

AVIS N° 90 / 094 du 26 novembre 1990

N. Réf. : 10527/L/S/42

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 les questions fréquentes posées à la Commission concernant l'obligation, pour une personne physique, de répondre aux demandes qui lui sont adressées de fournir à différents organismes le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques;

A émis, le 26 novembre 1990 l'avis suivant :

La Commission examinera, d'une part, l'obligation qui peut être imposée au titulaire de communiquer son numéro d'identification et, d'autre part, l'utilisation de plus en plus fréquente de celui-ci.

Peut-on imposer directement ou indirectement au titulaire du numéro de le communiquer ?

Avant d'examiner le caractère obligatoire de la communication du numéro par son titulaire, la Commission estime qu'il convient de rappeler quelques éléments à propos de l'obligation, faite à l'administration, d'utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, dans un secteur où la question se pose aujourd'hui avec une grande acuité, celui de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

L'usage du numéro d'identification a été rendu *obligatoire*, par circulaire ministérielle du 8 décembre 1989,⁽¹⁾ au seul titre d'identifiant dans les relations administratives pour l'application de la sécurité sociale des travailleurs salariés. La Commission a explicité longuement son avis sur plusieurs aspects illégaux des différents arrêtés royaux du 5 décembre 1986⁽²⁾ et de celui du 26 septembre 1988⁽³⁾ qui sont à l'origine de la circulaire rendant aujourd'hui obligatoire l'utilisation du numéro d'identification. On se reportera, à cet égard, aux divers avis de la Commission, publiés à propos de ces arrêtés royaux et à son avis n° 89/086 du 20 décembre 1989 portant sur l'évaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi du 8 août 1983 et spécialement le chapitre II, 16° à 18°. La circulaire du 8 décembre 1989, réglant l'usage obligatoire du numéro d'identification, à partir du 1er janvier 1990, n'a pas apporté d'élément permettant à la Commission de revenir sur ses appréciations antérieures. La Commission estime donc cette obligation inacceptable : la loi de 1983 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.⁽⁴⁾ La loi du 8 août 1983 établit un régime de protection du numéro d'identification du Registre national auquel un arrêté royal et, a fortiori, une circulaire ministérielle ne peuvent légalement déroger. Ainsi, partant de la procédure restrictive d'autorisation d'utilisation de l'identifiant unique, une application extensive, rendant obligatoire son utilisation en matière de sécurité sociale des salariés, en a été faite sans fondement légal.

La Commission estime ce rappel indispensable, car des plaintes lui sont parvenues à propos de l'interprétation erronée que certains organismes entendent donner à la circulaire du 8 décembre 1989 et aux arrêtés qui la précèdent. Certains organismes, en effet, arguent de l'obligation qui leur est faite aujourd'hui, pour la répercuter auprès des personnes physiques elles-mêmes. La Commission estime qu'un tel raisonnement méconnaît le caractère restrictif des dispositions de la loi du 8 août 1983 : on ne peut déduire de l'obligation, faite à l'Administration, de fournir le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques aux autorités qui ont reçu l'autorisation de l'utiliser en vertu de ladite loi, l'obligation, pour les personnes physiques, de fournir ce numéro.

1 M.B. du 16 décembre 1989, pp. 20518 - 20520.

2 Voir les AR du 5 décembre 1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef d'organismes assurant la sécurité sociale des travailleurs salariés (M.B. du 19 décembre 1986, pp. 17333 sv. avec les avis de la Commission).

3 AR 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 (M.B. du 4 novembre 1988, pp. 15183 sv. avec l'avis de la Commission).

4 Comparer les avis rendus, en sens contraire, par le Conseil d'Etat sur les projets devenus les arrêtés royaux du 5 décembre 1986, réglant en ce qui concerne les organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale, l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques (par ex. M.B. du 19 décembre 1986, pp. 17314-17319). Ces avis rappellent que la loi du 8 août 1983 ne contient aucune disposition autorisant le Roi à imposer l'obligation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national. Le fondement légal pourrait toutefois être trouvé, poursuit le Conseil d'Etat, dans la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés qui charge le Roi de prendre des mesures notamment en vue de la simplification des formalités administratives. La position de la Commission à l'encontre du Conseil d'Etat a été explicitée dans l'avis 89/086 du 20 décembre 1989, spécialement au 18°, 2, faisant remarquer, entre autres, que la loi de 1983 est venue restreindre le champ d'application de celle de 1981.

L'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, accordée, entre autres, par les arrêtés royaux du 5 décembre 1986 et du 26 septembre 1988, ne peut, en aucun cas, être confondue avec le droit d'imposer, au titulaire de ce numéro, l'obligation de le fournir aux autorités et organismes requérants. Il est vrai que les personnes physiques (ou leurs représentants légaux) ont, de manière logique, toujours le droit d'utiliser le numéro qui les concerne.⁽⁵⁾ Mais ce droit n'implique pas que puisse être imposée aux personnes concernées l'obligation de le décliner.⁽⁶⁾

La Commission tient aussi à rappeler que le numéro ne peut être mentionné sur des documents qui peuvent être portés à la connaissance de tiers non-autorisés.⁽⁷⁾

Sans doute la Commission s'interroge-t-elle sur le dommage qui pourrait résulter, pour l'individu, de refuser de fournir son numéro d'identification. Cela n'a pas empêché, jusqu'à présent, les personnes d'être bénéficiaires du système de sécurité sociale. Par ailleurs, la Commission peut considérer les arguments développés qui laissent entendre que l'utilisation du numéro d'identification améliorera l'efficacité de ce système. Mais elle estime que les organismes seront inévitablement amenés à conserver le numéro d'identification, non plus à seule fin d'identification, mais aux fins de leur propre gestion interne. Dans ces conditions, il est à craindre que l'équilibre entre l'amélioration de l'efficacité, même au bénéfice des personnes, et la protection des personnes soit rompu et que le nouveau système installé soit plus dommageable à la vie privée de ces mêmes personnes.

Utilisation de plus en plus fréquente du numéro, notamment par des organismes de droit privé

De nombreuses autorités et de nombreux organismes, en ce compris des organismes privés, confondent, de plus en plus, l'obligation qui leur est faite de fournir le numéro d'identification du Registre national de leur personnel et l'obligation qu'ils imposent à leur personnel de leur fournir ce numéro. Les employeurs multiplient les circulaires internes afin de récolter eux-mêmes les numéros et peuvent ainsi en prendre connaissance avant de les transmettre aux organismes habilités. La Commission constate que de telles pratiques sont souvent illégales - en tout cas lorsque l'organisme qui collecte n'est pas lui-même autorisé, par la loi, à utiliser le numéro d'identification - et que les citoyens restent fort démunis vis-à-vis des pressions que peuvent ainsi exercer sur eux leurs employeurs. Mais elle estime aussi que ces pratiques conduisent à une utilisation de plus en plus intensive du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques sans référence aux termes de la loi.

⁵ Voir, par exemple, l'avis n° 85/011 du 6 février 1985, à propos de l'AR du 16 septembre 1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, en ce qui concerne le service "Radio-Télévision Redevances", (*M.B.* du 28 octobre 1986, pp. 14720-14724).

⁶ Voir, par exemple, l'avis n° 85/018 du 22 août 1985, à propos de l'AR du 10 septembre 1986 autorisant certaines autorités du Ministère des Classes Moyennes et de l'Institut National d'assurances sociales pour travailleurs indépendants à utiliser le numéro d'identification du Registre National des personnes physiques (*M.B.* du 9 octobre 1986, pp.13751-13754).

⁷ Voir, notamment, l'avis n° 85/011 du 6 février 1985, à propos de l'AR du 16 septembre 1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, en ce qui concerne le service "Radio-Télévision Redevances" (*M.B.* du 28 octobre 1986, pp. 14720-14724), et l'avis n°85/017 du 23 mai 1985, à propos d'un projet d'AR autorisant la Régie des Télégraphes et des Téléphones à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques (inédit).

En vertu de la loi du 8 août 1983, deux conditions doivent être respectées pour pouvoir utiliser ou communiquer le numéro d'identification.

Premièrement, l'article 8 de la loi limite l'octroi de l'autorisation de faire usage du numéro d'identification aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et aux organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général, désignés nominativement par le Roi.⁽⁸⁾

En second lieu, les modalités énoncées à l'article 8 de la loi doivent être respectées strictement. L'utilisation ne peut être accordée que par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission, dans les limites et aux fins déterminées par la Roi.

A propos du premier prescrit de la loi, la Commission a, en outre, toujours considéré que, mise à part la liberté dont dispose le titulaire, la communication du numéro ne peut se faire qu'aux autorités publiques ou organismes qui ont eux-mêmes été spécifiquement autorisés à utiliser le numéro d'identification. A propos du second, elle a toujours estimé, d'une part, que l'utilisation doit être strictement limitée à l'exercice des missions légales et réglementaires que l'autorité ou l'organisme doit assumer et, d'autre part, qu'au sein d'une autorité ou d'un organisme, les services et les agents autorisés doivent être définis et désignés avec un maximum de précision.⁽⁹⁾

Le caractère strict des dites conditions est souligné encore par l'article 9 de la loi qui dispose que l'utilisation du numéro d'identification sans y être autorisé ou à d'autres fins que celles en vue desquelles l'autorisation a été donnée, est interdite. Il convient de faire remarquer que cette disposition a été insérée dans la loi, aux fins, notamment, d'"éviter que les organismes privés ne demandent aux titulaires communication de leur numéro d'identification au Registre national".⁽¹⁰⁾

⁸ Voir l'article 4 de l'AR du 12 août 1985 réglant, en ce qui concerne le Ministère de la Prévoyance Sociale, l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques (*M.B.* du 7 septembre 1985, pp. 12832-12833), qui 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.

On se reportera aussi aux avis n° 85/023 à 85/035 du 23 octobre 1985, relatif aux AR du 5 décembre 1986 (*M.B.* du 19 décembre 1986, pp. 17333 sv.)

⁹ Voir, par exemple, l'avis n° 85/012, relatif à l'AR 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 (*M.B.* du 7 septembre 1985, pp. 12829-12832).

¹⁰ Exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1983, Doc. parl. Sénat, 1981-82, n° 296-1, p. 8.

La Commission a aussi précisé que les articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983 sont indépendants l'un de l'autre, mais que la lecture conjointe de ces deux articles réserve l'utilisation du numéro d'identification aux organismes qui remplissent les conditions de l'article 5.⁽¹¹⁾

Comme elle a eu l'occasion de l'expliciter dans son avis n°89/086 du 20 décembre 1989, la Commission ne peut qu'exprimer son inquiétude croissante devant le fait que la circulaire ministérielle du 8 décembre 1989 donne lieu, dans la suite des arrêtés royaux du 5 décembre 1986 et du 26 septembre 1988, à des pratiques en contradiction flagrante avec le prescrit de la loi. Elle ne peut donc que rappeler avec force qu'il y a lieu de veiller plus strictement au prescrit de la loi et à s'en tenir aux obligations définies dans la loi du 8 août 1983.

Conclusion

La Commission ne peut accepter qu'obligation soit faite directement ou indirectement aux personnes de fournir leur numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. Elle rappelle que la loi du 8 août 1983 l'interdit et que son prescrit doit être strictement observé. Elle constate que bon nombre de pratiques de communication entre organismes non autorisés par la loi - certains ne pouvant même pas l'être - ne respectent pas ce prescrit et accroissent le danger que le législateur a voulu écarter.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) A. PIPERS.

(sé) D. HOLSTERS

¹¹

On pourra se référer à : Commission consultative de la protection de la vie privée, *Cinq années d'activité de la Commission : Une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel*; voir en particulier, la deuxième partie consacrée à une synthèse des principales positions adoptées par la Commission et, notamment, le chapitre III, relatif à l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national.