



COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

AVIS NE 10 / 93 du 8 septembre 1993

N. Réf. : A / 013 / 93

OBJET : Communication à des tiers des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

Incidence de certaines dispositions de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de traitements de données à caractère personnel.

La Commission de la protection de la vie privée;

Vu l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel;

Vu la lettre du 13 juillet 1993 du Ministre de l'Intérieur;

Vu le rapport élaboré par Madame MARCHAL;

Emet d'initiative, le 8 septembre 1993, l'avis suivant :

I. OBJET :

Le Ministre de l'Intérieur, par lettre du 13 juillet 1993, a demandé à la Commission de la protection de la vie privée d'examiner s'il convient de recommander aux communes de donner suite aux demandes d'extraits des registres de la population et du registre des étrangers, ou de certificats établis d'après ces registres, lorsque ces demandes se réfèrent aux articles 4, 9, 16 § 1, 3E de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Il est rappelé à la Commission qu'à ce jour, les aspects de la communication à des tiers d'informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers sont régis par l'arrêté royal du 16 juillet 1992 ⁽¹⁾. Cet arrêté royal a été modifié par l'arrêté royal du 2 juillet 1993 ⁽²⁾.

Cet arrêté royal fixe, conformément à l'habilitation donnée au Roi par le Législateur, les cas où des informations contenues dans les registres précités peuvent être communiquées à des tiers.

Mais, depuis l'adoption de la loi du 8 décembre 1992, certaines communes reçoivent des demandes d'adresses fondées sur l'article 16 § 1, 3E de cette loi selon lequel le maître du fichier ou son représentant en Belgique est tenu de faire toute diligence pour tenir à jour, pour rectifier ou supprimer des données inexactes, incomplètes ou non pertinentes, ainsi que celles obtenues ou traitées en méconnaissance des articles 4 à 8 de la loi.

En obtempérant à ce type de demandes, les communes pourraient "théoriquement" communiquer à des tiers des adresses dans des cas non prévus par l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

Il en irait de même si les communes devaient obtempérer aux demandes fondées sur les articles 4 et 9 de la loi (obligation du maître de fichier d'informer les personnes concernées par des données collectées ou traitées).

Il est donc demandé à la Commission de vérifier si ce type de demandes adressées aux communes est légalement fondé.

II. EXAMEN :

A.1. Les registres de la population et le registre des étrangers sont actuellement régis par la loi du 19 juillet 1991 ⁽³⁾. Cette loi oblige chaque commune à tenir des registres de la population où sont inscrits les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume, et ayant leur résidence principale sur leur territoire.

¹ A.R. du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992, pp. 18045 s.

² A.R. du 2 juillet 1993 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, *M.B.*, 16 juillet. 1993, pp. 16601 s.

³ L. du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 3 sept. 1991, pp. 19075 s.

Cette loi stipule en son article 2 que les registres de la population contiennent, outre les informations que la loi prescrit, "les informations relatives à l'identification et à la localisation des habitants ainsi que les informations nécessaires à la liaison avec d'autres fichiers de l'Administration communale ou de l'Administration centrale".

"Dans ces limites, le Roi détermine la nature de ces informations. Il fixe également les règles selon lesquelles les dites informations peuvent être communiquées à des tiers ⁽⁴⁾".

A.2. En application de la loi précitée, le Roi a pris le 16 juillet 1992, quatre arrêtés royaux : le premier est relatif aux registres en tant que tels, le second, aux informations mentionnées dans les registres, le troisième, au droit d'accès aux registres et le quatrième, à la communication des informations qui y sont contenues.

En ce qui concerne plus précisément la communication des informations contenues dans les registres, le Ministre indique dans son rapport au Roi, que "dans un souci de protection de la vie privée, la communication à des tiers d'informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers doit s'effectuer de manière assez restrictive ⁽⁵⁾".

Cet arrêté royal traite des trois aspects de la communication des informations: la consultation des registres (Chapitre III), la communication à des tiers de listes de personnes tirées de ces registres (Chapitre IV), et la délivrance d'extraits de registres ou de certificats tirés des dits registres (Chapitre II).

Si les deux premières possibilités de communication d'informations ne semblent plus poser de problème d'interprétation, il n'en va pas de même en ce qui concerne la possibilité de délivrance de registres ou de certificats tirés des registres de la population.

L'article 3 expose en effet que "toute personne, tout organisme public ou privé peut obtenir, sur demande écrite et signée, un extrait des registres ou un certificat établi d'après ces registres concernant un habitant de la commune lorsque la délivrance de ces documents est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi."

A.3. Le Roi, dans son arrêté du 2 juillet 1993, a tenté de définir ce qu'il fallait comprendre par "documents dont la délivrance est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi". Il y a lieu d'entendre "entre autres les documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, le décret ou l'ordonnance, notamment le Code civil, le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle, ou par un arrêté pris en exécution de la loi, du décret ou de l'ordonnance, lorsque la procédure requiert l'indication du domicile de la personne à l'égard de laquelle elle doit s'exécuter ou se poursuivre, et que le domicile est, dans ce cas, assimilé à l'inscription aux registres de la population ou au registre des étrangers".

⁴ Article 2 alinéa 2.

⁵ Rapport au Roi précédant l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992, p. 18041.

Dans sa circulaire explicative du 2 juillet 1993 ⁽⁶⁾, le Ministre cite des exemples de procédure pour lesquelles les communes doivent obtempérer aux demandes qui leur sont adressées.

Les communes doivent communiquer les renseignements qui leur sont demandés lorsque ceux-ci s'avèrent nécessaires pour l'exécution correcte de procédure déterminée notamment par le Code civil ou par le Code judiciaire.

Sans vouloir être exhaustif, le Ministre cite également certaines lois particulières sur base desquelles peuvent se fonder des demandes aux communes. A titre d'exemple, citons :

- la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs;
- la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et la protection du consommateur;
- la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation;
- la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre.

La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de traitements de données à caractère personnel, notamment ses articles 4, 9 et 16 § 1, 3E, n'est pas mentionnée dans les exemples repris par le Ministre.

A.4. Convient-il de recommander aux communes de ne pas obtempérer à des demandes fondées sur ces articles de la loi ?

Le problème de la communication des données à caractère personnel, que le maître du fichier soit une personne publique ou une personne privée, a soulevé de nombreuses questions lors des travaux parlementaires. Les avis rendus par la Commission de la protection de la vie privée ont également relevé des problèmes pouvant surgir à l'occasion de la communication des données.

Le Législateur a entendu ne pas faire de distinction de traitement entre les fichiers tenus par des personnes morales de droit public ou par des particuliers.

Le Législateur n'a pas non plus voulu soumettre la communication des données à un régime différent de celui des autres opérations de traitement relatives à ces données, de sorte qu'un maître de fichier n'est autorisé à communiquer des données que pour autant que le traitement qui peut être fait par un tiers respecte la finalité qui a prévalu, soit lors de la collecte de ces données, soit lors du traitement initial, opérations pour lesquelles les personnes concernées par ces données ont été informées.

⁶

Circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique du 2 juillet 1993 portant instructions générales du 7 octobre 1992 concernant la tenue des registres de la population et des étrangers.
- Modifications, *M.B.*, 16 juillet 1993, pp. 16631-16632.

A.5. La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel s'impose comme une législation "cadre", établissant un certain nombre de principes essentiels à portée générale. Elle n'exclut pas la possibilité pour le Législateur d'établir une réglementation particulière pour certains fichiers, pour autant que cette réglementation particulière respecte les principes essentiels contenus dans la loi du 8 décembre 1992.

A.6. L'exposé des motifs du projet devenu loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité a précisé que les garanties et mesures de protection prévues par la loi du 8 décembre 1992, à l'époque encore en projet, seraient d'application ⁽⁷⁾.

Par ailleurs, lors des travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 1992, le Ministre de la Justice a indiqué que le projet de loi à l'étude a toujours tenu compte des législations particulières ⁽⁸⁾.

Il résulte de ceci que le Législateur a pu, (consciemment) autoriser le Roi à réglementer les cas de communication des données contenues dans les registres de la population. Ces dispositions réglant la communication peuvent donc rester d'application puisqu'elles respectent les principes essentiels de la loi du 8 décembre 1992, notamment le principe de finalités des registres de la population ⁽⁹⁾.

A.7. Informer un particulier d'une collecte ou d'un premier traitement de données le concernant, faire diligence pour tenir les données à jour pour rectifier ou supprimer les données inexactes, incomplètes ou non pertinentes, constituent-ils des "finalités" légitimes pour obliger une commune à obtempérer aux demandes qui lui seraient adressées ?

Compte tenu, d'une part, de la finalité des registres de population telle qu'elle est précisée par la loi du 19 juillet 1991 en son article 2 et, d'autre part, de ce que recouvre le concept de "document dont la délivrance est prévue ou autorisée par et en vertu de la loi" et tel que celui-ci est développé par l'arrêté royal du 2 juillet 1993, il apparaît à la Commission qu'un individu ne pourrait se prévaloir de l'obligation qui est la sienne dans le cadre de la loi du 8 décembre 1992 pour obliger une commune à lui fournir les informations nécessaires à cette fin.

⁷ Projet de loi relatif aux registres de population et aux cartes d'identité, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, nE 1150 / 1, p. 5

⁸ Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Merckx-Van Goey, Discussion des articles, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. extr. 1991-1992, nE 413/12, p. 15.

⁹ cf. note 7, *idem*.

En effet, les communes tiennent des registres pour remplir les missions qui sont les leurs (établissement de liste de milice, contrôle de l'obligation scolaire, enrôlement fiscal, droit à l'aide sociale), ensuite et dans la perspective de leur rapport avec l'administration centrale (information concernant les brevets de pension, les permis de conduire et les permis de travail). Les communes sont aussi chargées d'alimenter le Registre national des personnes physiques. L'arrêté royal du 16 juillet 1992 a, en outre, déterminé d'autres finalités susceptibles de justifier la communication de certaines données: ainsi sont autorisées les communications de données lorsque celles-ci s'avèrent nécessaires pour mener à bien une procédure, prévue notamment dans le Code civil, le Code judiciaire ou encore dans certaines législations particulières.

Les législations répertoriées dans le rapport au Roi de l'arrêté royal précité et de sa circulaire d'application ont pour point commun de déterminer une procédure spécifique à suivre lorsqu'un problème surgit par rapport à l'objet réglementé par celles-ci.

B.1. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les articles 4, 9 et 16 § 1, 3E de la loi du 8 décembre 1992 relative aux traitements de données à caractère personnel.

A la lecture des travaux préparatoires portant sur l'article 16 ⁽¹⁰⁾, il apparaît que la finalité de cette disposition est d'instaurer, par le biais d'une énumération d'obligations de moyen sanctionnables pénalement, un contrôle du maître du fichier sur son traitement.

Faute d'indications supplémentaires, il convient donc de revenir au libellé de l'article 16 § 1, 3E de la loi.

Ainsi, déceler dans cette disposition une base légale prévoyant ou autorisant toute personne à obtenir des administrations communales un extrait des registres ou un certificat établi d'après ces registres concernant un habitant de la commune, aurait pour effet d'une part de vider l'article 16 de la loi de toute consistance et d'autre part, de déplacer de manière dangereuse et inopportune, sur la personne des administrations communales une obligation qui incombe au maître de fichier, "responsable final, suprême et unique ⁽¹¹⁾".

Il importe donc de ne pas étendre, par voie d'interprétation, le sens immédiat et la portée des obligations contenues dans cette disposition.

B.2. Les articles 4 et 9 de la loi du 8 décembre 1992 pourraient-ils permettre à un tiers de bénéficier de telles communications d'extraits de registre communaux ?

¹⁰ Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1990-1991, nE 1610/1, p. 21; Ch. Repr., sess. extr. 1991-1992, nE 413/12, pp. 56 s.

¹¹ Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, nE445/2, p. 28.

Les articles 4 et 9 de la loi règlent les relations entre le maître du fichier et la personne concernée par un traitement, et plus spécifiquement l'obligation qu'a le maître de fichier d'informer le "fiché".

Permettre à un tiers, maître de fichier privé, se prévalant des articles 4 et 9 de la loi, d'obtenir communication d'extraits des registres ou de certificats établis d'après ces registres, reviendrait à faire bénéficier ce maître de fichier du droit d'accès de l'article 10 que la loi réserve à la personne concernée par le traitement.

En effet, seule la personne enregistrée (pour la première fois) dans un traitement peut "avoir accès à tous les renseignements recueillis à son sujet (¹²)".

Ces articles obligent, certes, n'importe quel maître de fichier à informer les personnes concernées notamment, par la collecte ou le traitement des données. Ils ne peuvent cependant avoir pour effet d'obliger les communes à lui communiquer des informations qu'elles détiennent en vertu des dispositions légales et pour lesquelles le Législateur a déterminé des règles de protection particulières (possibilité de réglementer la communication de données contenues dans le registre de la population), sous peine d'obliger les communes à violer le principe de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1992 et de détourner la finalité de la tenue des registres de la population, telle qu'elle est définie par ou en vertu de la loi.

C. **Par ces motifs**, la Commission estime qu'il convient de recommander aux Communes de ne pas donner suite aux demandes fondées exclusivement sur les articles précités.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.

¹²

Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1990-1991, nE 1610/1, p. 15;