

AVIS N° 28 / 1999 du 8 septembre 1999

N. Réf. : 10 / A / 1999 / 028

OBJET : Avant-projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un 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 l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 23 juin 1999;

Vu le rapport du Président,

Emet, le 8 septembre 1999, l'avis suivant:

REMARQUE PREALABLE

La Commission regrette de n'avoir pas pu disposer d'un projet d'exposé des motifs, ou au moins d'une note explicative. En l'absence de pareil document, elle doit parfois formuler des suppositions quant au sens et à la portée d'un projet de disposition, ce qui ne facilite pas l'émission de l'avis.

Les remarques suivantes sont dès lors valables sous réserve que l'interprétation de la Commission soit conforme aux intentions du demandeur de l'avis. Il conviendrait que ceci soit confirmé dans l'exposé des motifs.

DISCUSSION ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

Pas de commentaire.

Article 2

L'article 2 ajoute une donnée à celles déjà existantes à l'article 3, § 1^{er}. Il s'agit d'une catégorie particulière, à savoir "les types et la localisation des données autres que celles énumérées aux points 1° et 11°, enregistrées dans les répertoires et fichiers automatisés gérés par les autorités, administrations et services publics désignés par le Roi".

Il s'inspire du projet de loi relative à un Registre national des personnes morales.

La Commission n'a émis aucune objection d'ordre pratique contre la modification de la loi. Celle-ci peut être considérée comme une amélioration du service rendu par le Registre national. Au lieu de "copier" les fichiers vers le Registre national, il suffit d'indiquer l'endroit où les données se trouvent. Cette méthode de travail évite les redondances qui coûtent cher et n'offrent pas de garanties suffisantes quant au respect de la vie privée. Il doit être bien clair qu'il ne peut s'agir que de données d'identification, et non de données comportant des informations. Bien que cette précision figure dans la disposition en projet, un certain nombre d'exemples dans le projet d'exposé des motifs auraient permis à la Commission de vérifier si cette limitation est également prise en considération dans la pratique. La Commission estime que "des données autres" peuvent inclure entre autres la résidence temporaire, par exemple dans le cas d'un séjour à l'hôpital.

La Commission constate que la disposition en projet ne concerne que des personnes dont des données figurent au Registre national et qu'elle ne vise pas à y faire enregistrer des données se rapportant à des personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application personnel du Registre national. Elle se demande si cette interprétation est conforme aux intentions du demandeur de l'avis.

La Commission insiste sur le fait que cette disposition appelle un certain nombre d'explications et de modifications:

- Ce que le Roi précise n'y est pas clairement indiqué: sont-ce des données, des répertoires et des fichiers, ou bien des autorités, administrations et services publics, ou l'ensemble de ces éléments ?
- Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sur avis de la Commission ou d'une autorisation émanant du comité d'habilitation, devrait remplacer la compétence déléguée au Roi.
- L'introduction de cette possibilité nouvelle ne s'accompagne d'aucune garantie, telle que la description des catégories de données, les finalités (à moins que l'on ne considère que celles-ci figurent déjà à l'article 1^{er} de la loi sur le Registre national) ou les autorités publiques, les administrations et les services publics.

Article 3

L'article 3 remplace l'article 5 de la loi sur le Registre national par une nouvelle disposition.

Contrairement à ce que la Commission avait suggéré dans son avis, le comité d'habilitation ne semble pas démontrer qu'il porte bien son nom puisqu'il ne fait qu'émettre un avis. La Commission continue à penser que le comité d'habilitation doit disposer d'une compétence décisionnelle comme c'est le cas pour le Comité de contrôle de la Banque-carrefour. De cette manière, il serait possible de mener une politique de sécurité nettement plus précise et d'offrir des garanties, le tout d'une manière plus modulable.

Dans l'optique détaillée ci-dessus, l'expression "(le Roi) peut" devrait être remplacée par "(le Roi) donne": lorsque le comité d'habilitation émet un jugement favorable, la demande doit être agréée.

Article 5, 1° nouveau

A la suite du souhait émis par la Commission, cette disposition place la notion "intérêt général" au centre du projet. Sur la base de cette notion, à quelles institutions, outre celles qui remplissent des missions de service public, l'accès peut-il être donné?

L'utilisation de données en provenance du Registre national par des institutions qui remplissent des missions d'intérêt général devrait demeurer strictement limitée à ces missions d'intérêt général. C'est le cas des entreprises commerciales qui remplissent des missions d'intérêt général et qui ne pourraient pas utiliser les données pour leurs propres activités commerciales. Cette restriction a bien été formulée expressément à l'intention des avocats qui ne peuvent obtenir que des informations qui leur sont utiles en leur qualité de collaborateurs de la justice.

Par ailleurs, dans son avis n°30/98, la Commission avait proposé que les membres des professions pour lesquelles il existe un ordre ou une instance à compétence disciplinaire ne puissent accéder au Registre national que par l'intermédiaire de cette instance. La motivation qui sous-tend cette proposition est que cette instance pourrait faire office de filtre. Le motif de la consultation devrait lui être communiqué pour qu'elle puisse en vérifier la légitimité. De cette manière, une sorte d'auto-contrôle peut être effectué par le secteur même. Dans le projet, c'est le cas des avocats, mais pas des huissiers de justice, ni des notaires.

En outre, s'impose la question de savoir si l'accès ne devrait pas être limité à des institutions *de droit belge*.

Enfin, la Commission constate qu'il n'est pas indiqué clairement à qui se rapporte l'expression "pour les informations qu'ils sont habilités à connaître par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance": est-ce aux notaires et huissiers de justice, aux huissiers de justice uniquement, ou encore à toutes les institutions, autorités et personnes visées plus haut?

Article 5, 2° nouveau.

Cette disposition en projet reprend l'article 5, b de l'actuelle loi sur le Registre national.

Article 5, 3° nouveau.

La formulation "(...) qui d'une manière ou d'une autre, sont appelés à intervenir dans la procédure d'octroi (...)" est beaucoup trop vague.

Article 5, 4° nouveau.

Cette disposition en projet est peu claire du point de vue terminologique. S'agit-il de sous-traitants dans le sens de 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 loi du 8 décembre 1992), ou d'un terme propre au texte en projet ? Dans la loi du 8 décembre 1992, le même terme est utilisé dans la version française, tandis qu'apparaît dans la version néerlandaise le terme "verwerker". De plus, il s'agit de la reprise d'une disposition de la loi du 8 décembre 1992. Cette disposition n'est peut-être pas superflue dans la mesure où elle prévoit que les sous-traitants sont tenus de respecter toutes les obligations au même titre que les responsables du traitement. En tout cas, il faut éviter que cette disposition puisse être interprétée comme une dérogation.

Article 4.

Cette disposition en projet se caractérise par une ambiguïté terminologique semblable à celle décrite plus haut: le texte fait mention d'un comité d'habilitation, mais ne lui confère qu'une compétence consultative.

En outre, les compétences du comité sont décrites en des termes peu clairs. Dans la pratique, le comité devrait effectuer un travail de vérification/contrôle à trois niveaux:

- S'agit-il d'une institution qui remplit une mission d'intérêt général?
- Les données demandées sont-elles adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités poursuivies?
- Les conditions de sécurité et de confidentialité sont-elles remplies?

Se pose alors la question de savoir comment se déroulera le processus décisionnel au sein du comité d'habilitation.

Enfin, il va de soi que, vu son caractère indépendant institué par la loi du 8 décembre 1992, c'est la Commission elle-même, et non le Ministre de la Justice, qui doit désigner en son sein les membres du comité d'habilitation.

Article 6.

Cette disposition ne prend que partiellement en considération la demande expresse de la Commission (cf. avis n° 30/98). En effet, elle ne tient pas compte des employeurs. Pour l'exécution de leurs obligations légales, ceux-ci doivent être habilités à utiliser le Registre national dans le cadre de leurs rapports avec des institutions, des organisations et des personnes elles-mêmes habilitées à utiliser le numéro du Registre national.

De manière plus générale, la Commission est d'avis que:

- Le droit d'accès aux données contenues dans le Registre national doit "automatiquement" impliquer le droit d'utiliser le numéro (tel qu'il est précisé dans le projet);
- L'inverse ne doit pas être vrai: il doit être possible d'autoriser l'utilisation du numéro du Registre national, sans autoriser l'accès aux données;
- Lorsque le droit d'utiliser le numéro est accordé, le bénéficiaire de cette autorisation acquiert "automatiquement" le droit d'utiliser le numéro dans ses relations avec des tiers pour l'exécution de tâches légales;
- Ces tiers doivent acquérir "automatiquement" le droit d'utiliser le numéro du Registre national dans leurs relations avec les bénéficiaires.

Article 7.

La Commission ne comprend pas l'omission, à l'article 11 de la loi sur le Registre national, de tout renvoi à l'article 5 de ladite loi.

Article 8.

Le conseiller en sécurité devrait au moins remplir les missions qui incombent au responsable de la protection des données (voir la directive 95/46/CE). Dans son avis n° 30/98, la Commission a précisé que ce conseiller devait entre autres être chargé de missions ayant trait à la protection de données à caractère personnel. On pourrait encore songer à la garantie de l'intégrité et de la disponibilité des données.

En tous cas, la disposition est assez concise en ce qui concerne les tâches du conseiller en sécurité.

La Commission estime que la disposition présente de manière incomplète les points suivants:

- La formation du conseiller en sécurité;
- Davantage de précisions pourraient être fournies quant à la portée de l'avis du conseiller en sécurité. Dans cette perspective, la Commission est d'avis que le conseiller doit avoir un pouvoir réel. Ce résultat peut être obtenu en stipulant, par exemple, que lorsque l'avis écrit du conseiller n'est pas suivi, le responsable de la gestion journalière doit motiver cette absence de suivi endéans un certain délai;
- Lors de l'introduction d'une demande, le nom du conseiller devrait être mentionné;
- En cas de doute, le conseiller devrait pouvoir s'adresser au comité d'habilitation.

Article 9.

Il est à nouveau question d'une disposition qui manque parfois de clarté (un défaut auquel aurait pu remédier, en partie du moins, un projet d'exposé des motifs ou une note explicative). Qu'entend-on par interconnexions de fichiers ou de données? Quel sens doit être donné à l'expression "(...) permises au moyen du (numéro d'identification visé à l'article 8)"? S'agit-il d'interconnexions envisagées ou effectives? En tous cas, les interconnexions doivent être conformes aux missions légales.

Quant à l'article 12*bis*, § 2, 1° nouveau, la Commission souhaite savoir s'il s'agit d'une déclaration, à ne pas confondre avec la déclaration au sens de l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992. En outre, elle est d'avis que les modalités doivent être fixées par elle-même et non par le demandeur d'avis. Enfin, il n'est peut-être pas superflu de souligner qu'il est vrai que, aux yeux de la Commission, le Registre est tenu à jour par elle-même, mais que sa rédaction dans une phase préparatoire incombe au comité d'habilitation.

En ce qui concerne l'article 12*bis*, § 2, 2° nouveau, le sens de l'expression "les flux de données générées par le numéro d'identification (...)" n'est pas clair.

A l'article 12*bis*, §2, 3° nouveau, il convient de remplacer dans la version néerlandaise le mot "organen" par le mot "instellingen".

De plus, la Commission estime qu'il serait utile d'ajouter à ce même article 12 nouveau un 4° qui disposerait que les personnes qui traitent effectivement les données doivent signer une déclaration aux termes de laquelle elles s'engagent à préserver le caractère confidentiel des données.

Article 10.

Pas de commentaire.

Article 11.

Pas de commentaire.

Article 12.

Afin de garantir au système une transparence maximale, il serait opportun de prévoir que les décisions du comité d'habilitation soient publiées au Moniteur belge. Un autre moyen d'assurer la transparence serait d'imposer au comité d'habilitation de rédiger un rapport d'activité annuel.

Par ces motifs,

Sous réserve des remarques formulées plus haut, la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire

Le président

(sé)B. HAVELANGE

(sé)P. THOMAS