

AVIS N° 11 / 2000 du 8 mai 2000.

N. Réf. : 10 / A / 2000 / 007

OBJET : Projet d'arrêté royal autorisant la Société régionale wallonne du transport, dénommée la S.R.W.T., et ses quatre sociétés d'exploitation, dénommées les T.E.C., à accéder aux informations du Registre National des personnes physiques.

La Commission de la protection de la vie privée,

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

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment les articles 4, 5 et 8, loi modifiée par les lois des 15 janvier 1990, 19 juillet 1991, 24 mai 1994, 30 mars 1995 et 24 janvier 1997;

Vu la demande d'avis du 14 mars 2000 du Ministre de l'Intérieur;

Vu le rapport de M. J. Berleur;

Émet le 8 mai 2000 l'avis suivant :

I. Objet de la demande :

La Société régionale wallonne du transport, dénommée la S.R.W.T., et ses quatre sociétés d'exploitation, dénommées les T.E.C., ont été créées sous la forme d'associations de droit public par le décret du Conseil régional wallon du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public des personnes en région wallonne.

Parmi leurs missions, figurent notamment la constatation de certaines infractions aux dispositions du titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes, l'identification de personnes impliquées dans un accident ou l'identification de personnes débitrices de sommes dues à la S.R.W.T. ou à une de ses sociétés d'exploitation.

C'est aux fins de ces diverses missions qu'est demandé l'accès aux informations visées à l'article 3, al. 1^{er}, 1° à 9° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

II. Examen du projet d'arrêté :

A. Introduction

Etant donné le statut de droit public des sociétés demanderesse et leurs missions de service public de transport des personnes, la Commission ne devrait pas voir, pourrait-on croire, d'objection de principe à ce que le Roi leur reconnaisse le statut d'associations remplissant des missions d'intérêt général et leur accorde un droit d'accès au Registre national des personnes physiques. Le fondement légal de cet accès se trouverait dès lors dans l'article 5, alinéa 2, a), de la loi du 8 août 1983. Mais cette observation met en évidence, dès maintenant, la difficulté que la Commission répète, dans sa jurisprudence actuelle, du choix entre un critère de type fonctionnel ou de type organique¹.

B. Le principe de finalité

L'article 2 stipule explicitement que les informations obtenues du Registre national ne pourraient l'être qu'aux fins brièvement évoquées ci-dessus, et précisées dans l'article 1^{er}, al. 2 du projet d'arrêté.

Afin d'apprécier l'application du principe de finalité, il convient de rappeler que certains membres du personnel des T.E.C. ont qualité d'officier de police judiciaire et sont tenus, à ce titre, de prêter serment devant le tribunal de première instance de leur résidence. Ils sont notamment chargés de constater certaines infractions aux dispositions du titre II de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 (et non du 25 septembre, comme le dit le Rapport au Roi), ainsi que rappelé ci-dessus, et à l'art. 25.1, 2° et 6° de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière ("Code de la route").

Il n'y a aucun doute que les missions qui relèvent de la constatation et du suivi des infractions sont bien des missions d'intérêt public, puisqu'il s'agit d'infractions poursuivies par le droit pénal. Les agents ayant qualité d'officier de police judiciaire sont bien chargés du maintien de l'ordre public et donc d'une mission d'intérêt général.

¹ Ainsi, le Roi accorderait à un organisme de droit public ce qu'il refuserait à un organisme de droit privé, bien que les missions soient identiques. Voir aussi *infra*.

A vrai dire, il faudrait encore nuancer cette approche en disant qu'il s'agit ici davantage du rôle des agents assermentés que des institutions auxquelles ils appartiennent. Mais les autres finalités énoncées dans l'article 1^{er} du projet d'arrêté, telles "l'identification rapide des personnes impliquées dans un accident" et, moins encore, l'identification "des débiteurs de sommes dues à la Société régionale wallonne du transport ou à une de ses sociétés d'exploitation", ou même la "gestion des dossiers, fichiers et répertoires qui sont tenus par les sociétés énumérées à l'alinéa 1er dans l'exercice des missions ci-dessus visées sous 1° et 2)" ne paraissent pas à la Commission relever des "missions d'intérêt général" justifiant la reconnaissance par le Roi du statut d'association remplissant des missions d'intérêt général et donc la référence de légalité évoquée vis-à-vis de l'article 5, alinéa 2, a), de la loi du 8 août 1983.

Contrairement à la finalité "constatation et suivi des infractions", finalité qui relève du monopole d'état, ces finalités n'ont donc rien de particulier et existent aussi dans la sphère des organismes du droit privé².

L'arrêté est donc déjà bancal du point de vue du principe de finalité énoncé dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de traitements de données à caractère personnel. Seule la finalité "constatation et suivi des infractions" pourrait, - avec certaines réserves ci-dessus mentionnées à propos de la distinction des rôles des agents assermentés et des institutions auxquelles ils appartiennent -, justifier l'accès au Registre national des personnes physiques.

C. Le principe de proportionnalité

La Commission rappelle les maintes observations qu'elle a déjà formulées relatives au principe de proportionnalité. Ce que, de ce point de vue, doit examiner la Commission, c'est la demande d'accès à l'ensemble des données visées à l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 8 août 1983. La Commission rappelle que l'article 5 de la loi du 8 août 1983 ne prévoyait la possibilité d'accéder au Registre national que "pour les informations qu'ils (les bénéficiaires) sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret". Comme le Conseil d'Etat, section législation, l'a souligné aussi à plusieurs reprises, "le respect du principe de légalité" impose au Gouvernement de "(vérifier) minutieusement si la connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3 de cette loi est indispensable pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité publique en cause."

Le rapport au Roi du présent projet d'arrêté justifie l'accès aux informations visées à l'article 3, al. 1, 1° à 5° en disant qu'il s'agit là des "informations minimales de base pour constituer un dossier relatif à une personne physique". La Commission ne voit pas la nécessité d'accéder à l'information 4° (nationalité) pour remplir les missions définies dans le projet d'arrêté, et moins encore pour la seule finalité que la Commission accepterait de reconnaître comme appartenant aux missions d'intérêt général, la constatation des infractions. L'accès à l'information 6° (lieu et date du décès) n'est pas justifiée, mais est demandé dans l'art. 1^{er}. (sic), bien que la date du décès pourrait éventuellement être considérée comme une donnée utile. L'information 7° (profession) "peut donner une indication sur la solvabilité d'un débiteur", dit le Rapport au Roi : la Commission trouve cet argument en porte-à-faux avec le principe de proportionnalité. Enfin, l'accès aux informations 8° (état civil) et 9° (composition du ménage) est justifié en précisant qu'elles sont "de nature à permettre de retrouver rapidement la trace des représentants légaux civilement responsables, lorsque des mineurs d'âge voyagent sans titre de transport valable ou causent des déprédations". Ici encore, la Commission estime que le principe de proportionnalité n'est pas respecté.

² La Commission souhaite ajouter qu'elle a plusieurs fois répété son souci d'une approche fonctionnelle de l'accès au Registre national des personnes physiques : s'agit-il bien, par exemple, de missions d'intérêt général ? On se référera ici à son avis défavorable récent relatif à un "projet d'arrêté royal autorisant l'intercommunale d'œuvres sociales pour la région de Charleroi, société coopérative à responsabilité limitée, en abrégé I.O.S., à accéder au Registre national des personnes physiques" et à la lettre d'accompagnement au Ministre de l'Intérieur. On se référera, plus encore, à l'avis d'initiative que la Commission a émis le 25 septembre 1998 (Avis n° 30/98) où elle a débattu des demandes d'accès au registre national dans un contexte plus large que celui des demandes particulières dont celle qui lui est soumise aujourd'hui. Cette approche a été rappelée au Ministre de l'Intérieur, dans la lettre susmentionnée qui accompagnait l'avis relatif à l'I.O.S.

Ainsi donc, la Commission estime que, dans la présent projet d'arrêté, ni les dispositions relatives au principe de finalité, ni celles relatives au principe de proportionnalité ne sont conformes à l'esprit de la loi.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis négatif sur le projet d'arrêté royal qui lui est soumis.
La Commission pourrait considérer un autre projet d'arrêté royal relatif à l'accès à un nombre restreint d'informations du Registre national exclusivement dans le chef des agents de la SRWT revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire et pour la seule finalité de la constatation des infractions. Elle se prononcera lorsque ce nouveau projet lui sera soumis.

Le secrétaire

Le président

(sé)B. HAVELANGE

(sé)P. THOMAS