

AVIS N° 91/103 du 17 octobre 1991

OBJET :Projet d'arrêté royal organisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef de la Communauté flamande et de la Région flamande et des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

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 les articles 5, 8 et 12,

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 13 mai 1991,

Emet le 17 octobre 1991, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. La demande d'avis concerne un projet d'arrêté royal accordant l'accès au Registre national, à l'Exécutif flamand et à un certain nombre d'organismes d'intérêt public et autorisant en même temps l'utilisation du numéro d'identification du Registre national dans le chef de l'Exécutif flamand et d'un certain nombre d'organismes d'intérêt public.

En ce qui concerne l'Exécutif flamand, cet accès et cette autorisation d'utilisation lui sont accordés en tant que tel (articles 1er, paragraphe 1er, et 4, paragraphe 1er). Il peut déléguer cette compétence aux fonctionnaires de ses services (articles 1er, paragraphe 2, et 4, paragraphe 2).

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public, l'accès et l'autorisation d'utilisation sont attribués au fonctionnaire dirigeant de chaque organisme cité (articles 2, paragraphe 1er, et 5 paragraphe 1er); celui-ci peut également déléguer cette compétence à des fonctionnaires de ses services (articles 2, paragraphe 2, et 5, paragraphe 2).

Les informations auxquelles ont accès les autorités déléguées ne peuvent être utilisées qu'à des fins de gestion interne et ne peuvent être communiquées à des tiers. Ne sont cependant pas considérés comme des tiers : les personnes physiques auxquelles se rapportent ces informations et leurs représentants légaux; les autorités publiques et les organismes qui ont également reçu l'accès au Registre national (voir article 3).

Le numéro d'identification du Registre national ne peut être utilisé, par les autorités qui en reçoivent l'autorisation, que pour des finalités internes, pour l'accomplissement des tâches qui leur sont imposées par une loi, un décret ou un arrêté. Il peut également être utilisé dans les relations externes avec les autorités et organismes eux-mêmes autorisés à utiliser ce numéro et avec les organismes agréés en exécution du décret du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'Intégration sociale des Personnes handicapées (voir article 6).

Enfin, deux arrêtés royaux sont abrogés, autorisant, pour la matière du logement et celle des allocations d'études, l'accès de certaines autorités de la Communauté flamande au Registre national (article 7).

II. EXAMEN DU PROJET :

A. Justification des autorisations à accorder :

2. Le projet soumis tend, en premier lieu, à accorder à l'Exécutif flamand l'accès au Registre national et à l'autoriser à utiliser le numéro d'identification "pour l'accomplissement de tâches qui lui sont imposées par la loi, le décret ou par arrêté". A chaque fois, l'énumération exemplative de ces tâches est donnée. Ces énumérations (identiques) comportent treize ensembles de tâches concernant les aspects les plus différents de la direction de l'autorité. De toute évidence, l'ensemble de la compétence de l'Exécutif est ainsi concerné.

Toutefois, pour aucune des tâches décrites il n'est donné d'explication à la Commission quant à savoir pourquoi l'accès au Registre national et l'utilisation du numéro d'identification sont nécessaires pour leur accomplissement.

A défaut de justification valable de la réglementation en projet, la Commission ne peut émettre un avis favorable.

3. Le projet soumis tend par ailleurs à accorder l'accès au Registre national à sept organismes d'intérêt public et à permettre à trente-quatre organismes d'intérêt public d'utiliser le numéro d'identification.

Pour aucun des organismes concernés, il n'est exposé à la Commission pourquoi l'accès au Registre national et/ou l'utilisation du numéro d'identification sont nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées. Dès lors, la Commission ne peut émettre à cet égard un avis favorable.

Vu ce qui précède, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si chaque organisme cité dans le projet répond aux critères prescrits par les articles 5 et/ou 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

B. Désignation du titulaire de l'autorisation :

4. La Commission rappelle que les autorités qui obtiennent l'accès au Registre national ou l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification doivent être désignées avec précision. L'octroi de pareilles autorisations à une administration entière, sans plus de précision quant aux services ou fonctionnaires habilités à obtenir ces autorisations en raison de leurs fonction et mission, va, au contraire, à l'encontre du droit au respect de la vie privée.

Dans la mesure où le projet soumis vise l'accès au Registre national et l'autorisation d'utilisation du numéro d'identification par l'Exécutif flamand, sans précision complémentaire des membres concernés, fonctionnaires ou services, ce projet est rédigé en termes trop généraux.

Le projet est cependant suffisamment précis en ce qu'il vise l'accès au Registre national et/ou l'autorisation d'utilisation du numéro d'identification par des organismes d'intérêt public et plus précisément par leurs fonctionnaires dirigeants.

C. Délégation de compétences :

5. Aussi bien l'Exécutif flamand que le fonctionnaire dirigeant de chaque organisme d'intérêt public cité dans le projet, peut déléguer la "compétence" qui lui est attribuée par le projet, à des fonctionnaires de ses services, selon leurs fonctions et dans les limites de leurs compétences respectives qui leur sont attribuées à cet effet. La Commission estime que cette délégation de compétences n'est pas en soi incompatible avec le respect de la vie privée.

Elle apprécie également que le projet prévoit que la désignation doit être faite nommément et par écrit et que pour ce faire ne rentrent en ligne de compte que les fonctionnaires revêtus d'un grade équivalent à celui du niveau 1 des agents de l'Etat.

D. Utilisation des informations du Registre national :

6. Il ressort de l'article 3 du projet que les informations du Registre national peuvent être utilisées par l'Exécutif flamand et les organismes d'intérêt public concernés à des fins de gestion interne, dans leurs rapports avec les personnes visées par les données d'information et dans leurs rapports avec les autorités publiques et les organismes qui ont eux-mêmes accès au Registre national.

La Commission constate que cette disposition pose ainsi certaines limites à l'utilisation que les autorités déléguées peuvent faire des informations du Registre national.

Elle rappelle cependant que l'utilisation de données obtenues par l'intermédiaire du Registre national dans les rapports avec des tiers - auxquels appartiennent les autres autorités publiques et organismes ayant accès, quelle que soit la qualification qui leur soit donnée par l'article 3, 2ème alinéa, 1ère ligne du projet - doit tendre de toute façon à l'accomplissement d'une mission dévolue par ou en vertu d'une loi ou d'un décret; que cette utilisation doit avoir un but légal et qu'elle doit être adéquate et pertinente afin d'atteindre ce but. De plus, une telle utilisation doit rester limitée à ce qui est strictement nécessaire pour accomplir la mission concernée et l'intérêt public, qui est servi par la communication de données à des tiers et doit primer sur le droit au respect de la vie privée de la personne concernée [Voir Commission consultative de la protection de la vie privée, "*Cinq années d'activités de la Commission*". "*Une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel*", s.l. 1989, page 23, n°6].

La disposition de l'article 3 doit dès lors être lue à la lumière de principes rappelés ci-avant.

E. Utilisation du numéro d'identification du Registre national :

7. L'article 6, alinéa 1er, dispose que le numéro d'identification peut être utilisé par l'Exécutif flamand et les organismes d'intérêt public concernés "au seul titre d'identifiant dans les fichiers, répertoires et dossiers tenus à des fins purement internes en vue de l'accomplissement des tâches mentionnées aux articles 4 et 5 qui relèvent de la compétence de la Communauté flamande ou de la Région flamande".

Pour autant que cette disposition se rapporte à l'Exécutif flamand, et compte tenu des termes généraux décrivant le titulaire d'autorisation, elle a pour conséquence que différents services au sein d'une même autorité (l'Exécutif) peuvent utiliser le numéro d'identification dans "leurs rapports réciproques". La Commission estime qu'une telle utilisation, qui permet d'échanger mutuellement toutes sortes de données, présente des dangers considérables pour la vie privée.

Cela en est d'autant plus vrai que le projet soumis ne fait à présent pas du tout dépendre la possibilité d'utilisation du numéro d'identification, au sein de l'Exécutif, des tâches respectives des services concernés par cette utilisation [Voir à ce sujet, Commission consultative de la protection de la vie privée "*Evaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi belge du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et de ses arrêtés d'exécution*", Bruxelles, 1991, pp. 34-36, n° 21-24].

Dans la mesure où l'article 6, alinéa 1er, concerne les différents organismes d'intérêt public distingués à l'article 5, l'utilisation du numéro d'identification n'est pas limitée aux cas pour lesquels cette utilisation est nécessaire à l'accomplissement des tâches légales de l'organisme en question. L'article 6, alinéa 1er dispose en effet que l'utilisation du numéro d'identification est permise pour autant qu'elle serve à l'accomplissement de l'une ou l'autre tâche qui relève de la compétence de la Communauté ou de la Région flamande. Ainsi, cette disposition ne s'oppose pas à l'utilisation du numéro d'identification pour l'accomplissement de tâches qui n'incombent pas à la compétence spécifique de l'organisme en question. Du point de vue de la protection de la vie privée, cette disposition est par conséquent libellée en termes trop généraux.

8. L'article 6, alinéa 2, stipule encore que le numéro d'identification peut être utilisé par l'Exécutif flamand et les organismes d'intérêt public concernés dans leurs relations externes "avec les autorités et les organismes autorisés à utiliser ce numéro et avec les organismes agréés en exécution du décret du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'Intégration sociale des Personnes handicapées".

La Commission insiste sur le fait que l'utilisation du numéro d'identification dans les relations externes n'est possible qu'avec une autorité ou un organisme qui lui-même est habilité à utiliser ce numéro [Voir Commission consultative de la protection de la vie privée "*Evaluation globale ...*", cité, p. 22, n° 14). Ce principe est totalement incompatible avec la disposition suivant laquelle le numéro d'identification pourrait être utilisé dans les rapports avec un organisme qui est (uniquement) reconnu en exécution d'un décret étranger au fonctionnement du Registre national.

Par ailleurs, pour pouvoir utiliser le numéro d'identification dans les relations avec une autre autorité ou organisme, il ne suffit pas que cette autre autorité ou cet autre organisme soit également habilité à utiliser le numéro d'identification. Il est, en outre, exigé qu'une telle utilisation se fasse dans le cadre de l'exercice de la compétence légale aussi bien dans le chef de l'autorité ou organisme visé par le projet que dans le chef d'une autorité ou d'un autre organisme. L'article 6, alinéa 2 ne contient pas de disposition en ce sens.

III. CONCLUSION :

9. Sur base des motifs exposés ci-dessus, la Commission émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

Le président,

A. PIPERS

D. HOLSTERS