

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

N. Réf. 10527/L/A/78

AVIS N° 89/086 DU 20 DECEMBRE 1989

Objet : Evaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et de ses arrêtés d'exécution.

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques;

Vu la lettre et demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 26 août 1988,

A émis le 20 décembre 1989 l'avis suivant :

AVANT-PROPOS

Ceci est le 86ème avis émis par la Commission depuis sa mise en place, le 2 mai 1984.

Plus d'une centaine d'arrêtés royaux et ministériels ont été adoptés en exécution de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Il est, dès lors, opportun de dresser maintenant une première évaluation globale de la manière dont est protégée la vie privée dans le cadre de cette loi du 8 août 1983.

La Commission estime, en premier lieu, qu'elle doit attirer l'attention sur la distinction opérée par la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques entre deux types d'arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national en fonction du statut juridique des bénéficiaires de l'autorisation :

- les autorités publiques et les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, ainsi que les notaires et les huissiers de justice, peuvent être autorisés à accéder au Registre national par arrêté royal ordinaire¹;
- les organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général ne peuvent être autorisés à accéder au Registre national que par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres après avis de la Commission consultative de la protection de la vie privée².

La plus grande part des arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national publiés au Moniteur belge jusqu'à présent n'ont, par conséquent, pas été soumis à l'avis préalable de la Commission.

Celle-ci se reconnaît néanmoins le droit d'émettre, dans les deux cas suivants, un avis sur des dispositions en projet qui sont fondées sur l'article 5, alinéa 1, de la loi du 8 août 1983:

- lorsque le Ministre compétent lui soumet un projet d'arrêté royal fondé sur cette disposition bien qu'il n'y soit pas tenu;
- lorsque le projet d'arrêté royal autorisant l'utilisation du numéro du Registre national (article 8 de la loi du 8 août 1983) qui lui est présenté contient aussi des dispositions fondées sur l'article 5, alinéa 1, de la loi du 8 août 1983.

¹ Art.5, al.1.

² Art.5, al.2.

Pour ce qui est des arrêtés royaux autorisant des autorités publiques, des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 et des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général à faire usage du numéro d'identification du Registre national, la Commission rappelle que son avis préalable est toujours requis. Cet avis doit d'ailleurs être publié au Moniteur belge en même temps que l'arrêté royal³.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'ensemble des arrêtés royaux qui ont fait l'objet d'un - ou plusieurs - avis préalables de la Commission, cet avis ne liant pas les autorités, les dispositions arrêtées sont susceptibles de tenir compte, ou non, des remarques formulées par la Commission dans son avis.

Dans certains cas, l'arrêté royal comporte des dispositions différentes de celles qui avaient été présentées à la Commission pour avis, soit parce qu'elles ont été adaptées en fonction de l'avis lui-même, soit, ce qui est grave, parce qu'elles ont été modifiées - dans un sens différent de celui souhaité dans l'avis - ou ajoutées après que le projet ait été soumis à la Commission⁴.

La Commission tient, à ce sujet, à rappeler l'avis émis par le Conseil d'Etat le 2 mai 1988 sur un projet d'arrêté royal réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques en ce qui concerne le Service des Allocations d'études du Ministère de la Communauté flamande⁵:

"(...) le texte soumis par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique à la Commission consultative de la protection de la vie privée ... ne contenait pas la disposition formant le paragraphe 2 de l'article 1er du projet ... Certes, la disposition inscrite dans le paragraphe 2 de l'article 1er du projet tend à répondre aux observations faites par la Commission consultative de la protection de la vie privée; mais il reste que cette disposition, si elle présente incontestablement des avantages, constitue une innovation et qu'il est, dès lors, nécessaire que la Commission précitée puisse prendre connaissance de ce texte et exprimer un avis à son sujet. (...)"

³ Art.8

⁴Ce dernier cas est parfaitement illustré par l'arrêté royal du 10.9.1986 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. 9.10.1986 p. 13756) et par l'arrêté royal du 10.9.1986 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. 9.10.1986 p. 13753). Ceux-ci font l'objet d'autres commentaires infra.

⁵ Inédit

CHAPITRE I LE DROIT D'ACCES AUX DONNEES DE BASE DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

I. L'accès aux données de base enregistrées au Registre national

1) L'article 3, alinéas 1 et 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques dispose que neuf informations ou groupes d'informations à caractère personnel, ainsi que les modifications successives apportées à ces informations et la date de prise d'effet des modifications, sont enregistrées et conservées au Registre national.

Ce sont les données de base du Registre national.

L'article 5 de la loi du 8 août 1983 confère au Roi le pouvoir d'autoriser l'accès aux données de base du Registre national aux autorités publiques, aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, aux notaires et huissiers de justice (alinéa 1), ainsi qu'aux organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général (alinéa 2).

Seuls ces autorités, organismes et personnes peuvent recevoir l'autorisation d'accès au Registre national.

2) La Commission considère que les organismes auxquels l'accès aux données de base a jusqu'à présent été accordé sur base de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 paraissent remplir une mission d'intérêt général.

Elle estime, en outre, que l'accès aux données de base semble justifié en fonction des explications qui lui ont été données lorsqu'elle a été appelée à se prononcer sur l'autorisation d'accès.

3) L'accès des autorités publiques et des organismes d'intérêt public qui ont été autorisés par application de l'article 5, alinéa 1, de la loi du 8 août 1983 - c'est-à-dire, pour la plupart, sans avis préalable de la Commission - semble, de manière générale, également justifié.

La Commission regrette toutefois, que l'accès soit accordé presque systématiquement pour l'ensemble des 9 données de base. Bien qu'elle ne soit matériellement pas en mesure de procéder à des vérifications pour l'instant, elle doute que certains des autorités publiques et des organismes d'intérêt public autorisés aient besoin de toutes les données de base pour remplir efficacement la mission légale ou réglementaire qui justifie leur accès à ces données.

Elle relève néanmoins avec satisfaction que quelques arrêtés royaux limitent l'accès à une partie des données de base seulement⁶.

Cependant, elle doute sérieusement de l'opportunité d'accorder systématiquement l'accès aux informations visées à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983, c'est-à-dire aux modifications énumérées à l'alinéa 1, qui permettent de retracer l'historique des personnes.

4) La Commission souhaite attirer l'attention sur l'excès consistant à accorder l'autorisation d'accès au Registre national pour les informations relatives à toutes les personnes au sujet desquelles ce Registre détient des informations.

Dans cette perspective, elle apprécie favorablement qu'un certain nombre d'arrêtés royaux limitent expressément l'autorisation d'accès qu'ils accordent aux seules informations relatives aux personnes physiques au sujet desquelles les titulaires de l'autorisation d'accès doivent remplir les missions légales ou réglementaires qui justifient leur accès au Registre national⁷.

La Commission regrette, par contre, que la majorité des arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national n'établissent pas de limitation semblable.

⁶Voy. l'A.R. du 27.9.1984 autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère des Finances au Registre national des personnes physiques, M.B. 19.10.1984, p. 14003, art. 1er, 2° et l'A.R. du 14.4.1987 autorisant l'accès de l'auditeur général et de l'auditeur général adjoint près le Conseil d'Etat au Registre national des personnes physiques, M.B. 13.5.1987, p. 7158, art. 1er.

⁷A.R. du 5.12.1986 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. 19.12.1986, (17337) p. 17348, art. 1er, A.R. du 5.12.1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef d'organismes qui remplissent des missions d'intérêt général dans le cadre de la législation relative à l'assurance maladie-invalidité, M.B. 19.12.1986, (17351), p. 17366, art. 1er, §§ 1er & 2; A.R. du 5.12.1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef des caisses de compensation pour allocations familiales visées à l'article 19 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, M.B. 19.12.1986, (17374), p. 17382, art. 1er, al.1; A.R. du 5.12.1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef des caisses spéciales de vacances visées à l'article 44 des lois coordonnées relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés et de l'Office de compensation pour congés payés des marins, M.B. 19.12.1986, (17386) p. 17394, art. 1er, al.1; A.R. DU 5.12.1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef d'organismes qui remplissent des missions d'intérêt général dans le cadre de la législation relative aux pensions des travailleurs salariés, M.B.19.12.1986, (17397) p. 17405, art. 1er, al. 1; A.R. du 5.12.1986 organisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef d'organismes qui remplissent des missions d'intérêt général dans le cadre de la législation relative aux accidents du travail des travailleurs salariés, M.B. 19.12.1986, (17409), p. 17418, art. 1er, al.1.

En particulier, l'article 2 de l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations⁸ autorise expressément les communes, les missions diplomatiques et les postes consulaires à accéder aux données de base - article 3, alinéa 1, de la loi du 8 août 1983 seulement - concernant les habitants inscrits dans une autre commune, une autre mission diplomatique ou un autre poste consulaire.

Les faits qui ont suscité la seule plainte concernant l'application de la loi du 8 août 1983 que la Commission ait reconnue fondée - l'accès au Registre national de personnes non-autorisées, à l'aide d'un terminal communal - n'auraient vraisemblablement pas été commis si chacune des communes ne pouvait accéder qu'aux données relatives aux personnes inscrites dans ses propres registres.

II. L'utilisation des données de base obtenues par l'intermédiaire du Registre national

5) La Commission, considérant l'objectif visé par l'organisation du Registre national des personnes physiques, à savoir la recherche d'une plus grande efficacité des services publics, estime que les bénéficiaires de l'autorisation d'accès au Registre national ont le droit d'utiliser, dans une certaine mesure, les données qu'ils ont obtenues grâce à cet accès.

Elle reconnaît que ce droit d'utilisation des données peut comprendre, dans certaines circonstances, la faculté de fournir à des tiers des informations complétées, mises à jour ou vérifiées grâce aux données de base reçues du Registre national⁹.

Cette faculté doit cependant être limitée¹⁰.

Il est notamment impératif que la fourniture à des tiers de certaines données obtenues auprès du Registre national soit le fait d'un bénéficiaire de l'autorisation d'accès à ce Registre sur base de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 et qu'elle soit destinée à accomplir une mission imposée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

Se fondant sur les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dispositions garantissant le droit au respect de la vie privée, la Commission est d'avis que la fourniture de données à des tiers doit être strictement nécessaire pour remplir la mission légale et qu'en vertu du principe de proportionnalité, elle ne peut avoir lieu que si, dans la balance des intérêts en jeu, l'intérêt public servi par une telle fourniture prédomine sur le droit du sujet des données au respect de sa vie privée.

6) 6.1 La Commission doute que ces principes soient toujours respectés.

En effet, si nombre d'arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national ne prévoient rien

⁸ M.B. 21.04.1984

⁹ Voy. Commission consultative de la protection de la vie privée, Cinq années d'activités de la Commission : une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel, deuxième partie, chap. IV, n°5.

¹⁰ Id., n°s 6 & ss.

en ce qui concerne l'utilisation des données obtenues par le titulaire de l'autorisation - ce que la Commission considère comme une interdiction de fournir ces données à des tiers, puisque la loi du 8 août 1983 doit, en raison de son caractère protecteur, être interprétée de manière restrictive - ou interdisent expressément la communication des données à des tiers¹¹, certaines des dispositions contenues dans plusieurs arrêtés royaux inspirent de vives inquiétudes à la Commission.

Ces dispositions autorisent les autorités et organismes auxquels l'autorisation d'accès est accordée à fournir à de tierces instances et personnes des données obtenues grâce à l'accès au Registre national au-delà des limites qu'imposerait le souci légitime du respect de la vie privée des personnes physiques auxquelles ces données se rapportent :

cette fourniture de données est définie de manière trop large et trop générale, soit en ce qui concerne les données qui peuvent être fournies, soit en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles cette fourniture est autorisée; en outre, les garanties de sécurité et de confidentialité des données fournies sont insuffisantes ou inexistantes.

6.2.1.Exemple : l'article 2, alinéa 1, de l'arrêté royal du 12 août 1985 réglant, en ce qui concerne le Ministère de la Prévoyance sociale, l'accès au Registre national des personnes physiques. Il dispose que "les informations obtenues (du Registre national) ne peuvent être utilisées qu'à des fins de gestion interne" et qu'"elles ne peuvent être communiquées à des tiers", mais l'alinéa suivant établit que "ne sont pas des tiers pour l'application de l'alinéa 1er :

- 1° Les personnes auxquelles se rapportent ces informations;
- 2° Les autorités publiques et les organismes désignés en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 précitée;
- 3° Les personnes qui sont tenues de connaître ces informations ou doivent pouvoir en disposer pour exécuter les obligations qui leur sont imposées par une disposition légale ou réglementaire ou en vertu d'une telle disposition;
- 4° Les organismes de sécurité sociale étrangers dans les limites de l'application des conventions internationales de sécurité sociale."

6.2.2 Outre la critique qu'elle exprime au sujet de l'emploi regrettable de la formule "ne sont pas des tiers" pour désigner des autorités, organismes et personnes physiques qui constituent des entités juridiquement distinctes des bénéficiaires de l'autorisation d'accès accordée par l'arrêté royal en question, la Commission analyse cette disposition de la manière suivante :

¹¹A.R. du 3.4.1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations, art. 3.

6.2.2.1 1°la Commission n'a évidemment pas d'objection contre l'utilisation des données dans les relations avec la personne auxquelles elles se rapportent;

6.2.2.2 2°la Commission n'a, en principe, pas non plus, d'objection contre l'utilisation des données dans les relations avec les autorités publiques et les organismes qui ont eux-mêmes été autorisés à accéder au Registre national en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983. Il ne faudrait cependant pas que l'article 2, alinéa 2, 2°, de l'arrêté critiqué permette à ces autorités et organismes de recevoir, grâce aux relations qu'entreprendrait avec eux le Ministère de la Prévoyance sociale, plus de données provenant du Registre national que celles que le Roi a estimé devoir leur accorder dans l'arrêté autorisant leur propre accès.

Cet accès est, en effet, susceptible d'être soumis à diverses limites : missions légales ou réglementaires dans lesquelles il doit s'inscrire, personnes auxquelles les informations peuvent se rapporter, données auxquelles l'accès est autorisé, etc ..

La manière dont est rédigé l'article 2, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 12 août 1985 laisse croire que, lorsqu'il s'agit de l'utilisation des données reçues du Registre national dans les relations du Ministère de la Prévoyance sociale avec les autres autorités publiques et organismes autorisés, aucune de ces limites ne doit être respectée.

La Commission est opposée à cette présentation normative.

6.2.2.3 3°la Commission ne peut accepter l'article 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal critiqué pour les raisons suivantes :

-la formule utilisée est vague et très générale : quelles sont les personnes visées ? Sur quelles bases et selon quels critères le Ministère de la Prévoyance sociale apprécie-t-il si une personne est tenue de connaître les données du Registre national ou doit pouvoir en disposer pour exécuter une obligation qui lui est imposée par ou vertu d'une disposition légale ou réglementaire (et comment apprécier la valeur d'une obligation imposée - par qui ? - "en vertu" d'une obligation réglementaire ?). Toute personne qui doit pouvoir exécuter une obligation qui lui est imposée par une disposition légale ou réglementaire de quelque nature que ce soit (en matière sociale, fiscale, linguistique, commerciale, etc.) peut-elle recevoir des données du Registre national grâce aux relations que le Ministère de la Prévoyance sociale aurait avec elle ?

-l'utilisation des données reçues du Registre national dans les relations du Ministère de la Prévoyance sociale avec les personnes visées sub 3° n'est soumise à aucune limite, ni quant aux missions légales ou réglementaires dans lesquelles cette utilisation devrait s'inscrire, ni quant aux personnes auxquelles les informations peuvent se rapporter, ni quant aux données concernées (toutes les données de base et leurs modifications successives ?).

-les personnes visées à l'article 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal n'étant, selon celui-ci, "pas des tiers", comment est organisée l'utilisation des données dans les relations du Ministère de la Prévoyance sociale avec ces personnes ? La disposition critiquée ne revient-elle pas, en pratique, à accorder à (toutes) ces personnes un accès indirect au Registre national des personnes physiques ?

-la Commission présume que les principes qu'elle a estimé devoir rappeler ci-dessus¹² et, de manière plus complète, tous les principes qu'elle a cités dans sa brochure intitulée "Cinq années d'activités de la Commission : une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel"¹³ et, surtout, dans son avis d'initiative n°89/079 du 24 avril 1989¹⁴ et qui doivent servir de fondement à tout examen des limites dans lesquelles l'utilisation des données du Registre national peut être autorisée n'ont pas été pris en considération pour autoriser l'utilisation des données de la manière prévue à l'article 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté du 12 août 1985.

Comme elle l'a rappelé, la Commission peut admettre l'utilisation des données reçues du Registre national dans les relations d'un titulaire de l'autorisation d'accès avec des tiers, mais uniquement à condition que le Roi réglemente cette utilisation en appliquant les principes qui viennent d'être évoqués aux circonstances de fait qui lui paraissent rendre nécessaire cette utilisation.

En l'espèce, il aurait, à tout le moins, été indispensable que, pour autant que l'utilisation prévue semble encore admissible à la lumière de ces principes, l'article 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté du 12 août 1985 détermine de façon précise, claire et limitative :

- les personnes avec qui les relations dans lesquelles sont utilisées les données du Registre national peuvent être établies;
- celles des données reçues du Registre national qui peuvent être utilisées dans ces relations;

¹² Supra N°5, in fine

¹³ Op. cit., n°s 6 & ss.

¹⁴ N°s 8 & ss. de cet avis

- le cadre légal ou réglementaire dans lequel ces données peuvent être utilisées (en vertu de quelle obligation);
- la fin ou les fins en vue desquelles cette utilisation peut avoir lieu;
- les circonstances dans lesquelles il peut y avoir une telle utilisation et les modalités de cette utilisation.

6.2.2.4 4°la Commission considère que le transfert de données du Registre national vers l'étranger est, en principe, contraire à l'esprit de la loi du 8 août 1983, qui réserve l'accès au Registre national aux seuls organismes de droit belge. Elle peut néanmoins accepter que le Ministère de la Prévoyance sociale utilise des données obtenues auprès du Registre national dans ses relations avec des organismes de sécurité sociale étrangers, à condition que cette utilisation soit nécessaire pour exécuter une obligation imposée par un traité, une loi ou un règlement¹⁵, qu'elle ne soit pas systématique et qu'elle soit limitée avec précision, tant en ce qui concerne les organismes étrangers concernés qu'en ce qui concerne les données qui peuvent être utilisées. Pour apprécier si une telle utilisation de certaines données reçues du Registre national peut avoir lieu, il faudrait, en outre, s'inspirer de l'article 12, 3, a, de la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981¹⁶ et s'assurer que l'organisme étranger destinataire des informations est établi dans un Etat dont le droit positif accorde aux données utilisées dans les relations avec cet organisme une protection équivalente à celle mise en place en Belgique par la loi du 8 août 1983. La Commission estime, par conséquent, que la manière dont est rédigé l'article 2, alinéa 2, 4°, est beaucoup trop imprécise et trop générale.

6.3.1D'autres arrêtés royaux règlent l'utilisation des données reçues du Registre national de manière semblable à l'arrêté royal du 12 août 1985 critiqué ci-avant¹⁷.

La Commission émet les mêmes remarques à leur sujet .

¹⁵La Commission considère que, puisque la ratification d'une convention internationale constitue un acte du législateur, les obligations imposées par cette convention sont susceptibles de justifier l'utilisation des données reçues du Registre national.

¹⁶ Même si cette convention n'a pas encore été ratifiée par la Belgique.

¹⁷Les sept arrêtés royaux cités supra, note n°7, ainsi que l'A.R. du 5.12.1986 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. 19.12.1986, p. 17304 et l'A.R. du 26.09.1988 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. 4.12.1988, p. 15181.

6.3.2 La Commission relève avec une satisfaction modérée que le dernier alinéa de l'article 2 de chacun de ces autres arrêtés royaux précise que les personnes, organismes et associations visés à l'alinéa 2, numéros 3° et suivants, ne sont autorisés à disposer des informations qui leur ont été fournies que durant le temps nécessaire à l'exécution de leurs obligations et travaux et à cette seule fin.

Cette précision n'atténue cependant pas, pour ces arrêtés, la pertinence des observations qui ont été exprimées plus haut.

La Commission doute d'ailleurs de la possibilité d'organiser un contrôle efficace du respect de cette disposition, en particulier en ce qui concerne les organismes étrangers.

Elle estime, d'autre part, que cette disposition dont l'application est limitée à certaines catégories de personnes seulement révèle que les auteurs des arrêtés eux-mêmes ont conscience de la menace que constitue pour la vie privée l'utilisation des données reçues du Registre national dans les relations avec ces personnes.

6.3.3.1 Par ailleurs, la Commission constate que des catégories de personnes auxquelles les données reçues du Registre national peuvent être "communiquées" ont été ajoutées dans plusieurs de ces autres arrêtés royaux par rapport à l'arrêté royal précité du 12 août 1985.

6.3.3.2 Ainsi, l'article 2, alinéa 2, 3°, de ces arrêtés mentionne aussi les "associations de fait" : toutes les remarques faites au sujet du numéro correspondant de l'arrêté royal du 12 août 1985 peuvent être réitérées à propos de ces associations.

6.3.3.3 L'A.S.B.L. "La Société belge de mécanographie pour l'application des lois sociales" est parfois reprise à l'article 2, alinéa 2, "exclusivement pour l'exécution des travaux qui lui sont confiés"¹⁸.

Cette société agit, en fait, comme sous-traitant de certains autorités publiques et organismes.

Dans la mesure où cette sous-traitance s'avère indispensable pour l'accomplissement des obligations légales et réglementaires de ces autorités et organismes, la Commission n'est, en principe, pas opposée à la fourniture de certaines données reçues du Registre national au sous-traitant.

¹⁸A.R. du 5.12.1986 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques dans le chef des organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale, op. cit., art. 2, al. 2, 5°; A.R. du 26.09.1988 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, op. cit., art. 2, al. 2, 5°.

Toutefois, seules les données indispensables à l'exécution des tâches sous-traitées peuvent être mises à la disposition du sous-traitant¹⁹.

Il faut, en outre, que les contrats conclus avec la "Société belge de mécanographie pour l'application des lois sociales" qui ont pour objet l'exécution de certains travaux imposent à cette Société l'adoption de mesures strictes de sécurité et de confidentialité des données utilisées, ainsi que la possibilité que le contrôle du respect et de l'efficacité des mesures prises puisse y être effectué par les autorités et les organismes qui lui confient des tâches²⁰.

La faculté d'utiliser les données reçues du Registre national dans les relations avec d'autres sous-traitants a également été introduite dans certains arrêtés royaux²¹.

Les considérations émises au sujet de la Société belge de mécanographie pour l'application des lois sociales valent également pour ces relations. La Commission tient à ajouter que, dans la mesure où les sous-traitants jouissent en fait d'un accès, fût-il indirect, au Registre national, ce droit ne pourrait être conféré que moyennant le respect des dispositions de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983. Cela implique notamment que la Commission doit donner son avis sur tout projet d'arrêté royal conférant ledit droit.

6.3.3.5 Enfin, les neuf arrêtés royaux évoqués précédemment disposent que n'est pas un tiers pour la "communication" des données reçues du Registre national "tout organisme de droit belge qui remplit une mission d'intérêt général et qui a été désigné nominativement par le Roi pour obtenir communication des informations nécessaires, exclusivement pour l'exécution des travaux scientifiques, de recherches ou d'enquêtes ..."

La Commission n'a pas d'objection de principe à ce que certaines données soient communiquées à des institutions scientifiques, de recherches ou d'enquêtes.

Toutefois, elle estime que chaque cas doit être examiné en tenant compte de ses particularités. L'essentiel est de respecter l'équilibre qui doit exister entre, d'une part, l'intérêt que peut présenter une communication de certaines informations, à la lumière notamment de l'objectif poursuivi par la recherche ou l'enquête, et, d'autre part, les droits fondamentaux des personnes concernées au respect de leur vie privée.

L'organisme qui communique certaines informations à caractère personnel à une institution

¹⁹Voy., par exemple, la manière dont est rédigé l'article 1er, § 2, alinéa 1, de l'arrêté royal du 29.07.1985 désignant la société anonyme IDOC comme entreprise chargée de la fabrication et de l'impression des cartes d'identité et autorisant la communication à ladite société de certaines informations conservées au Registre national : il limite l'utilisation des données reçues du Registre dans les relations avec l'IDOC aux données citées aux articles 9 et 10 de l'A.R. du 29.07.1985 relatif aux cartes d'identité, c'est-à-dire à une partie seulement des données de base du Registre national.

²⁰Voy., à titre d'exemple, le contrôle prévu dans l'arrêté royal du 29.07.1985 désignant la S.A. IDOC ..., op. cit., art. 1er, § 2, al.2.

²¹Voy. l'article 2, al. 2, 6°, des arrêtés royaux cités dans la note (18).

scientifique, de recherches ou d'enquêtes, doit en tout cas veiller, en vertu du principe de proportionnalité, à ce que ne soient communiquées que les informations qui sont réellement nécessaires pour atteindre le but poursuivi par cette institution. La Commission tient à souligner qu'il suffira souvent de fournir des données anonymes qui en plus ne permettent pas l'identification des personnes, en admettant toutefois que cette façon de procéder peut impliquer un traitement spécifique des données par le titulaire de l'autorisation d'accès au Registre national, éventuellement en collaboration avec l'institution "requérante".

Il est regrettable que les arrêtés royaux d'autorisation ne prévoient eux-mêmes aucune limite à la possibilité pour l'organisme concerné de communiquer des informations du Registre national à des institutions scientifiques, de recherches ou d'enquêtes.

Pour le reste, les recommandations faites au sujet de la fourniture de données à la "Société belge de mécanographie pour l'application des lois sociales" doivent être répétées à l'égard des institutions scientifiques, de recherches ou d'enquêtes.

CHAPITRE II L'UTILISATION DU NUMERO D'IDENTIFICATION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

I. Fondement légal

- 7) Aux termes de l'article 8 de la loi du 8 août 1983, l'usage du numéro d'identification du Registre national ne peut être autorisé que par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. L'avis préalable de la Commission est requis tant pour les autorités publiques et les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public que pour les organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général.

Si le législateur a été plus sévère en ce qui concerne l'usage du numéro d'identification qu'au sujet de l'accès au Registre national - tout au moins en ce qui concerne les autorités publiques et les organismes d'intérêt public - c'est en raison du risque accru présenté par l'utilisation répandue sur une large échelle d'un identifiant unique. Celle-ci facilite, en effet, le rapprochement des données nominatives dispersées dans différentes banques de données.

Il est, par conséquent, important que le numéro d'identification du Registre national ne soit utilisé que dans le cadre légal établi par la loi du 8 août 1983 et dans des limites déterminées de manière claire et précise.

La Commission a, jusqu'à présent, émis 68 avis portant sur l'utilisation du numéro d'identification. Une large majorité d'entre eux ont été suivis par les autorités. Cependant, certains avis défavorables aux projets présentés à la Commission n'ont pas été respectés.

La Commission a toujours insisté pour que l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification soit accordée à seule fin d'identification d'une personne.

II. La gestion interne

- 8) L'autorisation accordée à une autorité ou à un organisme d'utiliser le numéro d'identification peut être plus ou moins étendue.

L'autorisation accordée le plus fréquemment porte sur l'utilisation du numéro par une autorité ou un organisme pour la gestion interne des informations que détiennent un ou plusieurs de ses services - le maître du fichier - dans le cadre d'une mission déterminée.

Cette utilisation dans le cadre de la gestion interne d'une autorité publique ou d'un organisme peut être limitée à la mention du numéro d'identification dans ses fichiers et répertoires - ou ses fichiers, dossiers et répertoires - informatisés ou non.

Elle peut cependant aussi être étendue aux relations qu'entretiennent entre eux les fonctionnaires et agents du maître du fichier, c'est-à-dire du service autorisé au sein d'une autorité publique ou d'un organisme autorisé.

- 9) Jusqu'à présent, la plupart des autorités et organismes en faveur desquels des projets d'arrêté royal d'autorisation d'utilisation du numéro d'identification pour la gestion interne ont été soumis pour avis à la Commission répondaient aux conditions déterminées à l'article 8 de la loi du 8 août 1983. La Commission a, en outre, estimé que l'utilisation du numéro par ceux de leurs services pour lesquels l'autorisation était demandée paraissait justifiée.
- 10) Cette utilisation doit toutefois être limitée à l'exercice des missions légales et réglementaires que le maître du fichier doit assumer.

La base légale et réglementaire de ces missions doit, à cet égard, être interprétée restrictivement.

- 11) Au sein d'une autorité ou d'un organisme, les services - maître du fichier - et les personnes qui reçoivent l'autorisation doivent être désignés avec un maximum de précision²².

D'autre part, seuls les fonctionnaires et agents appelés à utiliser le numéro d'identification en raison de leurs activités peuvent bénéficier de l'autorisation d'utilisation²³.

Il n'est pas nécessaire qu'ils soient désignés nominativement, mais ce serait souhaitable. Ils peuvent être désignés en fonction de leurs activités. Il est cependant indispensable que cette désignation soit faite avec un maximum de précision.

La Commission accepte que soient accordées des délégations d'utiliser le numéro d'identification²⁴.

Il est toutefois indispensable que cette faculté de délégation soit expressément prévue dans l'arrêté royal d'autorisation de l'autorité ou de l'organisme concerné.

La délégation doit évidemment répondre au même souci de précision que la désignation de fonctionnaires et agents dans le corps de l'arrêté.

²² Avis n°s 85/052, 85/026, 85/027, 85/028, 85/029, 85/030, 85/031, 85/033, 85/034, 85/035, 85/037, 85/038, 85/039, 86/056, 87/061, 87/064, 87/065, 88/071, 89/078.

²³ Avis 85/037 et 88/071.

²⁴ Avis 86/056 et 88/070.

Il est, en outre, souhaitable que soit établie annuellement la liste nominative des délégués et que cette liste soit remise tant au Ministre signataire de l'arrêté royal d'autorisation de l'autorité ou de l'organisme en cause qu'à la Commission elle-même. Celle-ci peut, en effet, contrôler ainsi si les conditions que doit remplir la délégation sont respectées. Elle peut aussi vérifier plus facilement si, en pratique, d'autres fonctionnaires et agents que ceux qui ont été désignés par l'arrêté lui-même et que ceux qui ont reçu la délégation d'utiliser le numéro d'identification n'utilisent pas aussi ce numéro.

De nombreux arrêtés royaux qui disposent que les fonctionnaires ou agents seront désignés a posteriori ou recevront une délégation ne prévoient pas l'établissement d'une telle liste.

12) Un arrêté royal accorde manifestement des autorisations trop larges par rapport aux services et personnes qui ont réellement besoin d'utiliser le numéro d'identification dans leurs fonctions : l'arrêté royal du 28 juin 1985 fixant le mode d'identification des bénéficiaires de pensions²⁵ autorise les autorités publiques à utiliser le numéro du Registre national comme numéro d'identification des bénéficiaires de pensions dans le cadre de l'article 57 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension. Il limite donc certes le cadre légal dans lequel l'usage du numéro d'identification doit s'inscrire. Par contre, il ne limite nullement le nombre des fonctionnaires et agents des autorités publiques et des 22 organismes cités qui ont l'autorisation de procéder à cet usage²⁶.

13) 13.1 Les relations entre fonctionnaires et agents qui sont nécessaires à la gestion interne de certaines matières sont parfois définies d'une façon trop vague dans les arrêtés d'autorisation.

13.2 C'est, par exemple, le cas de l'arrêté royal du 12 août 1985 autorisant certaines autorités du Ministère de la Prévoyance sociale à faire usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques²⁷, dont l'article 3 dispose que "le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques peut également être utilisé dans les relations internes ... nécessaires exclusivement pour l'accomplissement des tâches définies à l'article 2" (celles qui sont imposées par une disposition légale ou réglementaire ou en vertu d'une telle disposition).

²⁵ M.B. 9.8.1985, p. 11526.

²⁶ Comp. par exemple l'article 10, § 1er, de l'A.R. du 29.7.1985 relatif aux cartes d'identité, M.B. 7.9.1985, p. 12811, qui est très précis.

²⁷ M.B. 7.9.1985, p. 12811.

13.3L'article 3, alinéa 1, de l'arrêté royal du 5 décembre 1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale²⁸ reprend une formulation similaire. Cet arrêté accordant l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification à 15 organismes différents, la question est de savoir si les relations internes sont limitées aux seuls fonctionnaires et agents de chacun de ces organismes entre eux ou si, au contraire, elles s'étendent également aux relations que les fonctionnaires et agents d'organismes différents parmi ceux visés par l'arrêté, peuvent avoir entre eux.

La précision, à l'article 3, alinéa 2, que "par 'relations externes', il faut entendre ...les relations qui sont imposées aux organismes visés à l'article 1er par une disposition légale ou réglementaire ou en vertu d'une telle disposition ... avec ... les organismes ... autorisés en vertu de l'article 8" (de la loi du 8 août 1983) n'implique pas nécessairement que les relations entre les 15 organismes autorisés par l'arrêté en question constituent des relations externes.

Ces quinze organismes constituant des entités distinctes, la Commission considère que les relations que l'un d'eux entretient avec les autres sont des relations externes.

Toutefois, dans la mesure où les arrêtés royaux du 5 décembre 1986 prévoient en outre l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification dans les relations externes avec (tous) les autorités publiques et organismes autorisés en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983, la distinction entre les relations internes et relations externes ne présente qu'un intérêt réduit²⁹.

²⁸ M.B. 19.12.1986, p. 17333.

²⁹ Voy. néanmoins les autres commentaires portant sur ces arrêtés, au n° III ci-après.

III Les relations externes

- 14) Une autorité publique ou un organisme autorisé à utiliser le numéro d'identification peut, dans certaines circonstances, avoir besoin d'utiliser ce numéro dans ses relations avec d'autres autorités et organismes. Il peut en être de même en ce qui concerne différents maîtres de fichiers relevant d'une même autorité ou d'un même organisme.

Ce type d'utilisation doit être autorisé expressément par arrêté royal. La Commission a, en outre, toujours considéré qu'il ne peut être établi qu'avec un service, une autorité publique ou un organisme qui a lui-même été autorisé à utiliser le numéro d'identification.

Cette utilisation du numéro dans les relations entre deux maîtres de fichiers autorisés doit s'inscrire dans le cadre de leurs compétences légales et réglementaires respectives.

Il est, d'autre part, souhaitable que les tiers ou catégories de tiers avec lesquels l'utilisation du numéro d'identification est autorisée soient désignés dans l'arrêté royal d'autorisation. Toute autorisation générale d'utilisation du numéro dans les relations externes d'une autorité publique ou d'un organisme est à proscrire.

- 15) Un grand nombre d'arrêtés royaux ne respectent pas ces conditions. Ainsi trouve-t-on trop souvent l'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national dans les relations avec (tous) les autorités publiques et organismes qui sont eux-mêmes autorisés à utiliser ce numéro³⁰.

Les termes employés à l'article 3 de l'arrêté royal du 12 août 1985 autorisant certaines autorités du Ministère de la Prévoyance sociale à faire usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques sont ambigus et imprécis : "... le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques peut également être utilisé dans les relations internes et externes nécessaires exclusivement pour l'accomplissement des tâches définies à l'article 2".

La référence aux tâches définies à l'article 2 détermine les matières et les limites dans lesquelles ces relations doivent se situer.

³⁰A.R. du 25.4.1986 autorisant certaines autorités du Ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, M.B. 21.5.1986, p. 7360; A.R. du 10.9.1986 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. 9.10.1986, p. 13753; A.R. du 10.9.1986 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. 9.10.1986, p. 13756; les arrêtés du 5.12.1986, M.B. 19.12.1986, pp. 17333,...; A.R. du 8.1.1988 autorisant les gouverneurs de province et les députations permanentes des conseils provinciaux à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, M.B. 27.1.1988, p. 1114; A.R. du 26.9.1988 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, M.B. 4.11.1988, p. 15188.

Toutefois, les correspondants avec lesquels l'usage du numéro d'identification est autorisé ne sont définis nulle part : s'agit-il seulement d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public ? S'agit-il aussi d'organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général ? Doivent-ils avoir eux-mêmes obtenu l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification ?

L'article 4 du même arrêté royal dispose que les personnes physiques et morales et les associations de fait auxquelles l'usage du numéro d'identification n'est pas reconnu ou autorisé sont tenues d'identifier les personnes physiques par un autre numéro, ce qui les exclut, a contrario, des relations citées à l'article 3.

L'emploi des mots "reconnu ou autorisé" ne permet néanmoins pas de déterminer si le numéro d'identification du Registre national peut être utilisé dans les relations externes avec des autorités et organismes qui remplissent les critères de l'article 8 de la loi du 8 août 1983, mais qui n'ont pas (encore) reçu l'autorisation expresse d'utiliser ce numéro.

- 16)** 16.1 Des situations tout à fait nuisibles à la protection de la vie privée et au régime de protection de la confidentialité du numéro du Registre national établi par la loi du 8 août 1983 ont été créées par les arrêtés royaux du 5 décembre 1986, ainsi que par l'arrêté royal du 26 septembre 1988 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.

Ces huit arrêtés royaux autorisent un grand nombre d'autorités publiques et d'organismes à utiliser le numéro du Registre national dans leurs relations externes, qui y sont définies de la manière suivante : "par relations externes, il faut entendre, sans préjudice de l'application des conventions internationales de sécurité sociale, les relations qui sont imposées aux organismes visés à l'article 1er par une disposition légale ou réglementaire ou en vertu d'une telle disposition :

- 1) avec le titulaire de ce numéro ou avec ses représentants légaux;
- 2) avec les autorités publiques ou les organismes désignés en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 ... ou autorisés en vertu de l'article 8 de la même loi;
- 3) avec les personnes physiques ou morales et les associations de fait qui sont tenues de recevoir ou de fournir des renseignements au sujet du titulaire de ce numéro d'identification, dans le cadre des obligations qui leur sont imposées par une disposition légale ou réglementaire relative à la sécurité sociale ou en vertu d'une telle disposition, ainsi qu'avec tout organisme de droit belge qui remplit une mission d'intérêt général et est agréé pour l'exécution des obligations susvisées,

ou qui a été désigné nominativement par le Roi pour obtenir communication des renseignements nécessaires pour exécuter les travaux qui lui sont confiés dans le cadre de ces obligations"³¹.

16.2 Cette définition appelle les observations suivantes :

16.2.1 1° Ce numéro ne pose guère de problème.

16.2.2 2° Ce numéro vise les autorités publiques ou les organismes autorisés en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983, ce qui ne présente aucun problème non plus.

Par contre, il vise aussi les autorités publiques ou les organismes désignés en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983.

Or, la Commission estime qu'il serait inacceptable que l'accès implique automatiquement une autorisation d'utilisation du numéro d'identification³².

Il faut, d'ailleurs, souligner que l'octroi aux autorités publiques et aux organismes d'intérêt public de l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification est soumis à une procédure plus stricte (avis préalable de la Commission et arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres) que l'octroi de l'autorisation d'accès au Registre national.

La Commission estime, en outre, qu'il n'y a pas de lien absolu entre les articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983 et qu'une autorité publique ou un organisme peut bénéficier de l'autorisation d'accès sans recevoir celle d'utiliser le numéro et vice-versa³³.

La mention, au numéro 2 des arrêtés royaux en question, des autorités publiques et organismes désignés en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 revient donc à détruire les garanties établies par l'article 8 de cette loi.

16.2.3 3° Ce numéro menace encore plus sérieusement le régime mis en place par la loi du 8 août 1983.

³¹ Art. 3, al. 2, de l'A.R. du 5.12.1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale, M.B. 19.12.1986 (17333), p. 17336. Les autres arrêtés royaux en cause reprennent un texte semblable.

³² Avis n° 87/061.

³³ Avis n°s 84/001, 84/003, 84/008 et 85/015.

16.2.3.1 Les personnes physiques qui sont tenues de recevoir ou de fournir des renseignements au sujet du titulaire du numéro d'identification : outre les notaires et les huissiers de justice, les seules personnes physiques qui peuvent utiliser le numéro du Registre national sont le titulaire du numéro ou ses représentants légaux³⁴.

Il est manifeste que l'expression "personnes physiques" dans les arrêtés en cause vise un nombre de personnes beaucoup plus large que le titulaire du numéro et ses représentants légaux. Ces arrêtés autorisent, par conséquent, l'utilisation du numéro du Registre national dans des relations externes avec des personnes qui ne pourraient jamais obtenir l'autorisation d'utiliser ce numéro sur base de la loi du 8 août 1983.

Les arrêtés royaux des 5 décembre 1986 et 26 septembre 1988 ne disposent donc d'aucun fondement légal sur ce point.

Pire, puisque ces huit arrêtés royaux autorisent l'utilisation du numéro d'identification du Registre national sans fondement légal alors que l'article 9 de la loi du 8 août 1983 interdit toute utilisation de ce numéro sans autorisation légalement accordée, ces arrêtés créent une situation de fait qui est en contradiction avec le régime mis en place par le législateur.

16.2.3.2 Les personnes morales qui sont tenues de recevoir ou de fournir des renseignements au sujet du titulaire du numéro d'identification : celles, parmi ces personnes morales qui ne constituent ni des organismes d'intérêt public, ni des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général ne pourraient, elles non plus, jamais recevoir l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification sur base de l'article 8 de la loi du 8 août 1983.

Les huit arrêtés royaux manquent donc aussi de fondement légal sur ce point.

16.2.3.3 Les associations de fait qui sont tenues de recevoir ou de fournir des renseignements au sujet du titulaire du numéro d'identification : les associations de fait ne font pas, non plus, partie des organismes qui peuvent recevoir l'autorisation prévue à l'article 8 de la loi du 8 août 1983.

Etant dépourvues de personnalité morale, elles ne constituent que des groupes de personnes physiques qui ne pourraient jamais obtenir l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification.

Les huit arrêtés royaux manquent donc aussi de fondement légal sur ce point.

³⁴

Selon l'interprétation de la Commission : avis n°s 85/011, 85/038 et 85/039.

16.2.3.4 Tout organisme de droit belge qui remplit une mission d'intérêt général et est agréé pour l'exécution des obligations susvisées, ou qui a été désigné nominativement par le Roi pour obtenir communication des renseignements nécessaires pour exécuter les travaux qui lui sont confiés dans le cadre de ces obligations : cette expression vise, en fait, les sous-traitants auxquels l'exécution de certaines tâches est susceptible d'être confiée.

S'agissant d'organismes de droit belge qui remplissent une mission d'intérêt général, ces sous-traitants sont susceptibles d'être autorisés à utiliser le numéro du Registre national sur base de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 - c'est le cas visé par les mots "qui a été désigné nominativement par le Roi pour obtenir communication des renseignements nécessaires pour exécuter les travaux qui lui sont confiés ..". La Commission admet le principe d'une telle autorisation d'utiliser le numéro du Registre national, ainsi que la faculté, pour les autorités et organismes eux-mêmes autorisés, d'utiliser ce numéro dans leurs relations avec des sous-traitants ainsi autorisés. Elle considère cependant qu'une autorisation d'utiliser le numéro d'identification ne pourrait être accordée au sous-traitant que si l'arrêté royal qui accorde à celui-ci l'autorisation d'obtenir communication des renseignements nécessaires pour exécuter les travaux qui lui sont confiés cite expressément, au nombre de ces renseignements, le numéro du Registre national et si cet arrêté royal respecte le prescrit de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 (avis préalable de la Commission, délibération de l'arrêté en Conseil des Ministres).

La Commission est dès lors opposée à l'utilisation du numéro du Registre national dans les relations avec un sous-traitant qui "est agréé pour l'exécution des obligations susvisées", c'est-à-dire "des obligations qui (lui) sont imposées par une disposition légale ou réglementaire ...". En effet, une telle agrégation n'autorise pas le sous-traitant à utiliser le numéro d'identification.

La Commission ne saurait pas non plus approuver l'utilisation de ce numéro dans les relations avec un sous-traitant "qui a été désigné nominativement par le Roi pour obtenir communication des renseignements nécessaires pour exécuter les travaux qui lui sont confiés dans le cadre (desdites) obligations". Les termes "renseignements nécessaires" ne comprennent pas nécessairement le numéro d'identification. L'exigence d'une désignation nominative par le Roi, sans plus, ouvre en outre la voie à des autorisations par arrêtés royaux qui ne sont ni soumis pour avis à la Commission, ni délibérés en Conseil des Ministres.

La conclusion est que, sur lesdits points aussi, les huit arrêtés royaux ne satisfont pas au prescrit de la loi.

16.2.3.5 La définition des relations externes commence par les mots : "par 'relations externes', il faut entendre, sans préjudice de l'application des conventions internationales de sécurité sociale ...". L'on peut en déduire

que, dans la mesure où une convention internationale de sécurité sociale impose aux organismes autorisés par les arrêtés royaux en cause des relations avec des personnes et organismes étrangers, les organismes autorisés ont le droit d'utiliser le numéro d'identification du Registre national dans ces relations.

L'article 8 de la loi du 8 août 1983 réservant, par référence à l'article 5, l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification aux seuls autorités publiques et organismes de droit belge, les personnes et organismes étrangers ne pourraient jamais obtenir cette autorisation.

Les arrêtés royaux précités manquent donc encore de fondement légal sur ce point.

Il faut, en outre, remarquer qu'il est impossible de connaître et de contrôler l'usage du numéro d'identification qui peut être fait par ces personnes et organismes étrangers, ni de leur imposer de prendre les mesures appropriées afin d'en éviter la divulgation à des tiers non-autorisés.

La Convention européenne sur la protection des données de 1981 - que la Belgique n'a pas ratifiée à ce jour - prévoit d'ailleurs que les informations ne doivent être transmises que vers les Etats dont la législation leur offre une protection équivalente à celle de l'Etat d'origine³⁵.

16.3 Il faut relever que les dispositions des arrêtés royaux en question qui autorisent l'utilisation du numéro d'identification dans les relations externes sont non seulement illégales, mais elles sont, de surcroît, imprécises et trop vagues.

Le vœu de la Commission que soient désignés avec précision les autorités publiques et organismes et, au sein de ceux-ci, les services et les fonctionnaires et agents autorisés à utiliser le numéro du Registre national se rapporte, en effet, outre la gestion interne, aux relations externes également.

Or, ce sont, en l'espèce, de très larges catégories de tiers qui sont citées.

16.4 Les sept arrêtés royaux du 5 décembre 1986 contiennent, d'autre part, une disposition autorisant l'utilisation du numéro d'identification dans les relations externes des organismes autorisés par ces arrêtés royaux, des personnes physiques ou morales, associations de fait et organismes visés au numéro 2° et des correspondants étrangers des organismes autorisés par ces arrêtés avec leurs tiers sous-traitants³⁶.

Ces tiers y sont définis comme :

³⁵ Article 12, 3.

³⁶ Par exemple, l'article 4 de l'A.R. du 5.12.1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale, op. cit.

- "1°un autre organisme visé à l'article 1er;
- 2°une autorité publique ou un organisme visé à l'article 3, alinéa 2, 2°;
- 3°la Société belge de mécanographie pour l'application des lois sociales, A.S.B.L. (...).
- 4°tout organisme de droit belge qui remplit une mission d'intérêt général et qui a été désigné nominativement par le Roi pour obtenir communication des renseignements nécessaires, exclusivement pour l'exécution de ces travaux".

Il est précisé qu'ils ne sont autorisés à disposer du numéro d'identification que le temps nécessaire à l'exécution des travaux et à cette seule fin.

Les numéros 1°, 2° et 4° correspondant respectivement aux numéros 1°, 2° et 3° développés ci-dessus, au numéros 16.2, toutes les remarques et observations qui y sont exprimées doivent être réitérées, à l'exception de celles concernant l'utilisation du numéro dans les relations avec des personnes et organismes étrangers.

La Commission considère, en effet, que même si l'utilisation du numéro d'identification n'est autorisée que pour la communication des renseignements nécessaires au sous-traitant pour l'exécution des travaux qui lui sont confiés, l'exécution répétitive de ces travaux implique la conservation du numéro de sorte que l'article 8 de la loi du 8 août 1983 doit être appliqué³⁷.

16.5La Commission constate enfin que la mention du numéro d'identification est rendue obligatoire dans certaines relations - dont certaines sont illégales - et certaines circonstances³⁸.

Une telle généralisation de l'utilisation du numéro d'identification ne peut que contribuer à sa banalisation et favoriser d'éventuelles divulgations intempestives.

La Commission tient, à cet égard, à rappeler que le numéro ne peut être mentionné sur des documents qui peuvent être portés à la connaissance de tiers non autorisés³⁹.

17)En dépit de deux avis négatifs émis par la Commission⁴⁰, qui y insistait sur les caractères d'illégalité et de confusion des dispositions des arrêtés royaux du 5 décembre 1986 portant sur l'utilisation du numéro d'identification du Registre national et sur la sous-traitance, l'arrêté royal du 26 septembre 1988 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par certains organismes

³⁷ Voy. l'avis n° 87/061

³⁸Notamment l'art. 5 § 2, de l'A.R. du 5.12.1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale.

³⁹ Voy. notamment les avis n° 85/011 et 85/017.

⁴⁰Avis n° 87/061 et 87/069, M.B. 4.11.1988 respectivement pp. 15185 et 15187.

d'intérêt public relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail⁴¹ reprend, aux articles 3 et 4, des textes identiques à ceux critiqués.

Cet arrêté royal met, par conséquent, lui aussi en péril, le régime de protection de la confidentialité du numéro d'identification établi par la loi du 8 août 1983.

- 18) 18.1La Commission émet les vigoureuses critiques exposées ci-avant au sujet des arrêtés royaux des 5 décembre 1986 et 26 septembre 1988 en dépit du fait qu'elle a parfaitement pris note de la position adoptée par le Conseil d'Etat dans chacun de ses avis concernant les arrêtés du 5 décembre 1986⁴² et confirmée dans son avis concernant l'arrêté du 26 septembre 1988⁴³. Le Conseil d'Etat relève certes dans ces avis que la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ne contient aucune disposition autorisant le Roi à imposer aux organismes et aux personnes visés par certains articles des arrêtés royaux en cause l'obligation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national.

Le Conseil d'Etat estime néanmoins que le Roi peut imposer cette obligation grâce à un autre fondement légal.

Celui-ci résiderait notamment dans la loi du 27 juin 1968 révisant l'arrêté loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs⁴⁴, qui attribue au Roi un large pouvoir en ce qui concerne l'organisation et les matières techniques de la sécurité sociale, ainsi que dans diverses autres lois qui accordent également au Roi un large pouvoir en ce qui concerne l'organisation et les matières techniques de l'assurance maladie, des vacances annuelles des travailleurs salariés et de la réglementation sur les accidents du travail⁴⁵.

⁴¹ M.B. 4.11.1988, p. (15183) 15188.

⁴²M.B. 19.12.1986, pp. 17314, 17315, 17340, 17341, 17356, 17358, 17375, 17374, 17381, 17386, 17397, 17409, 17411.

⁴³ M.B. 4.11.1988, p. 15184.

⁴⁴En ce qui concerne l'arrêté royal 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, le fondement légal du pouvoir royal d'imposer l'obligation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national devrait être recherché dans l'article 28 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

⁴⁵Respectivement, la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime, d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, les lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, différentes lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré et la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Le Conseil d'Etat remarque aussi que l'article 17, § 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés charge le Roi de prendre des mesures notamment en vue de la simplification des formalités administratives et que l'article 18 de cette loi prévoit la création d'une banque de données sociales et dispose que la mission et le statut de cette banque, ainsi que les principes fondamentaux régissant la collecte, le stockage et la transmission des données sont déterminées par la loi. Le Conseil d'Etat constate alors que l'instauration éventuelle de l'obligation d'utiliser le numéro d'identification relatif à cette banque n'a pas été réservée au législateur.

Le Conseil d'Etat conclut par conséquent, que le Roi demeure dans les limites de son pouvoir en instaurant l'obligation d'utiliser le numéro du Registre national.

Le Conseil d'Etat n'émettant aucune critique envers l'autorisation d'utiliser ce numéro dans certaines relations, qu'accordent les arrêtés royaux en question, la Commission présume qu'il considère que si le Roi dispose du pouvoir d'imposer l'obligation d'utiliser ce numéro d'identification du Registre national, il dispose a fortiori de celui d'autoriser l'utilisation de ce numéro d'identification.

18.2La Commission ne peut partager l'opinion du Conseil d'Etat sur le fondement légal des arrêtés royaux des 5 décembre 1986 et 26 septembre 1988.

La Commission ne conteste évidemment pas que tant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté - loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs que l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés ou que les diverses lois relatives à l'assurance maladie, aux vacances annuelles des travailleurs salariés et à la réglementation sur les accidents du travail attribuent au Roi un large pouvoir en ce qui concerne l'organisation et les matières techniques des domaines auxquels elles se rapportent. Elle considère toutefois que ce pouvoir n'est pas si étendu que le Roi ait le droit de déroger aux lois qui régissent d'autres matières, en particulier l'utilisation du numéro d'identification du Registre national.

La position de la Commission est renforcée par les arguments suivants :

- la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques porte sur une matière spéciale et déroge, dès lors, aux dispositions légales plus générales;
- la loi du 8 août 1983 est postérieure à toutes les lois (ou arrêtés numérotés) cités par le Conseil d'Etat et déroge ainsi, pour les matières qu'elle traite, aux dispositions antérieures. Elle a exclu du pouvoir d'organisation attribué au Roi par les dispositions légales antérieures la faculté d'autoriser ou d'imposer l'utilisation du numéro du Registre national en dehors des conditions qu'elle-même établit;

-la loi du 8 août 1983 établit un régime de protection du numéro d'identification du Registre national, auquel une autre loi ne pourrait déroger que par des dispositions expresses et non-équivoques.

La Commission considère, d'autre part, que, bien que la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, dans laquelle le Conseil d'Etat semble trouver un fondement légal supplémentaire pour certains des arrêtés royaux du 5 décembre 1986, charge le Roi de prendre des mesures en vue de la "simplification des formalités administratives", elle ne lui accorde pas, pour autant, le pouvoir de déroger à une autre loi en autorisant ou, même, en imposant l'utilisation du numéro du Registre national dans des circonstances plus larges que celles permises par la loi (du 8 août 1983) qui régit l'utilisation de ce numéro.

Elle estime également que, même si la loi précitée du 29 juin 1981 ne réserve pas au législateur le pouvoir de réglementer l'utilisation du numéro d'identification relatif à la banque de données dont elle prévoit la création, encore convient-il de veiller à ce que ce numéro soit différent de celui du Registre national, dont les conditions d'utilisation sont strictement déterminées par la loi du 8 août 1983.

La Commission doute d'ailleurs du bien-fondé de l'interprétation donnée a contrario à l'article 18 de cette loi par le Conseil d'Etat car le numéro d'identification qui serait éventuellement utilisé dans la gestion de cette banque de données sociales à créer ferait lui-même partie des données stockées par cette banque.

Les principes fondamentaux régissant la collecte (si le numéro en question n'est pas attribué par cette banque de données elle-même), le stockage et la transmission de ce numéro d'identification ne pourraient donc être définis que par le législateur lui-même, même s'il s'agissait d'un numéro différent de celui du Registre national des personnes physiques.

La Commission maintient, dès lors, sa conclusion selon laquelle le Roi n'avait, pour aucun des arrêtés des 5 décembre 1986 et 26 septembre 1988, le pouvoir de réglementer l'utilisation du numéro d'identification du Registre national en dehors du cadre défini par l'article 8 de la loi du 8 août 1983.

La Commission estime d'ailleurs que, même dans l'hypothèse de travail où il aurait eu un tel pouvoir, la manière dont l'utilisation du numéro est réglée dans ces arrêtés - utilisation extensive par un grand nombre de personnes - serait de nature à mettre en péril la protection de la vie privée.

CHAPITRE III L'INTERCONNEXION DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

I Notion d'interconnexion des données à l'aide du numéro du Registre national

- 19)** Le but premier de l'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national consiste dans l'identification de personnes physiques par le service titulaire de l'autorisation. Il s'agit de faciliter la gestion interne d'un fichier par le maître de ce fichier.

L'utilisation du numéro du Registre national peut toutefois aussi être autorisée, dans certains cas, dans des relations externes du maître du fichier, c'est-à-dire dans des relations qu'il est susceptible d'établir avec d'autres services, autorités publiques ou organismes (voire avec des tiers qui ne pourraient être autorisés à utiliser le numéro).

Dans ce contexte, le numéro du Registre national accompagne des informations à caractère personnel ou des demandes de telles informations.

L'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national dans les relations externes du maître du fichier permet, sans doute, une identification plus précise des personnes physiques auxquelles les informations se rapportent.

Elle peut ainsi prévenir les risques d'erreur sur la personne, mais elle facilite en outre le rapprochement de données - y compris les données autres que celles du Registre national - qui étaient initialement détenues dans des fichiers distincts.

Pareil rapprochement de données à caractère personnel conduit évidemment à la connaissance du sujet des données et permet de dresser, le cas échéant, un profil partiel ou global de sa personnalité, ce qui est susceptible de nuire au respect de sa vie privée.

Or, il s'impose de remarquer que, si l'utilisation du numéro du Registre national dans les échanges entre services et entités distinctes est réglementée, l'échange des informations qui accompagnent ce numéro ne l'est nullement.

Le rapprochement d'informations détenues initialement dans des banques de données différentes est évidemment facilité par cette lacune de la législation belge en matière de protection des données.

Ce n'est donc qu'en limitant strictement l'usage du numéro qu'il est possible de réduire les risques de violation de la vie privée présentés par la mise en relation de certaines données.

- 20)** Trois types d'interconnexion des données grâce à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national doivent être analysés séparément :

-lorsque plusieurs services d'une même autorité publique ou d'un même organisme ont obtenu l'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national dans le cadre de l'exercice de tâches différentes : il y a alors des maîtres de fichiers distincts au sein même de cette autorité publique ou de cet organisme;

-lors de l'utilisation du numéro du Registre national dans les relations entre des services relevant d'autorités publiques ou d'organismes différents;

-lorsque le numéro du Registre national est mentionné sur un document destiné notamment à l'identification de son titulaire.

II Interconnexion des données grâce à l'utilisation du numéro du Registre national dans les relations externes entre les différents maîtres de fichiers relevant d'une même autorité publique ou d'un même organisme.

- 21) Il faut, en premier lieu, souligner que les risques d'abus sont accrus lorsque le numéro du Registre national est utilisé dans les relations établies entre les différents maîtres de fichiers d'une même autorité publique ou d'un même organisme.

En effet, le sentiment que peuvent avoir ces maîtres de fichiers de dépendre de la même autorité ou de faire partie du même organisme est susceptible de réduire la conscience qu'ils ont du risque de violation de la vie privée lorsqu'ils utilisent le numéro d'identification afin d'échanger des informations entre eux.

Le contrôle de la légalité et de la régularité de l'utilisation du numéro du Registre national peut, par ailleurs, se révéler plus difficile à opérer et être moins efficace lorsque cette utilisation a lieu au sein d'une même autorité ou d'un même organisme.

- 22) A titre d'exemple d'un organisme ayant obtenu des autorisations pour des services différents, l'on peut mentionner la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite. Celle-ci a, en effet, reçu l'autorisation d'utiliser le numéro pour l'identification des bénéficiaires de pensions⁴⁶ pour la tenue du compte individuel des travailleurs salariés⁴⁷ et dans le cadre des régimes d'assurance libre organisés par les lois coordonnées relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré et de la loi du 12 février 1963 relative à l'organisation d'un régime de pension de retraite ou de survie au profit des assurés libres⁴⁸.

L'échange d'informations à l'aide du numéro d'identification entre les différents maîtres de fichiers de la C.G.E.R. doit vraisemblablement être d'autant plus important que certaines des missions légales précitées, pour lesquelles les autorisations ont été accordées, sont étroitement liées.

Il est essentiel que ces échanges d'informations soient strictement limités aux nécessités du bon accomplissement de ces missions légales.

⁴⁶Art. 1er de l'A.R. du 28.6.1985 fixant le mode d'identification des bénéficiaires de pension.

⁴⁷Art. 1er de l'A.R. du 5.12.1986 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, op. cit.

⁴⁸Art. 1er et 3 à 8 de l'A.R. du 5.12.1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef d'organismes qui remplissent des missions d'intérêt général dans le cadre de la législation relative aux pensions des travailleurs salariés.

Il est, en outre, indispensable que des mesures de sécurité soient prises afin de préserver le caractère confidentiel des informations qui sont ainsi transmises d'un service à l'autre.

23) La R.T.T. a, quant à elle, obtenu l'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national, d'une part, pour l'identification des bénéficiaires de pensions⁴⁹ et, d'autre part, par son service "Radio-Télévision-Redevances"⁵⁰.

Il s'agit, cette fois, d'autorisations s'inscrivant dans le cadre de missions entièrement différentes. Elles ne devraient donner lieu à aucun échange d'informations entre les services concernés.

L'art. 2 de l'arrêté royal du 16 septembre 1986 précise d'ailleurs expressément que le "numéro d'identification peut être utilisé par le service "Radio-Télévision-Redevances" à la fin d'identification dans ses fichiers et répertoires et ce, dans les buts de caractère purement interne"⁵¹.

Cette citation illustre parfaitement l'intérêt que les dispositions des arrêtés d'autorisation soient rédigées de manière précise et limitative.

24) En ce qui concerne le Ministère de l'Intérieur, il a, pour l'instant, reçu l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification pour la constitution et la tenue d'un fichier des cartes d'identité⁵² et en matière de milice et d'objection de conscience⁵³.

La Commission a également déjà dû émettre un avis sur un projet d'arrêté royal tendant à autoriser l'utilisation du numéro d'identification dans le cadre de la gestion de neuf fichiers⁵⁴.

Il est évident que les éventuels échanges d'informations à l'aide du numéro du Registre national entre les différents fonctionnaires et services autorisés ne peuvent avoir lieu que dans les limites des compétences légales et réglementaires de chacun d'entre eux.

⁴⁹A.R. du 28.6.1985 fixant le mode d'identification des bénéficiaires de pensions, M.B. 9.8.1985.

⁵⁰Art. 1er de l'A.R. du 16.9.1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, en ce qui concerne le service "Radio-Télévision-Redevances".

⁵¹ C'est la Commission qui souligne.

⁵² M.B. 8.11.1984, p. 14609

⁵³A.R. du 30.8.1987 autorisant certains agents du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, des gouvernements provinciaux et des commissariats d'arrondissement à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, M.B. 8.9.1987 et 8.10.1987.

⁵⁴ Avis 88/074

Une information enregistrée par un service ne peut être communiquée à un autre service à l'aide du numéro d'identification du Registre national qu'à la double condition qu'elle fasse partie des informations dont a besoin le premier service pour remplir ses missions légales et réglementaires et que le second service (destinataire) en ait lui-même également besoin dans l'exercice de ses propres missions légales et réglementaires.

III Interconnexion des données grâce à l'utilisation du numéro du Registre national dans les relations externes entre des maîtres de fichiers relevant d'autorités publiques ou d'organismes différents.

25) Lorsque les maîtres de fichiers entre lesquels sont échangées des informations accompagnées du numéro du Registre national relèvent d'autorités publiques ou d'organismes distincts, l'éventualité que leurs fichiers respectifs contiennent des données de natures différentes tend à s'accroître.

Si ces données de nature différentes sont rapprochées les unes des autres, les possibilités de connaître divers aspects de la personnalité du sujet des données - et, même, d'établir un profil de cette personnalité - augmentent.

26) L'on peut distinguer deux catégories d'arrêtés royaux autorisant l'utilisation du numéro d'identification : ceux qui déterminent expressément et avec précision dans quelles relations externes l'usage du numéro est autorisé et ceux qui l'autorisent de manière générale dans les relations avec tous les autres autorités et organismes titulaires de l'autorisation d'utiliser le numéro.

L'on peut, par exemple, ranger dans la première catégorie les arrêtés royaux suivants : l'arrêté royal du 22 octobre 1984 autorisant l'Office des étrangers du Ministère de la Justice à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques⁵⁵, l'arrêté royal du 30 août 1985 autorisant les administrations communales à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques⁵⁶, l'arrêté royal du 9 février 1988 autorisant certains membres de la police communale à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques⁵⁷.

La seconde catégorie comprend la majeure partie des arrêtés royaux autorisant l'utilisation du numéro d'identification. S'y trouvent notamment tous les arrêtés royaux du 5 décembre 1986 en matière de sécurité sociale⁵⁸, ainsi que l'arrêté royal du 25 avril 1986 autorisant certaines autorités du Ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques⁵⁹, l'arrêté royal du 28 juin

⁵⁵ M.B. 8.11.1984, p. 14609.

⁵⁶ M.B. 17.9.1985, p. 13286

⁵⁷ M.B. 26.2.1988, p. 2777

⁵⁸ M.B. 19.12.1986, pp. 17295 & ss.

⁵⁹ M.B. 26.2.1988, p. 2777

1985 fixant le mode d'identification des bénéficiaires de pensions⁶⁰, l'arrêté royal du 3 mars 1986 autorisant le Secrétaire permanent au recrutement à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques⁶¹ ou l'arrêté royal du 8 janvier 1988 autorisant les gouverneurs de province et les députations permanentes des conseils provinciaux à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques⁶².

- 27) Cette autorisation générale portant sur les relations d'un titulaire de l'autorisation avec tous les autres titulaires devrait être proscrite puisqu'elle incite au rapprochement de données a priori dispersées. Elle devrait ne pouvoir être accordée qu'en étant justifiée de manière complète et précise, ce qui présuppose la preuve de la nécessité de l'autorisation pour chacune des relations.

En raison de l'étendue de l'autorisation qui est ainsi accordée, il s'avérerait, de toute manière indispensable que, comme en ce qui concerne les relations entre les différents maîtres de fichiers relevant d'une même autorité publique ou d'un même organisme, les échanges d'informations à l'aide du numéro d'identification aient exclusivement lieu dans le cadre des compétences légales et réglementaires respectives des autorités publiques et organismes autorisés qui procèdent à ces échanges.

Il est donc indispensable que cette précision soit apportée dans l'arrêté royal d'autorisation.

Il faut évidemment, en outre, qu'au sein de chaque service autorisé, l'émission ou la réception d'informations à l'aide du numéro du Registre national soit le fait des seuls fonctionnaires qui remplissent eux-mêmes une compétence légale ou réglementaire qui nécessite l'usage de ce numéro.

- 28) La Commission estime que, étant donné qu'il n'est, en pratique, pas possible d'exclure toute interconnexion indésirable, l'utilisation du numéro du Registre national comme identifiant unique ne garantit pas de manière optimale la protection de la confidentialité et de la sécurité au niveau du traitement et de l'échange des données se rapportant à une personne physique⁶³.

Il est, dès lors, hautement souhaitable qu'un autre numéro soit utilisé dans les échanges d'informations au sein d'un même secteur. Des tables de concordance entre ce numéro et celui du Registre national pourraient éventuellement être utilisées par les autorités publiques et organismes concernés.

IV Interconnexion des données grâce à la mention du numéro du Registre national sur un document destiné notamment à l'identification de son titulaire

⁶⁰ M.B. 19.12.1986, pp. 17295 & ss.

⁶¹ M.B. 9.4.1984, p. 4700

⁶² M.B. 27.1.1988, p. 1114

⁶³ Voy. l'avis 87/066 inédit.

29) La carte d'identité

29.1Le numéro d'identification du titulaire de la carte au Registre national des personnes physiques ne peut être mentionné sur la carte d'identité que si le titulaire en fait la demande par écrit⁶⁴.

Ceci répond aux vœux que la Commission avait formés dans ses avis n° 84/005 du 12 septembre 1984⁶⁵ et n° 84/008 du 19 décembre 1984⁶⁶.

Le caractère facultatif de la mention du numéro du Registre national sur la carte d'identité réduit le risque de "banalisation" de l'utilisation de ce numéro et les menaces pour la protection de la vie privée résultant des possibilités accrues d'interconnexion des fichiers qui en découleraient⁶⁷.

Si, conformément au souhait de la Commission, la mention du numéro du Registre national sur la carte d'identité requiert un acte positif préalable du titulaire de cette carte (demande écrite), la Commission regrette néanmoins que le titulaire de la carte ne soit pas mieux informé au sujet du rôle du numéro du Registre national et des conséquences, parfois imprévues - enregistrement du numéro par des personnes non-autorisées à utiliser celui-ci - de la mention du numéro.

Or, ni l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, ni la circulaire du 15 octobre 1986 relative à la nouvelle carte d'identité⁶⁸ ne prévoit que de telles informations soient fournies spontanément aux titulaires de cartes avant qu'ils ne procèdent au choix entre l'acceptation et le refus de la mention du numéro du Registre national sur la carte⁶⁹.

La Commission regrette cette insuffisance d'informations dans la mesure où elle considère que, bien qu'un régime de mention facultative du numéro d'identification soit acceptable, il ne constitue qu'un pis-aller auquel l'absence généralisée de mention de ce numéro sur la carte d'identité demeure préférable : plus le nombre de personnes physiques acceptant la mention du numéro - parfois, par ignorance - est élevé, plus les risques inhérents à l'utilisation extensive d'un identifiant unique sont grands, en particulier en ce qui concerne l'interconnexion de fichiers contenant des données à caractère personnel.

⁶⁴ A.R. du 29.7.1985 relatif aux cartes d'identité, art. 3, § 4, al. 3.

⁶⁵ Inédit

⁶⁶ M.B. 7.9.1985, p. 12808

⁶⁷ Voy. l'avis n° 84/005 de la Commission, op. cit. p. 5.

⁶⁸ M.B. 30.10.1986, pp. 1487 et ss...

⁶⁹ Voy., en particulier, le n° 214 de la circulaire du 30.10.1986, op. cit., qui prévoit seulement que "le préposé de la commune donne, au besoin, des explications à propos des mentions facultatives..."

29.2La Commission estime, d'autre part, dangereuse la mention systématique du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques notamment sur les cartes de convocation des citoyens au service de population communal pour l'établissement du document de base de la carte d'identité dans la mesure où ces convocations ne sont pas envoyées sous enveloppe fermée. La Commission est d'avis que le numéro ne peut figurer sur des documents susceptibles d'être portés à la connaissance de tiers non- autorisés qui pourraient enregistrer ce numéro⁷⁰.

Cette pratique est, en outre, de nature à faire croire au futur titulaire de la carte d'identité que le numéro du Registre national est banal, peu important et ne présente aucun danger pour la vie privée, circonstances qui est susceptible de l'encourager à accepter la mention de ce numéro sur sa carte d'identité.

30) La carte de sécurité sociale

La loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale dispose que cette carte "porte la mention ... du numéro dans le Registre national du titulaire...".

Cette disposition avait déjà été critiquée par la Commission lorsque le projet dont est issue cette loi était examiné par le Sénat⁷¹.

La Commission continue d'estimer que la mention du numéro d'identification du Registre national sur la carte de sécurité sociale peut nuire au respect de la vie privée.

Cette mention entraîne la "banalisation" de l'utilisation du numéro du Registre national, non seulement dans le secteur public, mais aussi dans le secteur privé et elle accroît, dès lors, sensiblement les risques d'interconnexion entre différents fichiers.

La carte de sécurité sociale est, en effet, destinée à être présentée à toute réquisition d'un certain nombre de représentants des autorités⁷² et aussi à la demande de l'employeur du titulaire de la carte, de son proposé ou de son mandataire⁷³.

Lors des travaux parlementaires, le Ministre de l'Emploi et du Travail a déclaré, le 29 novembre 1984, à la Commission des Affaires sociales du Sénat, qu'"il faut établir une nette distinction entre la clé et la serrure lorsqu'on parle de numéro d'identification du Registre national" et que "si l'on connaît la clé - le numéro d'identification - cela n'implique pas que l'on soit autorisé à utiliser la serrure - la banque de données⁷⁴ - ou

⁷⁰"Cinq années d'activités de la Commission ...", op. cit., 2^e partie, chap. III, n° 1. 3 Voy. la circulaire du 15.10.1986, op. cit. , n° 227, b, rubrique 4, al. 2 : "ce numéro est mentionné sur le volet droit de la convocation sous la date et le lieu de naissance qu'en haut du volet gauche".

⁷¹Avis d'initiative n° 84/007 du 9.1.1984, annexe au Rapport Conrotte du 13.12.1984, D.P Sénat 740 (1984 - 1985) n° 2, en particulier pp. 21 et 22.

⁷² Loi du 15.1.1985 instaurant une carte de sécurité sociale M.B. 13.2.1985, p. 1575, art. 3 et 4.

⁷³ Id., art. 5, § 1^{er} et §", 2°

⁷⁴ C'est-à-dire le Registre national

a y avoir accès⁷⁵».

La Commission ne peut que dénoncer un tel point de vue. Elle doit, en effet, constater qu'il n'existe aucun logiciel informatique qui garantisse de façon absolue qu'aucun accès abusif à des données enregistrées ne pourrait avoir lieu. En d'autres termes, il n'existe pas de serrure inviolable.

Si l'on dispose de la clé - le numéro du Registre national -, la serrure peut être ouverte beaucoup plus aisément, en dépit des mesures de sécurité qui entourent le Registre national : des personnes qui n'ont pas reçu l'autorisation d'accès pourraient accéder aux données qui y sont stockées et, si ces personnes disposent du numéro d'identification personnel, la recherche des données qui les intéressent serait considérablement accélérée et facilitée.

D'autre part, la Commission tient spécialement à souligner que le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques ne doit pas être protégé seulement afin d'éviter ou de réduire les risques d'accès illicite à ce Registre, mais aussi et, peut-être, surtout afin d'éviter que son utilisation par un nombre élevé de gestionnaires de fichiers augmente les risques d'interconnexion entre ces différents fichiers et, donc, de rapprochement de données de différentes natures relatives à une même personne physique.

Le fait que les employeurs disposent grâce à la carte de sécurité sociale de leurs travailleurs, du numéro d'identification du Registre national de ceux-ci, pourrait inciter certains d'entre eux à utiliser - illégalement - ce numéro dans leurs propres fichiers et banques de données et pour échanger, à l'aide de ce numéro, des informations relatives à leurs travailleurs avec d'autres gestionnaires de fichiers (anciens employeurs, organismes financiers, assureurs, notaires, médecins, etc ..).

Si l'obligation de demander la carte de sécurité sociale était, à l'avenir, étendue à des catégories de personnes supplémentaires en application de l'article 2 de la loi précitée du 25 janvier 1985, la vie privée d'une part importante de la population serait soumise à de sérieux risques de violation.

⁷⁵ Rapport Conrotte, op. cit. , p. 7

- 31)** En dépit des imperfections d'un certain nombre de dispositions arrêtées en application de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, la Commission retire, en général, une impression relativement positive de la manière dont cette loi est exécutée.

Elle constate cependant que le secteur de la sécurité sociale au sens large (assurance maladie - invalidité, pensions de retraite et de survie, vacances annuelles, accidents de travail, assurance contre le chômage, etc) n'inspire pas la même impression quant à la manière dont il garantit - ou, plutôt, ne garantit pas - la protection de la vie privée.

Elle relève notamment que l'utilisation des données reçues du Registre national est beaucoup trop étendue dans ce secteur et qu'elle n'est pas assortie de mesures de confidentialité suffisantes. Si cette utilisation poursuit le but de plus grande efficacité des services publics qui constitue l'une des raisons pour lesquelles le Registre national a été institué, elle ne tient pas suffisamment compte du droit des sujets des données au respect de leur vie privée.

La Commission remarque surtout que la manière dont le numéro d'identification du Registre national est utilisé en matière de sécurité sociale viole tant la lettre que l'esprit de la loi du 8 août 1983 et qu'elle est susceptible d'engendrer de dangereux abus. Elle regrette tout particulièrement que ce soit précisément dans ce domaine où sont détenues des données sensibles à caractère personnel que l'utilisation du numéro du Registre national est organisée de manière telle qu'elle favorise considérablement les interconnexions de fichiers et le rapprochement de données a priori dispersées. Les menaces pour la vie privée y sont, de ce fait, accrues dans une large mesure.

Observant la manière dont tant l'utilisation des données reçues du Registre national que l'utilisation du numéro d'identification de ce Registre sont actuellement organisées dans le domaine de la sécurité sociale, la Commission redoute fortement que la mise en place de la banque-carrefour⁷⁶, dont le principe est pourtant assez positif⁷⁷ réduise encore sensiblement, en pratique, la protection dont devrait y bénéficier la vie privée.

La Commission regrette, en outre, que le législateur ait lui-même partiellement porté atteinte aux objectifs de protection de la vie privée qu'il avait introduits dans la loi du 8 août 1983 en acceptant que le numéro du Registre national soit mentionné sur la carte de sécurité sociale.

- 32)** En ce qui concerne la loi du 8 août 1983 elle-même, la Commission considère que, dans la mesure où tous les règlements supposés l'appliquer la respecteraient, elle définit un cadre suffisant pour assurer la protection de la vie privée en ce qui concerne le Registre national.

⁷⁶Voy. le projet de loi du 4.8.1989 relatif à l'institution et à l'organisation d'une Banque - carrefour de la Sécurité sociale, D.P. ch (1988 - 1989) 899-1.

⁷⁷ Avis n° 87/066, du 22.10.1987, inédit, p. 2

La Commission regrette néanmoins qu'elle ne comporte guère de disposition délimitant l'utilisation que peut faire une instance autorisée à accéder au Registre national des données qu'elle a obtenues en exerçant cet accès.

Aucune considération importante ne doit être émise au sujet de la faculté prévue à l'article 6 de la loi du 8 août 1983 qui n'a - heureusement - été que peu utilisée jusqu'à présent.

33) A l'occasion de l'examen de plaintes, la Commission n'a, à ce jour, constaté qu'une infraction à la loi du 8 août 1983, ce qui peut paraître rassurant. Elle estime toutefois devoir préciser que l'absence de découverte d'autres infractions à cette loi ne démontre nullement qu'il y aurait un respect quasi absolu de cette loi.

D'une part, le public semble très mal informé de la teneur et même de l'existence de cette loi, ce qui explique peut-être pourquoi un plus grand nombre de plaintes n'a pas été adressé à la Commission.

D'autre part, la Commission a dû remplir sa mission avec des moyens insuffisants et elle n'a pu procéder aux vérifications sur place qui auraient été nécessaires. Elle se demande, par exemple, si la simple application de certains arrêtés royaux critiqués dans les chapitres précédents ne donne pas, en fait, lieu à de fréquentes violations de la loi du 8 août 1983.

La Commission estime, par ailleurs, que le risque que des dispositions réglementaires soient contraires à cette loi serait considérablement atténué si sa propre compétence n'était pas seulement consultative.

Dans la situation présente, un arrêté peut nuire très fortement à la protection de la vie privée si le Roi ne tient pas compte des critiques et remarques formulées par la Commission.

A fortiori, lorsque, comme en matière de sécurité sociale au sens large, un grand nombre de dispositions réglementaires sont établies au mépris des impératifs de la protection de la vie privée et contre l'avis de la Commission, la combinaison de ces dispositions est susceptible de provoquer, dans les faits, le démantèlement du régime protecteur de la loi du 8 août 1983.

34) Enfin, la Commission tient à mettre en évidence l'énorme vide juridique qui résulte de l'absence d'une législation générale en matière de protection des données à caractère personnel.

Elle estime, en particulier, que les risques pour la vie privée présentés par le rapprochement de données pourraient être éliminés beaucoup plus facilement si, à la réglementation stricte de l'usage du numéro d'identification du Registre national - ou de tout numéro personnel d'identification destiné à être utilisé sur une grande échelle - pouvaient être associées des mesures de protection des données elles-mêmes - même si ces données portent sur d'autres éléments que celles enregistrées au Registre national et quelle que soit la banque de données qui les détient ou les utilise.

Le Secrétaire,

Le Président délégué,

A. PIPERS

B. ASSCHERICKX

TABLE DES MATIERES

Avant-propos

CHAPITRE I LE DROIT D'ACCES AUX DONNEES DE BASE DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

I L'accès aux données de base enregistrées au Registre national

- 1) Notion d'accès
- 2) Justification de l'accès
- 3) Données pour lesquelles l'accès est accordé
- 4) Limitation de l'accès en fonction des personnes auxquelles les données se rapportent.

II L'utilisation des données de base obtenues pour l'intermédiaire du Registre national

- 5) Droit d'utiliser les données obtenues grâce à l'accès
- 6) Utilisation, dans les relations avec des tiers, des données obtenues grâce à l'accès :
 - 6.1 Dispositions réglementaires et respect de la vie privée
 - 6.2 L'arrêté royal du 12.8.1985 réglant, en ce qui concerne le Ministère de la Prévoyance sociale, l'accès au Registre national des personnes physiques
 - 6.3 Les arrêtés royaux du 5.12.1986 et l'arrêté royal du 26.9.1988 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.

CHAPITRE II L'UTILISATION DU NUMERO D'IDENTIFICATION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

I 7) Fondement légal

II La gestion interne

- 8) Notion de gestion interne
- 9) Respect des conditions de l'article 8 de la loi du 8.8.1983
- 10) Limites de l'utilisation du numéro d'identification pour la gestion interne
- 11) Désignation des services et des membres du personnel autorisés à utiliser le numéro d'identification
- 12) Absence de désignation des services et des membres du personnel : l'arrêté royal du 28.6.1985 fixant le mode d'identification des bénéficiaires de pensions
- 13) Limitation de l'utilisation du numéro d'identification dans les relations nécessaires à la gestion interne :

- 13.1 Limitation trop vague
- 13.2 L'arrêté royal du 12.8.1985 autorisant certaines autorités du Ministère de la Prévoyance sociale à faire usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques
- 13.3 L'arrêté royal du 5 décembre 1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification par les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale

III Les relations externes

- 14) Notion et limites
- 15) Autorisation trop générale d'utiliser le numéro d'identification accordée par divers arrêtés royaux
- 16) Les arrêtés royaux des 5.12.1986 et 26.9.1988 :
 - 16.1 Atteinte à la protection de la vie privée
 - 16.2 Manque de fondement légal de la définition des relations externes
 - 16.3 Imprécision de la définition des relations externes
 - 16.4 Utilisation du numéro d'identification dans les relations des tiers avec leurs propres sous-traitants
 - 16.5 Obligation d'utiliser le numéro d'identification
- 17) Mépris des avis de la Commission
- 18) Avis du Conseil d'Etat sur le fondement légal des arrêtés royaux des 5.12.1986 et 26.9.1988 :
 - 18.1 Position du Conseil d'Etat
 - 18.2 Position de la Commission

CHAPITRE III L'INTERCONNEXION DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

I Notion d'interconnexion des données à l'aide du numéro du Registre national

- 19) Danger de l'interconnexion des données et absence de réglementation
- 20) Distinction des types d'interconnexion des données à l'aide du numéro du Registre national

II Interconnexion des données grâce à l'utilisation du numéro du Registre national dans les relations externes entre les différents maîtres de fichiers relevant d'une même autorité publique ou d'un même organisme

- 21) Accroissement des risques d'abus
- 22) La situation de la C.G.E.R.
- 23) La situation de la R.T.T.
- 24) Recommandations concernant le Ministère de l'Intérieur

III Interconnexion des données grâce à l'utilisation du numéro du Registre national dans les relations externes entre des maîtres de fichiers relevant d'autorités publiques ou d'organismes différents

- 25) Risques présentés par le rapprochement de données de natures différentes
- 26) Différenciation des arrêtés royaux en fonction de l'étendue de l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification dans les relations externes
- 27) Autorisation trop générale et précisions nécessaires
- 28) Recours à des numéros d'identification sectoriels

IV Interconnexion des données grâce à la mention du numéro du Registre national sur un document destiné notamment à l'identification de son titulaire

29) La carte d'identité

29.1 Mention facultative du numéro d'identification

29.2 Mention du numéro d'identification sur la convocation pour le renouvellement de la carte d'identité

30) La carte de sécurité sociale

CHAPITRE IV CONCLUSION

- 31) Bonne exécution de la loi du 8.8.1983, sauf dans le secteur de la sécurité sociale
- 32) Evaluation de la loi du 8.8.1983
- 33) Violation de la loi du 8.8.1983
- 34) Vide juridique en matière de protection des données à caractère personnel

Table des matières

Annexe : La brochure "Cinq années d'activités de la Commission : une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel.