

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

N. Réf. 10527/L/S/22 et 24

AVIS N°90/091 DU 7 AOUT 1990

Objet: Communication par les administrations communales de données contenues dans les registres de population et délivrance de certificats d'hérédité.

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

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

A émis le 7 août l'avis suivant:

I. Problématique

1.A la suite de la publication de la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 27 janvier 1987 concernant l'accès aux registres communaux de population et au Registre national des personnes physiques (M.B., 7 février 1987), une administration communale a interrogé la Commission pour savoir dans quelle mesure les communes peuvent communiquer à des tiers des données contenues dans leurs registres de population. Une autre administration communale a demandé si les communes peuvent utiliser les données du Registre national pour la délivrance de certificats d'hérédité, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes ayant quitté la commune.

La Commission estime que les deux problèmes peuvent être analysés conjointement.

Pour la délivrance de certificats d'hérédité comme pour la communication de données contenues dans les registres de population, les administrations communales pourraient en effet consulter le Registre national afin de vérifier, de compléter et de corriger les données en leur possession. La question est de savoir si une telle utilisation des données du Registre national est compatible avec les exigences que pose le respect de la vie privée.

Erreur ! Argument de commutateur inconnu.

2. Conformément à l'avis n°89/079 émis par la Commission le 24 avril 1989 concernant l'utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national, il est requis en premier lieu que pareille utilisation s'inscrive dans le cadre de l'accomplissement d'une mission conférée en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

En conséquence, la Commission doit vérifier essentiellement si la communication de données contenues dans les registres de population et la délivrance de certificats d'hérédité possèdent un fondement juridique.

II. Fondement juridique

A. Communication de données contenues dans les registres de population

a. En général

3. L'article 3 de la loi du 2 juin 1856 sur les registres de population prévoit qu'il y a dans chaque commune des registres de population.

Aux termes de l'article 126, 2°, de la nouvelle loi communale, le bourgmestre et l'officier de l'état civil peuvent, chacun en ce qui le concerne, déléguer à des agents de l'administration communale "la délivrance d'extraits des registres de population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres".

La loi ne précise pas les conditions auxquelles des données des registres de population peuvent être délivrées.

4. L'arrêté royal du 1er avril 1960 réglant la tenue des registres de population, lequel prévoit à l'article 1er que la tenue du registre de population est placée dans les attributions du collège des bourgmestres et échevins, ne détermine pas non plus lesdites conditions.

5. Par contre, les Instructions générales concernant la tenue des registres de population, la constatation des changements de résidence et la délivrance des cartes et pièces d'identité, arrêtées par le Ministre de l'Intérieur le 19 mars 1981 en application de l'article 23 dudit arrêté royal du 1er avril 1960 contiennent un certain nombre de dispositions en la matière (voir le M.B., 2 avril 1981).

Le chapitre 1er, section I, n°1, sous la rubrique "Consultation des registres", e, prévoit en premier lieu que les administrations communales "sont tenues de satisfaire aux demandes de renseignements extraits des registres de la population lorsqu'elles émanent d'avocats ou d'huissiers de justice justifiant de leur qualité".

Plus loin, le même littéra énonce notamment ce qui suit: "Les autorités communales apprécient librement la suite à donner aux ... demandes (d'informations provenant des registres de population) émanant de particuliers ou de sociétés privées".

6. Sur la base de cette dernière disposition, les communes sont, entre autres, autorisées en principe à communiquer à des tiers la nouvelle adresse d'un ancien habitant (Réponse du Ministre de l'Intérieur, Questions et Réponses, Sénat, 1988-1989, 616).

Les dispositions précitées ne s'opposent pas en soi à la communication par une commune de données concernant les habitants de la commune à des organismes commerciaux. Toutefois, en réponse à une question parlementaire, le Ministre de l'Intérieur a qualifié ces pratiques d'"injustifiées" et il a ajouté "qu'il est plus que temps d'éclaircir une situation relativement confuse et (qu'il) compte réexaminer prochainement toute la problématique concernant la diffusion de renseignements individuels à des tiers". Aux yeux du Ministre, "une lacune importante existe dans la législation belge en cette matière".

(Réponse du Ministre de l'Intérieur, Questions et Réponses, Chambre, 1988, 1752. Voir également la réponse du Ministre de l'Intérieur, Questions et Réponses, Chambre, 1989-1990, 9617).

b. Données reçues par l'intermédiaire du Registre national

7. En vertu de l'article 1er, § 1er, 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 informations (M.B., 21 avril 1984), "toute commune a accès aux informations contenues au Registre national des personnes physiques et relatives aux personnes inscrites dans ses registres de population ou dans ses registres des étrangers ainsi qu'aux personnes qui ont été inscrites dans lesdits registres et qui sont décédées, ont été rayées d'office ou ont été rayées par suite de leur établissement à l'étranger".

L'octroi du droit d'accès précité permet aux communes d'obtenir des informations autres que celles contenues dans leurs propres registres en ce qui concerne les personnes qui ont été inscrites dans leurs registres de population ou dans leurs registres des étrangers. A titre d'exemple, elles peuvent obtenir l'adresse actuelle d'un ancien habitant qui a encore déménagé une ou plusieurs fois après son départ de la commune.

L'article 3 de l'arrêté royal précité prévoit que les informations obtenues "ne peuvent être utilisées qu'à des fins de gestion interne" et qu'elles "ne peuvent faire l'objet d'aucune communication à des tiers".

8. La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 27 janvier 1987 mentionnée plus haut et concernant l'accès au Registre national des personnes physiques (M.B., 7 février 1987) attire l'attention sur l'obligation de respecter la vie privée et les libertés des personnes intéressées, ce en application de l'arrêté royal du 3 avril 1984 précité.

La circulaire rappelle par conséquent que "des informations relatives à des personnes étrangères à la commune ne peuvent être utilisées qu'à des fins de gestion interne et ne peuvent sous aucun prétexte faire l'objet d'une communication à des tiers".

B. Certificats d'hérédité

9. Dans certains cas, une personne doit prouver qu'elle est héritière d'une personne décédée.

En principe, le notaire est compétent pour confirmer la qualité de la personne successorale dans un document appelé "acte de notoriété" (voir, articles 1er et 20 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat; consulter, concernant les développements dans la pratique, J. Dembon, "Acte de notoriété successorale", Rev. not. b., 1987, 234-251; J.-L. Snyers, "Waarheen met de akte van bekendheid?", T. Not., 1989, 136-144). Le juge de paix est également qualifié pour délivrer des actes de notoriété successorale (voir l'article 600 du Code judiciaire).

10. Dans la pratique, les organismes financiers, et surtout les institutions publiques de crédit, se contentent fréquemment d'un certificat délivré par le bourgmestre. Ce document, connu sous le nom de "certificat d'hérédité", contient des données puisées dans les registres de population et est basé en outre sur les déclarations du demandeur lui-même.

Cette pratique a été instaurée (déjà au siècle passé) pour épargner à l'intéressé les frais d'un acte authentique, principalement lorsque le montant des sommes à liquider n'est pas important (Consulter, P. Haeck, Le décès de l'être humain, Bruges, 1937, p. 228, n° 238).

La délivrance par le bourgmestre de certificats d'hérédité n'a aucun fondement juridique. Il résulte de cette situation que le bourgmestre ne peut certainement pas être obligé à délivrer ledit document; par ailleurs, cette délivrance n'est en principe pas interdite (voir, commentaire rédactionnel, Rev. comm., 1950, (241), 242).

11. Pour être complet, il convient de remarquer qu'un certain nombre de circulaires ministérielles donnent des directives spécifiques en la matière.

Ainsi, une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 30 décembre 1952 prévoit que le bourgmestre peut formuler des réserves dans sa déclaration quant à l'exactitude de celle-ci et y inclure un texte disant que selon les données en sa possession, il n'a pas connaissance que le de cuius a d'autres ayants droit que ceux déjà mentionnés (circulaire du 30 décembre 1952 relative à la rédaction d'attestations de succession et de notoriété par les administrations communales, Bulletin du Ministère de l'Intérieur, 172; consulter, R.D. De Man, Nieuwe commentaar op de bevolkingsboekhouding, Heule, s.d., feuilles mobiles, p. 237; Th. Piron et F. Poellaer, Bevolkingsregisters in België, Bruges, 1957, p. 370, n° 429).

En outre, des circulaires du Ministre de la Justice déterminent le montant maximum à percevoir pour lequel un certificat peut être délivré. (Le fondement juridique sur lequel le Ministre s'est appuyé pour prendre cette mesure n'apparaît pas clairement). En 1979, le montant maximum a été porté à 30.000 francs (circulaire n° 7/61.720/P du Ministre de la Justice du 15 février 1979, non publiée au Moniteur Belge, citée dans Gem., 1979, 180-181. Voir aussi, la

réponse du Ministre de la Justice, Questions et réponses, Chambre, 1989-1990, 8814; erratum, p. 9492).

III. Conclusion

12. La Commission estime qu'il est douteux que la communication de données contenues dans les registres de population se base sur un fondement juridique suffisamment précis.

Pour ce qui regarde la communication de telles données, les Instructions générales laissent entièrement à la commune concernée le soin d'apprécier si des particuliers ou des sociétés privées peuvent y prétendre. Néanmoins, la protection de la vie privée exige qu'une loi ou une disposition réglementaire fixe les conditions sous lesquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées à des tiers.

Abstraction faite de l'absence en la matière de toute norme limitative, la Commission estime qu'il est en tout cas souhaitable que des données contenues dans les registres de population ne soient pas communiquées sur simple demande. La recevabilité d'une telle demande devrait être subordonnée à une appréciation de l'objectif poursuivi et de l'importance des données demandées, ce compte tenu du droit de la personne concernée au respect de sa vie privée. Actuellement, ce pouvoir d'appréciation appartient déjà aux communes sans qu'il faille attendre une modification des Instructions générales en ce sens.

13. Absolument aucune réglementation ne régit la délivrance de certificats d'hérédité. Par conséquent, dans la mesure où des données contenues dans des registres de population de la commune concernée sont utilisées pour ces déclarations, il est fait application des principes généralement valables pour l'utilisation de pareilles données; à cet égard, la Commission renvoie à la conclusion formulée ci-avant (n° 12). Pour le reste, il est interdit aux communes de communiquer à des particuliers des données contenues dans le Registre national mais non présentes dans leurs propres registres de population (article 3 de l'arrêté royal du 3 avril 1984).

La Commission doit également attirer l'attention sur l'absence d'un fondement juridique suffisamment précis en ce qui concerne la délivrance de certificats d'hérédité. Elle estime nécessaire que cette pratique soit réglementée de manière générale, notamment en précisant que seule une personne intéressée peut obtenir un certificat d'hérédité.

Par ailleurs, la Commission ne perçoit pas le ou les motifs qui empêcheraient de déroger à l'interdiction de principe de communiquer à des particuliers des données du Registre national non contenues dans les registres de population de la commune concernée. Du point de vue de l'efficacité du service, il paraît au contraire souhaitable que la commune puisse compléter et corriger ses propres données en consultant le Registre national. En effet, il est ainsi possible d'épargner au demandeur la peine de devoir s'adresser successivement à différentes administrations communales. Dans la mesure où cette dérogation reste limitée à la délivrance de certificats d'hérédité, elle ne

semble pas contraire au droit à la protection de la vie privée des personnes intéressées.

Dans le cadre d'une réglementation générale relative aux certificats d'hérédité, il pourrait dès lors être envisagé de procéder à une modification de l'article 3 de l'arrêté royal du 3 avril 1984 précité. Il va toutefois de soi que les communes doivent respecter l'interdiction prévue en la matière jusqu'à ce qu'une modification éventuelle n'intervienne.

Le Secrétaire,

Le Président,

A. PIPERS

D. HOLSTERS