

AVIS N° 25 / 2000 du 10 juillet 2000

N. Réf. : 10 / A / 2000 / 020 / 05c / JW / PDH

OBJET : Projet d'arrêté royal autorisant l'Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques, en abrégé I.G.R.E.T.E.C., à utiliser le numéro d'identification 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 des traitements de données à caractère personnel, en particulier son article 29;

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment l'article 8;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 31 mai 2000, reçue à la Commission le 6 juin 2000;

Vu le rapport du Président,

Emet, le 10 juillet 2000, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS.

La demande d'avis concerne un projet d'arrêté royal autorisant l'Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques, en abrégé I.G.R.E.T.E.C., à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

I.G.R.E.T.E.C. souhaite utiliser le numéro d'identification du Registre national :

1°) aux fins de gestion des revenus attribués aux administrateurs, commissaires et membres du comité de surveillance de l'Intercommunale ainsi que des intercommunales gérées par I.G.R.E.T.E.C.

Dans l'accomplissement de cette tâche, le numéro d'identification ne pourra être utilisé que dans le cadre du système Belcotax du Ministère des Finances et ne pourra être communiqué à des tiers. L'utilisation du numéro sera réservée aux membres du personnel désignés, nommément et par écrit, par le Directeur général de l'Intercommunale, compte tenu des fonctions qu'ils exercent et dans les limites de leurs attributions respectives.

2°) en cas d'usage externe, le numéro d'identification ne pourra être utilisé que dans les relations nécessaires à l'accomplissement de la tâche reprise sous 1° avec :

- a) le titulaire du numéro en question ou son représentant légal;
- b) les autorités publiques et organismes qui, en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 ont eux-mêmes obtenu l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification et qui agissent dans l'exercice de leurs compétences légales et réglementaires.

II. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL.

A. Base légale.

En vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, le Roi peut, après avis de la Commission de la protection de la vie privée visée à l'article 5, alinéa 2 et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, autoriser les autorités publiques et les organismes visés à l'article 5 à faire usage du numéro d'identification dans les limites et aux fins qu'il détermine.

L'alinéa 2 de l'article 5 de la loi précitée permet au Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, d'étendre l'accès au Registre national à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général, le Roi désignant nominativement ces organismes.

B. Discussion générale.

1. Il est utile de préciser tout d'abord qu'I.G.R.E.T.E.C. n'est pas actuellement autorisée par arrêté royal à accéder au Registre national.

A la lecture des articles 5 et 8 visés, on peut s'interroger sur la légalité d'une autorisation qui ne porterait que sur l'usage du numéro d'identification qui serait accordée à un organisme de droit belge qui remplit des missions d'intérêt général. En effet, ces textes semblent indiquer que cet usage se limite aux organismes auxquels le Roi aurait permis l'accès audit Registre. Il semble néanmoins que malgré une rédaction, peut-être ambiguë de la loi, celle-ci ait visé le *quod plerumque fit*, à savoir une autorisation qui vise cumulativement l'accès et l'usage du numéro d'identification.

Toutefois, on notera que la Commission dans son avis n° 14/92 du 9 octobre 1992 a rendu un avis favorable à l'utilisation de ce numéro par un organisme de droit belge qui remplit des missions d'intérêt général, tout en refusant dans ce même dossier à ce même organisme l'accès au Registre. On observera que le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal autorisant cet organisme à utiliser le numéro d'identification du Registre national, n'a formulé aucune observation sur ce point. L'accès au Registre n'est donc pas nécessaire pour pouvoir être autorisé à utiliser le numéro d'identification.

2. I.G.R.E.T.E.C. est une intercommunale régie par la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales ainsi que par le décret wallon de la Région wallonne du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes. Selon la demande d'avis, I.G.R.E.T.E.C. peut être considérée comme une institution de droit belge remplissant une mission d'intérêt général.

Le Ministre précise qu'une des missions d'I.G.R.E.T.E.C. consiste en la gestion administrative d'une dizaine d'intercommunales. La Commission note cependant que, selon la loi précitée du 22 décembre 1986, une intercommunale est une association de deux ou plusieurs communes dans le but de régler ou gérer des affaires d'intérêt communal. Le statut d'intercommunale ne permet donc pas de conclure que l'on a affaire à un organisme de droit belge qui remplit une mission d'intérêt général. La gestion des revenus attribués aux administrateurs ne constitue pas davantage une mission d'intérêt général. La Commission invite le Ministre à donner plus de précisions à cet égard.⁽¹⁾

Ce statut même établi, la Commission ne devrait pas voir, pourrait-on croire, d'objection de principe à ce que le Roi lui reconnaisse le droit d'utiliser le numéro d'identification du Registre national, le fondement légal se trouvant 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 organique.⁽²⁾

¹ Dans son avis n° 14/92 du 9 octobre 1992 (cf. *M.B.*, 15 juin 1994, p. 16360) portant sur des avant-projets d'arrêtés royaux organisant l'accès au Registre national et/ou l'utilisation du numéro d'identification dudit registre, la Commission avait constaté avec satisfaction qu'une justification fouillée avait été fournie et que ceci lui permettait d'apprécier si les réglementations projetées répondaient à un but d'intérêt général faisant contrepois au droit qu'ont les personnes concernées à la protection de leur vie privée.

² 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.

En effet, lors de ses séances des 13 mars et 3 avril derniers, la Commission a débattu des demandes d'accès au Registre national dans un contexte plus large que celui de la demande d'avis. La Commission souhaite à cet égard rappeler les positions de principe qu'elle a prises dans son avis général sur le Registre national (avis n° 30/98 du 25 septembre 1998) et réitérées dans l'avis n° 28/99 du 8 septembre 1999 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Elle souligne en particulier trois observations fondamentales :

- La première visait à remplacer le critère organique d'accès au numéro de registre national par un critère fonctionnel. En d'autres termes, cet accès devrait être accordé non sur base du critère organique (autorité publique ou organisme d'intérêt public), mais bien sur base des missions d'intérêt public poursuivies par le demandeur.
- La deuxième tendait à éviter que le numéro de Registre national ne soit utilisé pour établir des interconnexions irrégulières de fichiers ou de données. La Commission proposait donc qu'il soit créé un cadastre des interconnexions de données ou de fichiers, et de concrétiser davantage les mesures de sécurité auxquelles sont tenus les autorités et organismes qui ont accès au Registre national ou peuvent utiliser le numéro de Registre national.
- Enfin, la Commission proposait que les demandes d'autorisation d'accès au Registre national et d'utilisation du numéro de Registre national soient jointes, et soient soumises à une instance d'autorisation. Cette instance se verrait entre autres octroyer la faculté de fixer a priori les conditions dans lesquelles des institutions, organismes et personnes qui poursuivent la même mission de service public ou d'intérêt général, pourraient accéder à certaines données du Registre national.

La Commission doit constater qu'il n'a pas été donné suite à ses recommandations. Cela entraîne pour elle l'obligation de continuer à se prononcer de manière distincte sur chaque demande d'accès et d'utilisation du numéro de Registre national qui lui est soumise, ce qui constitue un système insatisfaisant à bien des égards. Le système actuel ne lui permet pas de se prononcer sur ce qui constitue un réel risque dans ce contexte, c'est-à-dire sur les possibilités d'interconnexions de fichiers.

3. La loi du 8 décembre 1992, modifiée par celle du 11 décembre 1998, pose les principes généraux dans le domaine de la protection des données à caractère personnel et s'applique à toutes les banques de données.

La décision d'octroi ou non de l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national doit donc être confrontée également aux principes de cette loi.

En vertu de l'article 5, e) nouveau, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que notamment "lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ... dont est investi le responsable du traitement ...auquel les données sont communiquées". Sans préjudice de sa jurisprudence évoquée, la mission d'intérêt général n'est pas établie en l'occurrence (cf. supra).

Le traitement peut également être effectué selon l'article 5, c) "lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi (...)". Sur ce point, le projet précise que le système Belcotax du Ministère des Finances prévoit la transmission des informations nécessaires sur support magnétique et que ce type de transmission implique que l'Intercommunale soit autorisée à utiliser le numéro d'identification. Cet élément justifierait "techniquement" l'usage dudit numéro. Il ressort cependant des informations obtenues auprès du ministère des Finances que le recours au système Belcotax et l'usage dans ce cadre du numéro d'identification ne font l'objet d'aucune disposition légale ni d'un arrêté royal et ne

présentent donc aucun caractère obligatoire. Ce n'est que lorsque l'utilisateur décide de recourir volontairement à ce système que le ministère des Finances demande, sous peine d'absence d'intérêt pratique, que 85 % des personnes physiques dont les données sont traitées soient identifiées par leur numéro du Registre national. Le caractère nécessaire de l'usage du numéro d'identification n'est donc pas démontré.

4. La Commission a déjà mis l'accent à de nombreuses reprises, et en particulier dans les avis n° 30/98 et 28/99 précités, sur l'importance de mesures de sécurité adéquates entourant l'utilisation du numéro de Registre National, ainsi que sur le suivi des possibilités d'interconnexions entre fichiers. Elle constate que ces observations n'ont pas été prises en compte dans le projet d'arrêté royal qui lui est soumis.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE.

(sé) P. THOMAS.