

AVIS N° 03 / 2002 du 16 janvier 2002

N. Réf. : 10 / A / 2001 / 049 / 009

OBJET : Projet d'arrêté royal organisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques pour les contrôles légaux en matière électorale.

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 loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en particulier l'article 5, alinéa 1^{er} ainsi que l'article 8;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, datée du 8 novembre 2001 et reçue par la Commission le 9 novembre 2001;

Vu le rapport de Mme N. LEPOIVRE,

Émet, le 16 janvier 2002, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis à la Commission tend à autoriser :
 - a) le Ministre de l'intérieur, le Directeur général de la Direction générale de la Législation et des Institutions nationales du Ministère de l'Intérieur ou les personnes qu'ils délèguent;
 - b) les présidents des bureaux principaux de circonscription électorale pour l'élection de la Chambre des Représentants et du collège électorale pour l'élection du Sénat ou les personnes que ces présidents désignent;

à accéder à diverses informations du Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification :

II. PORTEE DE L'ARRETE ROYAL EN PROJET :

2. L'arrêté royal en projet comprend 6 articles.
 - 2.1. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er} et l'article 3 autorisent les autorités et les personnes mentionnées ci-dessus, à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o (date de naissance uniquement), 3^o à 7^o de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et ainsi qu'aux modifications apportées à ces informations et à leur date de prise d'effet (article 3, alinéa 2).
 - 2.2. Cet accès est autorisé en vue de vérifier si les électeurs présentant des listes lors des élections à la Chambre et au Sénat et si les candidats à ces élections remplissent les conditions imposées par le code électoral.
 - 2.3. L'accès n'est accordé que pour la durée des opérations électorales (article 1^{er}, alinéa 2).
 - 2.4. L'article 2 prévoit que les informations obtenues en application de l'article 1^{er} ne peuvent être utilisées que pour les finalités précisées ci-dessus et qu'elles ne peuvent être communiquées à des tiers.
 - 2.5. Le troisième alinéa de l'article 1^{er} et l'article 3 déterminent de façon limitative les autorités et agents auxquels l'accès est réservé et qui peuvent utiliser le numéro d'identification.
 - 2.6. L'article 4 précise les conditions d'usage tant interne qu'externe du numéro d'identification.
 - 2.7. L'article 5 prévoit la transmission à la Commission, au début des opérations électorales, de la liste des personnes ayant accès au Registre national et pouvant en utiliser le numéro d'identification.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE :

A Législations applicables.

3.1. Conformément à la jurisprudence constante de la Commission, l'accès des autorités chargées des contrôles légaux en matière électorale à certaines informations du Registre national ainsi que l'utilisation du numéro d'identification doivent être examinés tant dans le cadre de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (ci-après appelée la loi du 8 août 1983) que dans le cadre 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 telle que modifiée par la loi du 11 décembre 1998 (ci-après appelée la loi du 8 décembre 1992).

B. Loi du 8 août 1983.

4.1. La loi du 8 août 1983 fixe des limites en ce qui concerne les personnes et les organismes qui peuvent être autorisés à consulter le Registre national.

Ces limitations portent sur la qualité des organismes et des personnes (voyez en ce sens l'article 5 de la loi susmentionnée).

4.2. S'agissant de la loi du 8 août 1983, l'accès est demandé sur base de son article 5, alinéa 1^{er} et l'utilisation du numéro d'identification sur base de l'article 8 de la même loi.

4.3. Le Ministre de l'Intérieur, le Ministère de l'Intérieur, les présidents des bureaux principaux de circonscription et de collège pour l'élection de la Chambre des Représentants et du Sénat sont des autorités publiques au sens de l'article 5, alinéa 1^{er} de la loi du 8 août 1983. Ils peuvent, dès lors, être autorisés par arrêté royal à accéder aux informations du Registre national, sans devoir solliciter l'avis préalable de la Commission.

L'avis de la Commission est toutefois nécessaire, en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983, pour autoriser ces mêmes autorités à utiliser le numéro d'identification.

C. Loi du 8 décembre 1992.

5.1. Les informations du Registre national, y compris le numéro d'identification , sont des données personnelles au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, nouveau de cette loi. Elles ne peuvent, dès lors, en vertu de l'article 4 de la même loi, être traitées de manière incompatible avec les finalités déterminées, explicites et légitimes pour lesquelles elles ont été collectées. Les données précitées doivent en outre être adéquates, pertinentes et non excessives au regard de ces finalités. Elles doivent aussi être exactes.

5.2. La Commission doit, dès lors, également examiner si les finalités pour lesquelles les autorités chargées des contrôles légaux en matière électorale demandent l'accès au Registre national sont "déterminées, explicites et légitimes" et, en cas de réponse affirmative, si les informations du Registre national sont "adéquates, pertinentes et non excessives" par rapport à ces finalités.

5.3. Examen des finalités du projet d'arrêté royal :

5.3.1. L'accès aux données du Registre national est souhaité pour vérifier si les listes électorales satisfont aux conditions imposées par le code électoral (présentation par un nombre suffisant d'électeurs...) et si les candidats figurant sur ces listes remplissent les conditions d'éligibilité prescrites par le code électoral. (article 1^{er}, alinéa 2 du projet d'arrêté royal).

5.3.2. Justification :

Dans le rapport au Roi, il est précisé qu'en application des articles 115, 116, 117bis et 118 les présidents des bureaux principaux de circonscription et de collège sont chargés de vérifier si les conditions légales imposées par le code électoral sont remplies .

5.3.3. Position de la Commission :

Cette demande d'accéder aux informations du Registre national se fonde sur l'obligation prévue par le Code électoral de s'assurer de l'exactitude des données personnelles de chaque électeur signant une liste et de chaque candidat.

Ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes. Elles satisfont donc au critère de finalité tel que définit par l'article 4, § 1^{er}, 2^o de la loi du 8 décembre 1992.

5.4. Examen du critère de proportionnalité :

5.4.1. En application de l'article 4, § 1^{er}, 3^o et 4^o de la loi du 8 décembre 1992, la Commission doit également examiner si les données du Registre national pour lesquelles l'accès est sollicité sont exactes, adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont communiquées.

5.4.2. Données pour lesquelles l'accès est demandé :

La Commission constate que le projet d'arrêté royal accorde l'accès aux informations énumérées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o (date de naissance uniquement), 3^o à 7^o et alinéa 2 de la loi du 8 août 1983 ainsi qu'aux modifications apportées à ces informations et à leur date de prise d'effet (article 3, alinéa 2 de la loi du 8 août 1983).

5.4.2.1. Justification :

Le rapport au Roi, annexé au projet, expose de manière détaillée les motifs justifiant l'accès à chacune de ces données.

Aucune justification n'est donnée pour la ou les raisons pour laquelle ou lesquelles l'accès à leur historique est sollicité. Il résulte d'un entretien téléphonique avec le fonctionnaire responsable du Ministère des Affaires intérieures, que le Ministère n'a en réalité pas besoin d'avoir accès à l'historique des informations du Registre national.

5.4.2.2. Position de la Commission :

5.4.2.2.1. Les noms et prénoms, la date de naissance, le sexe, la nationalité, la résidence ainsi que le lieu et la date de décès sont des informations nécessaires pour permettre de vérifier si les personnes déposant des listes électorales sont électrices et si les candidats remplissent les conditions d'éligibilité imposées par le code électoral.

Ces informations permettent d'identifier avec certitude une personne en évitant les homonymies.

La Commission n'a aucune remarque à formuler quant à l'accès à ces données.

Pour le surplus, il n'est pas contestable que relève de l'intérêt général le fait de donner aux autorités publiques chargées de missions légales, les moyens de s'assurer de l'exactitude des données personnelles des électeurs présentant une liste et des candidats.

5.4.2.2.2. Elle constate que dans le projet d'arrêté royal, l'accès à l'information concernant la profession (donnée visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, 7^o de la loi du 8 août 1983) est également sollicité.

L'information concernant la profession, telle que mentionnée dans le Registre national, présente un caractère fort peu fiable dans la mesure où il n'existe aucune obligation légale de faire état des changements de profession auprès des communes. Or, ce sont les communes qui fournissent les informations au Registre national.

Faute pour l'information concernant la "profession", telle qu'indiquée dans le Registre national, d'être une donnée exacte, comme l'exige l'article 4, § 1^o, 4^o de la loi du 8 décembre 1992 pour pouvoir être traitée, il n'apparaît pas souhaitable de permettre aux autorités chargées des contrôles légaux en matière électorale d'y accéder.

5.5. Durée de l'accès :

5.5.1. L'accès aux informations du Registre national est demandé pour la durée des opérations électorales soit du 23^{ème} jour avant le scrutin jusqu'au jour lorsque les assemblées se prononcent sur la validité des élections.

5.5.2. La Commission estime que cet accès limité dans le temps satisfait au critère de proportionnalité.

6. Quant à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national.

6.1. Comme déjà relevé, le projet d'arrêté royal a pour objet en son article 3, d'autoriser les autorités chargées des contrôles légaux en matière électorale à utiliser le numéro d'identification des personnes au Registre national des personnes physiques.

L'arrêté royal en projet précise, en son article 4 la portée de cette autorisation.

6.2. Justification :

Dans le rapport au Roi, l'intérêt d'utiliser le numéro d'identification est justifié par la nécessité d'identifier parfaitement les candidats aux élections.

6.3. Position de la Commission :

L'explication donnée dans le rapport au Roi pour justifier l'utilisation du numéro d'identification des personnes physiques manque de pertinence.

En effet, les données personnelles sur les candidats vérifiées à l'aide des autres données du Registre national les concernant (nom, prénoms, date de naissance... voir ci-dessus au point 5.4.2.) permettent de les identifier précisément et en conséquence d'éviter tout risque de homonymie.

A défaut de motivation plus convaincante fournie par le Ministère de l'Intérieur sur l'intérêt réel et l'usage qu'il a l'intention de faire du numéro d'identification du Registre national, la Commission émet un avis négatif sur cette demande d'utilisation.

La Commission est disposée à revoir son opinion dans la mesure où le Ministère de l'Intérieur expliciterait sa demande.

IV. PERSONNES AUTORISÉES À ACCÉDER AUX INFORMATIONS DU REGISTRE NATIONAL :

7.1. L'article 1er, alinéa 3 du projet accorde l'accès aux données du Registre national aux personnes suivantes :

- au Ministre de l'Intérieur;
- au Directeur général de la direction générale de la législation et des institutions nationales;
- aux présidents des bureaux principaux de circonscription et de collège pour l'élection de la Chambre des Représentants et du Sénat;
- aux personnes désignées par les autorités précitées.

7.2. Le nombre très limité de personnes habilitées à avoir accès au Registre national répond au souci maintes fois exprimé par la Commission de limiter les risques de divulgation des informations du Registre national.

7.3. Le projet prévoit aussi que la liste de ces personnes, avec l'indication de leur titre et de leur fonction, est dressée au début des opérations électorales et transmise à la Commission (article 5 du projet).

La Commission préfère que cette liste ne lui soit pas envoyée mais uniquement tenue à sa disposition.

7.4. La Commission n'a aucune observation à formuler à cet égard.

V. MESURES DE SECURITE :

8. La Commission regrette toutefois que, dans le respect du souci qu'elle a formulé à diverses reprises dans des avis émis précédemment, les personnes pouvant accéder au Registre national et utiliser le numéro d'identification ne souscrivent pas une déclaration aux termes de laquelle elles s'engagent à préserver le caractère confidentiel des informations auxquelles elles ont accès.

PAR CE MOTIFS,

1. La Commission émet un avis défavorable quant à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national pour les contrôles légaux en matière électorale.

2. Pour le surplus, sous réserve des remarques relatives à l'accès :

- à la donnée profession;
- à l'historique des données du Registre national;

la Commission émet un avis favorable quant à l'accès aux informations du Registre national précisées à l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE,

(sé) P. THOMAS.