



AVIS N° 13 /2004 du 21 octobre 2004

N. Réf. : SA2 / A / 2004 / 012

**OBJET : Projet d'arrêté royal déterminant les personnes et institutions ayant accès
au Registre des cartes d'identité.**

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 des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, datée du 15 septembre 2004 ;

Vu le rapport du Président ;

Emet, le 21 octobre 2004, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis à la Commission tend à régler l'accès au « Registre des cartes d'identité » (ci-après « le Registre »), qui a été créé par l'article 6bis, § 1 de la loi 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* (ci-après la « LID »).

Un précédent projet a été soumis pour avis à la Commission le 9 octobre 2003. Dans son avis du 27 novembre 2003, la Commission formulait les remarques suivantes :

- vu la finalité de ce registre, telle qu'indiquée dans l'exposé des motifs, à savoir tenir un inventaire de l'historique des cartes d'identité qui ont été fabriquées et délivrées en Belgique, il est curieux que l'accès soit autorisé aux membres de la police fédérale et locale et à des membres de l'Office des étrangers, sans aucune explication ni motivation ;
- les termes utilisés « dans le cadre de leurs missions légales » pour lesquelles l'accès est octroyé sont très vagues et l'arrêté royal doit indiquer un lien entre certaines missions et l'accès aux données du registre des cartes d'identité ;
- l'accès a lieu sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur mais ni le rapport au Roi, ni l'arrêté lui-même ne fait mention de mesures concrètes de sécurité par lesquelles s'effectue ce contrôle ;
- la disposition qui permet au Ministre de l'Intérieur de désigner des agents du Registre national compétents pour communiquer à d'autres administrations l'information selon laquelle une carte est valable ou non est tellement vague qu'il est impossible d'en vérifier la conformité par rapport aux dispositions de la LVP.

A la lumière de ces remarques, la Commission ne pouvait par conséquent pas émettre un avis favorable.

II. PREALABLE : REMARQUE DE PRINCIPE

2.1. La Commission souhaite attirer l'attention sur les récentes modifications de lois intervenues dans le courant de l'année 2003 concernant les réglementations en matière de traitement de données à caractère personnel dans le secteur public d'une part et en matière de problématique de la protection de la vie privée d'autre part. A cet égard, il faut se référer à la loi du 26 février 2003 *modifiant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale en vue d'aménager le statut et d'étendre les compétences de la Commission de la protection de la vie privée* et à la loi du 25 mars 2003 *modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* (ci-après la « LRN ») et la loi 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* (LID).

La lecture des travaux préparatoires de ces modifications de lois nous apprend que le législateur, outre l'introduction de la carte d'identité électronique, visait un objectif double : la modernisation et la promotion du traitement des données à caractère personnel au sein du secteur public mais également, allant de pair avec la simplification et l'accélération des procédures, un renforcement du contrôle et de la surveillance de l'utilisation et de l'échange de données à caractère personnel.

La loi susmentionnée du 26 février 2003 renforce la position et l'organisation de la Commission de la protection de la vie privée. De plus, son organisation et sa cohérence sont étayées par la création, en son sein, des comités sectoriels qui peuvent décider, immédiatement et de manière indépendante, du traitement et de l'échange de données à caractère personnel pour un secteur spécifique.

Afin d'augmenter l'efficacité et la rapidité du service, la procédure d'accès et de communication de données du Registre national et d'utilisation du numéro d'identification a été considérablement accélérée et assouplie grâce à une modification de la LRN. L'autorisation peut désormais être octroyée par un comité sectoriel spécifique qui peut décider rapidement et consciencieusement.

La suppression de la procédure longue et pénible via les arrêtés royaux a en effet un double avantage que la Commission approuve entièrement. Tout d'abord, une décision peut être prise rapidement et dans des délais raisonnables, en connaissance de cause, par des spécialistes du domaine. Mais puisque l'on peut travailler plus rapidement et plus concrètement, la problématique de la protection de la vie privée est également préservée et mieux servie. Il est donc possible d'abandonner l'ancienne technique des décisions d'ordre général qui avaient pour but de couvrir un domaine aussi vaste que possible. La méthode de travail consistant à octroyer des autorisations précises et concrètes offre en revanche une garantie pour la vie privée et la possibilité d'établir un cadastre synoptique des connexions au réseau.

2.2. C'est la raison pour laquelle la Commission se demande pourquoi cette méthode n'est pas maintenue pour l'accès au Registre des cartes d'identité.

Le projet d'arrêté royal qui est à présent soumis à sa délibération montre en effet les manques et imperfections que l'on a pu déceler dans les arrêtés susmentionnés concernant l'accès au Registre national.

La législation prescrit que les traitements de données peuvent uniquement avoir lieu pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Le présent projet d'arrêté ne répond nullement à cette exigence.

Soit on souhaite conserver la technique des arrêtés royaux mais il faudra alors formuler les dispositions de manière plus claire et plus détaillée et les adapter régulièrement via des arrêtés de modification, au risque de devoir suivre des procédures compliquées et longues. Soit on suit la voie de la récente modification de loi en optant pour la méthode rapide et beaucoup plus souple des autorisations via les comités sectoriels.

La Commission est favorable à cette deuxième option.

Ceci suppose une adaptation de la législation concernée dans le sens de ce qui suit :

- il est stipulé dans la loi que le comité sectoriel du Registre national est compétent pour octroyer l'accès au Registre par le biais d'une autorisation ;
- la loi ou, par délégation, le Roi détermine quelles sortes d'instances entrent en ligne de compte pour l'accès au Registre (par analogie à l'article 5 de la LRN) ;
- la loi ou, par délégation, le Roi fixe les critères auxquels le comité sectoriel du Registre national doit répondre pour délivrer de telles autorisations.

La Commission fait une recommandation dans ce sens aux autorités responsables.

III. EXAMEN DU PROJET

3.1. Article 1, § 1

3.1.1. L'article 1, § 1 du projet stipule que les informations du Registre sont accessibles aux membres de la police fédérale et locale pour l'accomplissement de missions de police administrative et judiciaire.

L'expression « accomplir des missions de police administrative et judiciaire » est encore assez vague.

Dans son avis n°45 du 27 novembre 2003, la Commission affirmait « ... le texte de l'arrêté doit justifier le lien entre certaines missions (p.ex. les missions de police judiciaire) et l'accès à certaines données du registre des cartes d'identité. ».

La Commission constate que c'est le rapport au Roi, et pas l'arrêté royal, qui précise ce qui se cache derrière l'expression « missions de police administrative et judiciaire ». C'est également dans ce rapport que l'accès aux données du Registre est justifié.

La Commission estime qu'il serait préférable de reprendre dans le texte de l'arrêté royal même les domaines spécifiques de police administrative et judiciaire qui sont énumérés dans le rapport au Roi. En effet, ce dernier n'a qu'un caractère informatif et explicatif et pas réglementaire.

L'article 4, § 1, 2° et 3° de la LVP précise que les données ne peuvent être collectées que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent pas être excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues. Si l'on souhaite vérifier si l'article 4 de la LVP est respecté, il est recommandé de clairement définir les finalités dans l'arrêté royal afin d'exclure tout malentendu et toute discussion. Si au bout d'un certain temps, on utilise l'accès au Registre pour d'autres missions de police administrative et judiciaire que celles formulées dans le rapport au Roi, ce qui est parfaitement possible selon le texte du projet, le justiciable demeure alors dans l'incertitude puisqu'une telle possibilité n'apparaît nulle part dans le texte de l'arrêté royal ni dans le rapport au Roi.

3.1.2. Par titulaire d'une carte, le Registre contient 3 informations (article 6*bis*, premier alinéa, 1° de la LID) et par carte émise, 9 informations (article 6*bis*, premier alinéa, 2° de la LID), soit un total de 12 données.

D'après le rapport, pour remplir leurs missions de police administrative et judiciaire, la police fédérale et la police locale ont besoin d'un accès à toutes les informations du Registre à l'exception de celle mentionnée à l'article 6*bis*, § 1, 2°, g) de la LID.

Dès lors, la Commission est d'avis que l'accès de la police fédérale et locale aux données dont elles ont besoin, selon le rapport au Roi, doit être repris explicitement dans l'arrêté royal. Leur donner accès à toutes les données du Registre serait contraire à l'article 4, § 1, 3° de la LVP qui stipule que les données obtenues ne peuvent pas être excessives au regard de la finalité pour laquelle elles sont obtenues.

3.1.3. Dans les missions de police administrative et judiciaire, telles que définies dans le rapport au Roi, la fraude de cartes d'identité constitue souvent un signe d'autres méfaits. Lorsque la police fédérale ou la police locale souhaite, dans ce contexte, s'assurer que la carte présentée par le titulaire lui a été délivrée de manière régulière et que la carte n'a pas de lien avec un commerce/trafic de cartes d'identité, il est nécessaire qu'elle puisse consulter un certain nombre de données dans le Registre.

La justification fournie dans le rapport au Roi concernant chaque donnée à laquelle la police fédérale et la police locale souhaitent accéder montre que l'accès demandé aux données n'est pas excessif à l'exception de l'information reprise à l'article 6bis, § 1, 2°, i) de la LID (date de la dernière mise à jour relative à la résidence principale). Il est précisé que l'accès à cette donnée *permet de savoir où il faut convoquer une personne*. La Commission ne comprend pas comment la date à laquelle la résidence principale a été mise à jour pour la dernière fois donne une indication quelconque concernant l'endroit où on peut convoquer une personne. L'accès à cette donnée semble donc excessif.

L'accès de la police fédérale et de la police locale à certaines données du Registre est par conséquent justifié en vue d'accomplir des missions de police administrative et judiciaire.

3.2. Article 1, § 2

3.2.1. L'article 1, § 2 du projet précise que le Directeur général de la Direction générale de l'Office des étrangers et les personnes qu'il désigne par écrit à cet effet ont accès aux informations du Registre dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (ci-après la « LEE »).

Le rapport au Roi explique pourquoi l'accès à un certain nombre de données reprises dans le Registre s'impose pour l'Office des étrangers.

Il ressort de la lecture du rapport au Roi que l'Office des étrangers n'a manifestement pas besoin de toutes les informations du Registre pour pouvoir exécuter ses missions. De toute évidence, l'accès aux données mentionnées à l'article 6bis, premier alinéa, 1° et 2°, d à f et h de la LID suffit (*1° pour chaque titulaire : le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, la langue demandée pour l'émission de la carte d'identité et le numéro d'ordre de la carte ; 2° pour chaque carte d'identité émise : d) le numéro de séquence (première, deuxième, troisième carte, etc.) ; e) l'information dont il ressort que la carte est valable, périmée ou détruite et, dans ce cas, la raison ; f) le type de carte d'identité ; h) la date de la dernière mise à jour*).

Par conséquent, la Commission estime que l'accès de l'Office des étrangers doit être limité à ces données et que cela doit être expressément repris dans l'arrêté royal. Permettre à cet Office d'accéder à toutes les données du Registre serait contraire à l'article 4, § 1, 3° de la LVP.

3.2.2. En vertu de l'article 81 de la LEE, les agents de l'Office des étrangers sont habilités à rechercher et à constater les infractions à la présente loi. En outre, conformément à l'article 36, 11° de l'arrêté royal du 09 juin 1999 *portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers*, ils sont également autorisés à *surveiller le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution*.

Ceci signifie que l'Office des étrangers procédera notamment au contrôle des documents de séjour, dont la carte d'identité délivrée aux étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume. L'Office des étrangers doit vérifier si le titulaire de la carte d'identité détient une carte d'identité qui lui a été délivrée de manière régulière. Dès lors, il faut contrôler :

- que la carte est valable et a bien été remise à la personne qui prétend en être la titulaire ;
- que la carte n'a aucun lien avec un commerce/trafic de cartes d'identité.

Ceci implique la consultation des données suivantes du Registre :

- le numéro de carte pour vérifier s'il est valable et si la carte en question a bien été remise au titulaire du numéro d'identification du Registre national ;
- la date de péremption afin de pouvoir contrôler si ladite carte d'identité n'est pas périmée et donc toujours en circulation, abusivement ;
- l'accès au numéro de séquence pour détecter un éventuel commerce (trafic) de cartes d'identité ;

- le type de carte d'identité pour contrôler si le titulaire de la carte d'identité détient bien une carte d'identité à laquelle il a droit ;
- la date de la dernière mise à jour afin de voir si la personne est en règle d'un point de vue administratif.

L'accès de l'Office des étrangers à certaines données du Registre est donc justifié pour remplir les missions qui lui sont confiées par la loi.

3.3. Article 1, § 3

3.3.1. L'article 1, § 3 du projet stipule que les communes ont aussi accès au Registre.

En vertu de l'article 6, § 1, premier alinéa de la loi 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*, « la commune délivre à tous les Belges et aux étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume une carte d'identité valant certificat d'inscription dans les registres de la population ».

Cela signifie qu'en cas de perte ou de vol d'une carte d'identité, la commune doit pouvoir en contrôler les données avant d'en délivrer une nouvelle.

En outre, les communes sont obligées d'envoyer, par l'intermédiaire du Registre national, les informations nécessaires pour la mise à jour du Registre (article 6bis, § 2 de la loi).

Lorsqu'une commune remplit sa mission relative à la délivrance de cartes d'identité, afin de savoir si une donnée doit être adaptée dans le Registre, elle doit évidemment pouvoir vérifier la dernière situation de ces données pour pouvoir établir laquelle de ces données doit éventuellement être adaptée.

En vue d'accomplir correctement la mission qui leur est confiée par la loi, l'accès au Registre est justifié pour les communes.

3.3.2. La Commission constate qu'en ce qui concerne les communes, le rapport au Roi ne justifie pas le lien entre leurs missions et l'accès par donnée du Registre, contrairement à ce qui a été fait pour la police fédérale et locale et l'Office des étrangers.

La Commission suppose donc que pour les communes, le but visé est un accès à toutes les données du Registre. Par conséquent, il est recommandé d'une part de le mentionner expressément dans l'arrêté royal et d'autre part de compléter le rapport au Roi sur ce plan.

3.4. Article 2

Cet article précise que *l'accès a lieu sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur*. Concernant cette disposition, passage repris du projet transmis à la Commission le 9 octobre 2003, l'explication dans le rapport au Roi se limite à la mention « *il est tenu à cet effet un relevé précis de toutes les consultations de ce registre* ».

Dès lors, la remarque formulée par la Commission dans son avis du 27 novembre 2003 reste d'actualité. Ni le texte de l'arrêté ni celui du rapport ne précisent les mesures concrètes par lesquelles s'effectue ce contrôle.

PAR CES MOTIFS,

En ordre principal :

La Commission recommande une adaptation de la législation concernée, dans le sens précisé au point II.

Subsidiairement :

La Commission émet un avis défavorable concernant le projet d'arrêté qui lui a été soumis.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) Jo BARET

P. THOMAS