

N. Réf. 10527L/A/101

AVIS N° 91/101 du 26 juillet 1991

OBJET :Projet d'arrêté royal autorisant le Ministre compétent pour la recherche scientifique à accéder au Registre national des personnes physiques.

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en particulier les articles 5 et 12;

Vu la demande d'avis du 6 mars 1991 du Ministre de la Politique scientifique, reçue à la Commission le 4 juin 1991;

Emet le 26 juillet 1991, l'avis suivant :

A. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission tend à autoriser le Ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions et les fonctionnaires des Services de programmation de la Politique scientifique qu'il a désignés à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques.

Cet accès est autorisé "exclusivement pour le volet points d'appui du programme de recherche en sciences sociales".

Les informations ne peuvent être utilisées qu'à des fins de "gestion interne" et ne peuvent être communiquées à des tiers. Ne sont pas considérés comme des tiers, "les promoteurs des points d'appui à qui peuvent être fournies les informations nécessaires, exclusivement pour l'exécution de travaux scientifiques, de recherches ou d'enquêtes".

B. EXAMEN DU PROJET

2. Le projet soumis s'inscrit dans le cadre du programme "Recherches en sciences sociales" approuvé par le Conseil des Ministres le 21 avril 1989. Ce programme comporte deux parties : un volet "points d'appui" et un volet "sous-programmes thématiques". Le but du volet points d'appui, consiste à développer des banques de données et des instruments de recherche en sciences sociales; cet objectif doit être atteint par le développement de centres d'information qui rassemblent l'information de base concernant un thème déterminé, complétée et moulée dans une structure cohérente pour être finalement mise à la disposition de l'ensemble de la communauté de la recherche. Le volet "sous-programmes thématiques" vise à effectuer des recherches spécifiques sur certains thèmes relatifs aux nouveaux défis de la société. En principe, les projets du volet points d'appui sont conçus dans une perspective à long terme tandis que ceux du volet sous-programmes thématiques le sont dans une optique à court terme (de 1 à 4 ans).

Le projet soumis n'a trait qu'au volet points d'appui.

Le 6 avril 1990, le Conseil des Ministres a approuvé dix points d'appui concernant les domaines suivants de recherche en sciences sociales : "emploi, travail et formation", "panel sur la démographie familiale", "démographie interface", "société et santé", "répartition des revenus, sécurité sociale et pauvreté", "immigrés", "études des femmes", "système socio-politique", "études sur l'opinion publique en matière politique" et "criminalité, police administrative et administration de la justice pénale". Il apparaît que tous ces points d'appuis se composent d'un groupe de travail de deux promoteurs ou plus, liés à différentes institutions de recherche (universités, institutions universitaires ou centres de recherche) qui doivent unir leurs forces dans le cadre du domaine auquel se consacre le point d'appui.

3. Le projet soumis tend à autoriser le Ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions à accéder aux informations du Registre national. Bien que l'article 2 du projet prévoit que les informations ne peuvent être utilisées qu'à des fins de gestion interne et qu'elles ne peuvent être communiquées à des tiers, il ressort de la définition de la notion de tiers que le Ministre peut communiquer les informations aux promoteurs des points d'appui en vue de l'exécution de travaux scientifiques, de recherches ou d'enquêtes. Une telle communication semble d'ailleurs être l'objectif principal, voire unique, dudit accès au Registre national.

A la demande de la Commission, le Ministre de la Politique scientifique a apporté un complément d'information sur la portée concrète du système prévu par le projet.

Il ressort notamment de ces informations qu'un certain nombre de points d'appui tendant au développement de banques de données et d'instruments de recherche collecteront des données au moyen d'enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de la population. Une telle recherche présuppose la constitution d'un échantillon aléatoire, dans lequel chaque citoyen est susceptible de faire partie des personnes sondées.

Jusqu'à présent, les chercheurs doivent s'adresser aux communes, pour constituer un échantillon sur place, dans la mesure où ils ont obtenu l'accord de l'administration communale, sur la base des registres de population. Cette procédure prend beaucoup de temps et, en outre, ne permet pas d'associer toutes les communes à la constitution dudit échantillon, car certaines administrations communales refusent d'accorder leur autorisation.

Au cas où les chercheurs pourraient obtenir communication de données du Registre national, non seulement la procédure de constitution d'un échantillon serait plus rapide, mais la représentativité de l'échantillon y gagnerait également en qualité.

Actuellement, il apparaît que quatre points d'appui veulent utiliser des échantillons établis sur la base du Registre national : à savoir "panel sur la démographie familiale", "études sur l'opinion publique en matière politique", "démographie interface" et "répartition des revenus, sécurité sociale et pauvreté". La Commission a reçu de plus amples informations sur la nature des enquêtes à effectuer et sur les données nécessaires pour constituer l'échantillon.

Enfin, il a également été communiqué à la Commission les règles déontologiques que les points d'appui sont tenus de respecter, notamment sur le plan de la protection de la vie privée. Ces règles figurent dans les contrats conclus entre l'Etat belge et chacun des organismes de recherche ainsi que dans les directives administratives afférentes.

4. La Commission reconnaît que l'utilisation de certaines données du Registre national peut être particulièrement utile pour les travaux des points d'appui.

La Commission estime toutefois que la manière dont le projet veut permettre la communication de telles données est contraire aux dispositions de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

5. L'article 5, alinéa 1er, de la loi précitée dispose que le Roi autorise l'accès au Registre national notamment aux autorités publiques "pour les informations qu'[elles] sont habilitées à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret". L'article 5, alinéa 2, dispose en outre que le Roi, après avis de la Commission consultative, peut étendre l'accès à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général.

L'accès aux données du Registre national ne peut donc être accordé que si une instance ayant obtenu l'accès est habilitée à connaître ces données. En règle générale, cela implique que ces données sont nécessaires pour l'accomplissement d'une mission imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret [Cf. J. Barthélemy, "La loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques", Le mouvement communal, 1987, p. 188].

Le Ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions et qui est autorisé à accéder au Registre national doit donc être habilité à connaître les données du Registre national.

La Commission doit toutefois constater qu'en cette matière, le Ministre agit exclusivement en tant qu'autorité administrative, plus précisément comme gestionnaire du programme de "recherche en sciences sociales". En cette qualité, le Ministre n'est pas compétent pour exécuter lui-même des travaux scientifiques, de recherche ou d'étude. A fortiori, le Ministre n'est pas non plus compétent pour connaître les données dans la mesure où le seul but de cette connaissance consiste à utiliser les données en question pour constituer des échantillons dans le cadre de travaux scientifiques, de recherches ou d'enquêtes.

Dès lors, la Commission doit conclure que l'instance à laquelle le projet accorde l'accès aux données du Registre national, ne remplit pas les conditions exigées à l'article 5 de la loi.

6. Par ailleurs, la Commission a déjà souligné dans plusieurs avis que l'autorité habilitée à accéder aux données du Registre national ne peut exercer son droit d'utiliser ces données d'une manière telle qu'il soit question d'abus [Voir 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, p. 23, n° 6].

Il y a une forme d'abus quand le titulaire du droit d'accès demande au Registre national, à la demande d'un tiers et uniquement au profit de ce tiers, des informations qu'il met à la disposition de ce tiers après les avoir obtenues. Dans une telle hypothèse, le titulaire agit en tant qu'intermédiaire au profit du tiers; lequel dispose donc "d'un accès indirect" au Registre national. La Commission considère que pareille procédure est contraire aux dispositions de l'article 5 de la loi. En vertu de cet article, l'accès au Registre national est toujours soumis à une autorisation du Roi, alors que cette exigence est précisément contournée par le système de l'"accès indirect" (non autorisé) [Avis n° 89/079 du 24 avril 1989, § 10, non publié. Voir le rapport " *Cinq années d'activités de la Commission...*", o.c., l.c.].

A cet égard, l'accès au Registre national, accordé au Ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions, a pour but de permettre à ce Ministre de communiquer les données du Registre national aux promoteurs des points d'appui. De la sorte, ces promoteurs obtiennent, sans y avoir été autorisés par le Roi, un "accès indirect" au Registre national.

La Commission estime que le projet de règlement est contraire à l'article 5 de la loi pour les raisons exposées ci-dessus.

7. A ces considérations, la Commission souhaite ajouter ce qui suit.

L'article 9 du projet de loi relatif aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, approuvé par le Sénat (27 juin 1991) et par la Chambre (13 juillet 1991) remplace l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 par une nouvelle disposition. Aux termes du point b du nouvel alinéa 2, le Roi peut "autoriser, à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général et qu'il désigne nominativement, la communication des informations nécessaires mentionnées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, et alinéa 2, exclusivement pour l'exécution d'activités scientifiques, de recherche et d'étude..." Cette disposition a été incluse dans le projet pour offrir aux centres d'études et de recherche la possibilité de réaliser "des sondages qui doivent servir de support à une étude scientifique ou à des enquêtes sociologiques" [Voir Rapport De Loor, Doc. parl., Sénat, 1990-91, n° 1150-2, p. 34-35].

Dès que le projet de loi précité aura acquis force de loi, l'objectif visé par le projet soumis pour avis pourra être atteint d'une manière qui ne donnera pas lieu aux réserves formulées précédemment concernant sa légalité.

C. CONCLUSION

8. Par les motifs développés aux points 5 et 6, la Commission émet un avis défavorable sur le projet.

Le Secrétaire,

Le Président,

(sé) A. PIPERS

(sé) D. HOLSTERS