

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

N. Réf. 10527/L/A/66

**AVIS N° 90/089 DU 2 AVRIL 1990**

Objet : Avant-projet de loi modifiant le chapitre VI du titre IX du Code des impôts sur les revenus.

La Commission consultative de la protection de la vie privée;

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment l'article 12;

Vu la demande d'avis du 25 mai 1987 du Ministre des Finances,

A émis le 2 avril 1990 l'avis suivant :

**I. Compétence de la Commission**

1. Le texte soumis pour avis à la Commission ne concerne ni l'accès au Registre national, ni l'utilisation du numéro d'identification du Registre national, lesquels doivent être autorisés par le Roi. Dès lors, les articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques n'offrent aucun fondement légal pour la compétence de la Commission.

Par ailleurs, l'article 12 de la loi dispose que la Commission donne, soit d'initiative, soit sur demande du Ministre de la Justice, des avis sur toute question relative à la protection de la vie privée dans le cadre de cette loi.

Cette disposition accorde au seul Ministre de la Justice le droit de demander un avis à la Commission. Toutefois, la Commission peut également donner un avis de sa propre initiative. Dans l'intérêt de la protection de la vie privée, la Commission estime devoir faire usage de cette possibilité dans le cas présent. Elle est dès lors compétente pour répondre à la demande d'avis, bien qu'elle n'ait pas été introduite par le Ministre de la Justice.

## **II. Portée de la réglementation en projet**

2. Le projet présenté concerne la gestion de la banque de données cadastrales, laquelle existe déjà et contient des données relatives aux biens immobiliers. Il ressort de l'exposé des motifs que ces données concernent notamment la situation topographique et administrative des biens, leur numéro cadastral, leur nature, contenance et origine, leur valeur et revenu ainsi que leur propriétaire. En vertu de l'article 393 du Code des impôts sur les revenus, remplacé par l'article 34 de la loi du 19 juillet 1979, l'administration du cadastre assure désormais la conservation et la mise à jour des documents cadastraux suivant les règles fixées par le Roi.

Il ressort de l'exposé des motifs et des renseignements fournis à la Commission par le représentant du Ministre des Finances que la banque de données contient, outre la documentation cadastrale classique (plan, matrice, registres parcellaires et tables alphabétiques des propriétaires), également des données informatisées. De plus, les informations cadastrales peuvent être combinées avec des informations provenant d'autres banques de données.

A ce propos, la Commission constate que le directeur général de l'Administration du cadastre ainsi que les fonctionnaires de ce service délégués par le Ministre des Finances ont accès au Registre national des personnes physiques (art. 1, 1<sup>o</sup>, A.R. du 27 septembre 1984, Moniteur belge du 19 octobre 1984) et sont autorisés à utiliser, sous certaines conditions, le numéro d'identification du Registre national (art. 1 à 3 A.R. du 25 avril 1986, M.B. du 21 mai 1986). Selon les renseignements communiqués à la Commission, la liaison avec les données du Registre national se fera sur la base du numéro d'identification du Registre national.

L'article 1er du projet présenté tend à remplacer l'article 393 précité du Code des Impôts sur les revenus par une nouvelle disposition et à légaliser ainsi notamment l'élargissement en cours de prestations, lequel résulte d'une automatisation accrue.

3. La banque de données cadastrales est fréquemment consultée, tant par des organismes publics que par des particuliers.

Il est précisé dans l'exposé des motifs qu'à l'origine, c'est-à-dire avant 1868, seuls les propriétaires d'un bien immobilier avaient le droit d'obtenir des copies et des extraits des documents cadastraux. L'article 2 de la loi du 20 décembre 1867 contenant le budget des voies et moyens pour l'exercice 1868 (Moniteur belge du 24 décembre 1867) dispose que les rétributions perçues des "particuliers" pour la délivrance d'extraits de matrice et de plans du cadastre sont versées au Trésor. La fourniture d'informations fut donc étendue à tous les particuliers à partir de 1868. Ceci est d'ailleurs confirmé par l'article 163, § 1er, du règlement pour la conservation du cadastre, fixé par l'arrêté royal du 26 juillet 1877 (Moniteur belge du 18 août 1877).

Il ressort de l'exposé des motifs que le projet soumis à la Commission repose sur l'idée que la fourniture d'informations à des tiers serait pratiquement impossible ou en

tout cas fortement compromise dans la mesure où l'information de l'Administration du cadastre contient des données provenant du Registre national. En effet, les auteurs de l'avant-projet estiment que les fonctionnaires de l'Administration du cadastre autorisés à accéder au Registre national et à utiliser le numéro d'identification du Registre national sont tenus au secret professionnel dont question à l'article 11 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Pour répondre à cette objection, l'article 1er de l'avant-projet, qui remplace l'article 393 précité du Code des impôts sur les revenus par une nouvelle disposition, prévoit une réglementation propre pour la préservation des droits des propriétaires cadastrés. Cette nouvelle réglementation contient également des dispositions en vue de garantir le bon fonctionnement du service.

Puisque le nouvel article 393 constituerait lui-même le fondement juridique pour la communication d'informations à des particuliers, l'article 2 de la loi du 20 décembre 1867 est abrogé par l'article 2 de l'avant-projet.

### **III.Appréciation**

#### **a. Utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national.**

Dans des avis antérieurs, la Commission a déjà fait remarquer que la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, bien que contenant une réglementation concernant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national (articles 8 et 9) ne contient aucune disposition concernant l'utilisation des données proprement dites du Registre national par les personnes et instances ayant obtenu l'accès. (Avis n° 86/045 du 23 avril 1986 concernant la communication à des tiers de données reçues du Registre national; avis n° 89/079 du 24 avril 1989 concernant l'utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national, § 1er. cf. le rapport "Cinq années d'activités de la Commission. Une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel. 1984-1989", s.l. 1989, 21).

Par conséquent, la Commission estime que la loi de 1983 n'interdit pas expressément que les données visées puissent être utilisées de telle manière qu'elles parviennent à la connaissance de tiers. Il n'est pas possible de déduire de l'article 11 de cette loi, auquel il est fait référence dans l'exposé des motifs, qu'il contiendrait une disposition prohibitive de ce genre. Cet article impose le respect du secret professionnel aux "personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions interviennent dans la collecte, le traitement ou la transmission des informations visées par les articles 3 et 5". Il ressort des travaux parlementaires que le secret professionnel s'applique à "toutes les personnes s'occupant du fonctionnement du Registre national". (Déclaration du Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, dans le rapport Tant, Doc. Parl., Chambre, 1982-83, n° 513-6, p. 17). Faute de précisions supplémentaires dans la loi, la Commission estime que l'article 11, qui contient une disposition pénale, ne peut faire l'objet d'une interprétation aussi large au point de considérer que les "utilisateurs" qui

ont accès au Registre national soient eux aussi soumis à son application. (Cf. avis n° 89/079 du 24 avril 1989, précité, § 5-7. cf. également le rapport "Cinq années d'activités de la Commission ...", précité, p. 21, note 5).

5. Ce qui précède ne signifie pas que des autorités ayant accès au Registre national peuvent en faire un usage illimité.

En effet, comme la Commission l'a déjà fait remarquer précédemment, les données du Registre national ne peuvent faire l'objet d'aucun abus. En outre, les arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national ainsi que d'autres instruments avec des dispositions normatives, en particulier des conventions internationales, peuvent contenir des limitations. (Cf. avis n° 89/079 du 24 avril 1989, précité, § 8. cf. aussi le rapport "Cinq années d'activités de la Commission ...", précité, 22-23).

Par ailleurs, la Commission peut évaluer un projet qui lui est soumis en fonction des exigences découlant de la nécessité de garantir une protection effective de la vie privée.

6. A l'occasion notamment de la demande qui est à la base du présent avis, la Commission a émis le 24 avril 1989 un avis général concernant l'utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national (avis n° 89/079).

La Commission a tiré les conclusions suivantes en cette matière :

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

En outre, il est exigé que cette utilisation poursuive l'accomplissement d'un but légitime et qu'elle constitue un moyen adéquat et pertinent pour atteindre ce but.

Par ailleurs, l'utilisation doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour remplir la mission visée et l'intérêt public qui est servi en donnant connaissance des données à des tiers doit prévaloir sur le droit de la personne concernée au respect de sa vie privée.

Enfin, pareille utilisation ne peut avoir lieu, sur la demande d'un tiers non habilité à accéder au Registre national, dans des conditions telles que ce tiers bénéficie en fait d'un "accès indirect" au Registre national". (Avis précité, § 14, cf. également le rapport "Cinq années d'activités de la Commission. ..", précité, 22-23).

La Commission confirme ces critères, à la lumière desquels elle examine ci-après les dispositions de l'avant-projet.

7. Le fondement légal pour l'utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national serait précisément fourni par la nouvelle disposition élaborée pour l'article 393 du Code des impôts sur les revenus.

Dès lors, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de s'attarder encore sur l'exigence de l'exercice d'une mission conférée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret.

8. En ce qui concerne le but de l'utilisation des données en question par l'administration du cadastre dans ses relations avec des tiers, il est précisé dans l'exposé des motifs qu'une telle utilisation s'inscrit dans le cadre de la prestation de services en faveur de tiers telle qu'elle existe déjà; en outre, l'accent y est mis sur les "besoins légitimes des citoyens du secteur immobilier et des utilisateurs publics et autres lorsque ceux-ci ne bénéficient pas encore eux-mêmes d'une autorisation d'accès au Registre national".

Cette précision ne permet pas, en soi, de déterminer s'il s'agit d'un but légitime, au sens notamment de l'article 8, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. En réalité, le but dans lequel l'administration du cadastre fournit des données à des tiers est d'ailleurs étroitement lié à l'utilisation que ces tiers désirent en faire.

Par conséquent, les auteurs du projet ont, à juste titre, prêté attention à l'utilisation que les tiers en question avaient l'intention de faire des données du cadastre. Le § 4 de l'article 393 nouveau prévoit que la demande de données doit contenir notamment "une déclaration spécifiant que les données seront employées à une utilisation justifiée, suivant la définition qui en sera donnée par le Roi". Aux termes de ce même paragraphe, le demandeur doit également déclarer "que les données et les documents délivrés ne seront pas reproduits sans l'autorisation préalable du fonctionnaire qui les a délivrés".

Il n'appartient pas à la Commission de se prononcer à présent sur d'éventuels cas "d'utilisation justifiée". Elle se limite à constater que les dispositions élaborées permettent de réserver la communication de données aux cas présentant un but légitime.

Par contre, la Commission se demande quelles suites doivent être réservées aux "déclarations" des tiers. Du point de vue de l'efficacité, il semble souhaitable de préciser que le tiers, en cas de non respect de l'engagement contenu dans sa déclaration, pourra se voir infliger une sanction, laquelle devrait alors être définie légalement.

9. La Commission constate que les destinataires de l'information du cadastre ne sont pas désignés de manière restrictive lorsqu'il s'agit de copies et d'extraits (article 393, § 2), alors qu'ils le sont lorsqu'ils s'agit de données "sous une forme traitée" (article 393, § 3).

Elle tient à signaler que cette distinction peut difficilement se justifier par les exigences de la protection de la vie privée, puisque les deux types de communication d'informations touchent la vie privée des propriétaires concernés. Cette

distinction repose sans doute plutôt sur les exigences en vue du bon fonctionnement du service, au sujet desquelles il n'appartient pas à la Commission de se prononcer.

La Commission ne juge pas nécessaire d'examiner davantage les définitions des destinataires possibles, étant donné que tous ces destinataires, qu'ils appartiennent à un vaste ensemble ou à un cercle très restreint, seront tenus de faire une "utilisation justifiée" des données fournies.

10. L'intérêt public qui est servi en donnant connaissance de données à des tiers doit être évalué par rapport au droit des propriétaires concernés au respect de leur vie privée.

Cette exigence devra en premier lieu être prise en considération lorsque sera précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par "utilisation justifiée". A ce propos, la Commission tient à souligner que, dans la mesure où des données sont fournies en vue d'un échange de biens immobiliers, il faudrait éviter autant que possible que les tiers puissent obtenir une connaissance complète du patrimoine immobilier de certaines personnes.

11. Par ailleurs, cette exigence du juste équilibre par rapport au droit des propriétaires devra également être prise en considération pour chaque cas individuel. En cette matière, le projet contient la disposition suivante : "l'administration du cadastre peut refuser la communication de données et documents si ceux-ci tombent sous la disposition de l'article 244, ou si leur délivrance peut constituer une infraction au droit à la vie privée ou venir compliquer ou compromettre le bon fonctionnement du département". (article 393, § 5, nouveau).

La Commission estime qu'il est souhaitable, par souci de clarté, d'établir une distinction entre les cas où la communication doit être refusée et les cas où celle-ci peut être refusée. Considérant que la communication doit être refusée lorsqu'elle constituerait une ingérence illicite dans la vie privée des propriétaires, la Commission propose de remplacer la disposition précitée par la suivante :

" L'administration du cadastre peut refuser la communication de données et documents lorsque celle-ci pourrait entraver ou mettre en péril le fonctionnement du service.

Elle doit refuser ladite communication lorsqu'il s'agit de données visées à l'article 244, alinéa 3, ou lorsque l'intérêt du demandeur à obtenir des données ne prévaut pas sur le droit des propriétaires concernés au respect de leur vie privée".

#### b. Utilisation du numéro d'identification

12. La Commission souhaite encore attirer l'attention sur l'utilisation du numéro d'identification du Registre national dans le système élaboré.

Afin de protéger la vie privée des intéressés, il y a lieu de veiller à ce que, lors de la prestation du service (communication de documents ou renseignements

verbaux, octroi du droit de consultation, etc.), le numéro d'identification ne soit pas communiqué à des tiers qui ne sont pas autorisés à utiliser ce numéro.

Dans l'état actuel de la réglementation, il est d'ailleurs interdit aux fonctionnaires de l'administration du cadastre, sous peine de sanctions pénales (articles 9 et 13 de la loi du 8 août 1983), d'utiliser le numéro d'identification dans les relations externes avec des instances autres que les autorités et organismes autorisés à utiliser ce numéro (cf. art. 3, al. 2, A.R. du 25 avril 1986, précité au point 2).

c. Secret professionnel

13. Il a déjà été signalé que, selon l'avis de la Commission, les utilisateurs des données du Registre national ne sont pas soumis à l'application de l'article 11 de la loi du 8 août 1983 (cf. supra, point 4). La Commission déplore cette lacune dans la loi.

C'est donc avec satisfaction qu'elle constate que la nécessité d'un secret professionnel, certes adapté, est reconnue dans l'exposé des motifs. En effet, on peut y lire que le secret professionnel doit s'appliquer non seulement aux fonctionnaires de l'administration du cadastre, mais également aux fonctionnaires communaux qui reçoivent des informations cadastrales personnelles ou des documents cadastraux. Les renseignements fournis à la Commission permettent d'en déduire que les fonctionnaires communaux sont visés dans la mesure où ils doivent tenir à jour une partie de la documentation cadastrale.

Toutefois, la Commission n'a pas trouvé cette idée transposée dans le texte du projet lui-même.

Elle estime dès lors indispensable qu'une telle disposition soit inscrite dans le projet. A ce propos, la Commission se demande si le champ d'application doit uniquement être étendu aux fonctionnaires communaux ou éventuellement aussi aux fonctionnaires d'autres administrations dans la mesure où ils conservent également une partie de la documentation cadastrale.

IV. Conclusion

14. Sous réserve des remarques émises ci-avant, la Commission donne un avis favorable.

Le Secrétaire,

A. PIPERS

Le Président,

D. HOLSTERS