

AVIS N° 03 / 94 du 14 FEVRIER 1994

N. Réf. : A / 029 / 93 / HB.

OBJET : Avis relatif au projet d'arrêté royal autorisant les services du personnel des services publics fédéraux visés par l'arrêté royal n° 141 du 30 décembre 1982 créant une banque de données relatives aux membres du personnel des services publics 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, modifiée par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, en particulier son article 8;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique du 16 décembre 1993, reçue à la Commission le 17 décembre 1993;

Vu le rapport présenté par le président;

Emet le 14 février 1994, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée tend à autoriser des fonctionnaires des services du personnel des services publics fédéraux mentionnés à l'article 2 de l'arrêté royal n° 141 du 30 décembre 1982⁽¹⁾, à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

En vertu de l'article 1 du projet d'arrêté, les personnes bénéficiaires de l'autorisation sont :

- les fonctionnaires dirigeant les services du personnel des services publics fédéraux concernés,
- et les fonctionnaires de niveau 1 des services du personnel susvisés, désignés nommément et par écrit à cette fin en raison de leurs fonctions.

Les services du personnel des services publics fédéraux en question sont :

- les services du personnel des administrations et autres services de l'Etat, y compris les services du personnel des forces armées;
- les services du personnel de la magistrature et des services relevant du Pouvoir Judiciaire;
- les services du personnel du Conseil d'Etat;
- Les services du personnel des organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou à la tutelle de l'Etat;
- les services du personnel des services de relations extérieures;
- les services du personnel du Ministère de la Justice (dans le cadre de la gestion de l'administration des Cultes, Dons, Legs et Fondations).

L'article 2 du projet d'arrêté royal précise que le numéro d'identification des personnes physiques ne peut être utilisé qu'à des fins :

- de gestion du personnel,
- d'établissement de statistiques,

¹ Arrêté royal n°141 du 30 décembre 1982 créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public, *Moniteur Belge*, 13 janvier 1983; modifié par la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, *Moniteur Belge*, 14 août 1993.

- d'identifiant dans les fichiers, répertoires et dossiers.

En outre, l'article 2 énonce les circonstances qui pourraient couvrir cette utilisation, c'est-à-dire :

- la gestion interne desdits services du personnel,
- les relations entre ces services et le titulaire du numéro ou son représentant,
- les relations entre ces services et toutes les autres autorités publiques et organismes qui ont déjà reçu l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national et qui agissent dans le cadre de leurs compétences légales et réglementaires.

II. EXAMEN DES FINALITES DU PROJET :

2. Conformément à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, il est de la mission de la Commission d'examiner d'emblée si la donnée à caractère personnel qu'est le numéro d'identification du Registre national peut faire l'objet d'un traitement pour les finalités mentionnées dans le projet d'arrêté royal.

A. L'établissement de statistiques.

3. En vertu de l'A.R. n° 141, entré en vigueur le 1er février 1983, la banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public est créée auprès du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions⁽²⁾.

L'ensemble des services fédéraux précités doit communiquer au même Ministre des renseignements concernant d'une part la situation administrative et pécuniaire des personnes dont la rémunération émerge à leur budget et d'autre part le nombre d'emplois ou de fonctions correspondant à chaque grade ou fonction⁽³⁾.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 141 justifie la création de cette banque de données comme devant "mettre à la disposition du Gouvernement tous les éléments statistiques nécessaires à la prise de décisions efficaces relatives au personnel du secteur public".

4. Pour faciliter cet établissement de statistiques, la banque de données peut naturellement être amenée à recourir à un identifiant unique pour éviter les doublons et affiner les données chiffrées.

² Articles 1 & 8 de l'A.R. n° 141.

³ Article 3 de l'A.R. n° 141.

Dans le contexte de la gestion du personnel des services publics fédéraux, l'utilisation d'un tel identifiant unique est générale sous la forme du numéro matricule des agents de l'Etat, sauf pour quelques organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou à la tutelle de l'Etat fédéral.

5. Dès lors, la Commission redoute que l'utilisation concomitante du numéro d'identification du Registre national aux fins d'établissement de statistiques n'enfreigne le principe de proportionnalité entre la recherche de l'intérêt général et l'atteinte acceptable à la vie privée des individus.

Ce principe de proportionnalité pourrait s'analyser à partir de deux critères, à savoir l'utilité et la disproportion.

- Quant au critère d'utilité, l'utilisation largement répandue du numéro matricule des agents de l'Etat ne rend pas l'utilisation du numéro d'identification du Registre national utile à l'établissement de statistiques.
- Quant au critère de disproportion, à supposer que l'utilisation concomitante soit d'une quelconque utilité, la Commission estime que l'utilisation du numéro d'identification du Registre national rendrait les éventuels avantages dont pourraient bénéficier lesdits services du personnel disproportionnés par rapport aux risques d'atteinte à la vie privée des agents de l'Etat dont on traite les données.

En effet, l'utilisation d'un identifiant unique supplémentaire par rapport au numéro matricule, à savoir le numéro d'identification du Registre national, n'aurait principalement voire exclusivement pour effet que de permettre une connexion entre les traitements des services du personnel sus-mentionnés d'une part et les traitements dépendant de la centaine d'"autorités publiques et organismes qui ont reçu l'autorisation visée à l'article 8 de la loi du 8 août 1983".

Or semblables connexions sont à redouter dans la mesure où elles s'opèrent à d'autres fins que celles pour lesquelles l'autorisation précitée a été obtenue.

B. Identifiant dans les fichiers, répertoires et dossiers.

6. Tout comme elle vient de le préciser à l'occasion de l'analyse de la finalité "**L'établissement de statistiques**" (A.), la Commission est d'avis que le numéro matricule des agents de l'Etat joue à lui seul et à suffisance le rôle d'identifiant unique dans la tenue des fichiers, des répertoires et des dossiers.

Si d'aventure, certains services du personnel des organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou à la tutelle de l'Etat ne recouraient pas à cet identifiant dans le cadre de leur gestion interne, dans ce cas et indépendamment de toute considération d'opportunité ou de rationalité, la Commission estime plus protecteur pour la vie privée d'instaurer l'utilisation de ce numéro matricule des agents de l'Etat plutôt qu'autoriser l'utilisation du numéro d'identification du Registre national, et ce toujours dans

le souci d'éviter des connexions possibles non conformes aux finalités déclarées.

C. La gestion du personnel.

7. Il ressort d'une étude du thésaurus de finalités du *Data Protection Registrar Office* de Grande-Bretagne que cette notion de gestion du personnel pourrait à tout le moins recouvrir les trois finalités suivantes s'attachant :
- soit aux obligations légales et réglementaires imposées à l'employeur (administration et paiement des salaires, gestion des pensions et autres prestations d'assurances sociales, respect de législations relative à la protection du travailleur et du lieu de travail, etc.),
 - soit à la sélection et à l'évaluation permanente de chacun des membres du personnel (recrutement du personnel, formation du personnel, planification des ressources humaines et des carrières, etc.),
 - soit à l'évaluation permanente du personnel dans son ensemble et aux options qui en découlent (planification des tâches, suivi de l'avancement des travaux, etc.).
8. Il apparaît que les deux premières finalités concernent spécifiquement chaque individu et pourraient par là justifier l'utilisation d'un identifiant tel que le numéro d'identification du Registre national.
- Néanmoins, la Commission reste d'avis que l'utilisation de ce numéro ne pourrait qu'être superflue dans la mesure où la grande majorité des services précités gère son personnel par le biais du numéro matricule des agents de l'Etat. La Commission croit d'ailleurs opportun de rappeler que la création de ce numéro matricule a été principalement motivée par la nécessité de garantir un paiement correct de la rémunération.
9. Dès lors, ici aussi et comme il a été dit plus haut, la Commission redoute que l'utilisation concomitante du numéro d'identification du Registre national aux fins de gestion du personnel n'enfreigne le principe de proportionnalité entre la recherche de l'intérêt général et l'atteinte acceptable à la vie privée des individus.

III. CONCLUSIONS :

10. Avant la publication 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 et sur la seule base de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, la Commission a été amenée à émettre à plusieurs reprises des avis sur l'utilisation du numéro d'identification du Registre national. A chaque fois, elle n'a pas manqué de s'inquiéter de la banalisation croissante de l'utilisation de ce numéro identifiant.

A la lumière des principes sous-tendant la loi du 8 décembre 1992 précitée et devant la multiplicité tendant à la généralisation de pareille utilisation, la Commission entend dénoncer avec force cette banalisation, source de tous les dangers à l'égard de la protection de la vie privée dans la mesure où elle permet des connexions non conformes aux finalités déclarées.

C'est pourquoi, dans le cas présent, la Commission est d'avis que l'utilisation largement répandue du numéro matricule des agents de l'Etat ne rend pas l'utilisation du numéro d'identification du Registre national utile à la gestion du personnel et à terme pourrait rendre disproportionnés les avantages dont pourraient bénéficier lesdits services du personnel par rapport aux risques d'atteinte à la vie privée des agents de l'Etat dont on traite les données.

PAR CES MOTIFS,

10. La Commission émet un avis défavorable au sujet du projet d'arrêté royal autorisant les services du personnel des services publics fédéraux visés par l'arrêté royal n° 141 du 30 décembre 1982 créant une banque de données relatives aux membres du personnel des services publics à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

Le secrétaire

Le président

J. PAUL

P. THOMAS

Pour le secrétaire
absent à la signature,
le secrétaire d'administration-juriste

H. BRULIN