

ROYAUME DE BELGIQUE

1000 Bruxelles, le

Adresse postale : Ministère de la Justice
Bd. de Waterloo, 115

Bureaux : Porte de Hal, 5-8
1060 Bruxelles
Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 30 / 98 du 25 septembre 1998

N. Réf. : 10 / SE / 93 / 077

OBJET : REGISTRE NATIONAL

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 le rapport du Président,

Emet d'initiative l'avis suivant :

INTRODUCTION

Après avoir fonctionné depuis 1968 en dehors de tout cadre légal et réglementaire, le Registre national a reçu une consécration légale par la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (ci-après : la loi du 8 août 1983).

Ce registre a pour fonction de faciliter les relations entre l'autorité publique et les citoyens. A cette fin, le Registre national doit permettre aux administrations de mettre à jour plus facilement leurs banques de données, notamment grâce à l'utilisation du numéro de Registre national, identifiant unique de chaque individu⁽¹⁾.

La loi du 8 août 1983 permet également l'accès au Registre national et l'utilisation du numéro de Registre national à certaines professions - notaires et huissiers de justice - et aux organismes qui remplissent des missions d'intérêt général.

La Commission consultative d'abord et l'actuelle Commission de la protection de la vie privée ensuite ont rendu un avis sur chaque avant-projet d'arrêté royal qui autorisait soit l'accès à des informations du Registre par des organismes de droit belge remplissant des missions d'intérêt général, soit l'utilisation du numéro d'identification.

Les deux Commissions ont interprété restrictivement la possibilité d'étendre l'accès au Registre national aux organismes qui remplissent des missions d'intérêt général et, surtout, le droit de leur laisser utiliser un numéro d'identification du Registre national. La raison invoquée était d'éviter la banalisation de l'utilisation du numéro de Registre national qui pourrait par trop faciliter les interconnexions de banques de données personnelles et permettre ainsi des profilages dépassant les finalités de chacune de ces banques.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements à caractère personnel (ci après: la loi du 8 décembre 1992), l'actuelle Commission a dû appliquer cumulativement les principes de finalité et de proportionnalité contenus à l'article 5 de cette loi et la loi du 08 août 1983.

La Commission a maintenu sa jurisprudence concernant l'utilisation du numéro de Registre national en s'opposant à ce que celui-ci puisse être utilisé, même dans le cadre d'une mission d'intérêt général, par d'autres personnes que celles visées à l'article 5.

Elle a également toujours considéré que le titulaire du numéro ne pouvait être contraint de le fournir.

1

Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par M. Tant, Doc. parl, Ch. Repr., sess. 1982-1983, 513/6, p. 2.

CONSTATATIONS

La Commission a toutefois acquis la conviction que le système actuel de protection des données prévu par la loi du 8 août 1983 et la jurisprudence de la Commission qui en découle, axés sur l'usage restrictif du numéro de Registre national (v. *infra*), n'atteignent que partiellement cet objectif et ce au prix d'une efficacité administrative réduite. Elle peut donc s'interroger à bon droit sur une nouvelle philosophie du Registre national ou, plus précisément, du numéro de Registre national, en l'utilisant comme outil de dialogue entre les citoyens, les entreprises, les organismes privés et publics et l'administration, même si tel n'était pas l'objectif de départ.

1. Les autorisations d'accès ou d'utilisation du numéro de Registre national figurent dans environ 200 arrêtés royaux.

Il est devenu difficile de savoir qui a accès au Registre national, qui peut en utiliser le numéro, et pour quelle finalité. La Commission estime souhaitable de modifier le système actuel pour le rendre plus transparent et plus protecteur.

2. En outre, la loi du 8 août 1983 opère, concernant l'accès au Registre national, une distinction basée sur la nature des institutions et non sur les finalités poursuivies, en ce qu'elle prévoit une procédure différente selon le type d'institutions.

Or, bien que le Registre national ait été créé pour les administrations publiques, ce n'est pas la nature de ces institutions qui justifie qu'elles aient accès à ce Registre, mais les missions de service public qu'elles poursuivent et le gain d'efficacité et de sécurité administrative ainsi obtenu.

La Commission propose dès lors de substituer aux critères organiques d'autorité publique et d'organismes d'intérêt public, le critère fonctionnel que sont les missions de service public.

Elle observe d'ailleurs que la proportionnalité entre l'avantage obtenu de l'accès au Registre national et le risque d'atteinte à la vie privée des citoyens, doit être vérifiée de la même manière pour toutes les institutions, qu'il s'agisse d'autorités publiques ou d'organismes, privés ou publics, qui remplissent des missions d'intérêt général⁽²⁾.

La différence des exigences en fonction de la nature des institutions et organismes ne se justifie donc qu'à défaut de lui substituer le critère fonctionnel précité.

² Le Conseil d'Etat considère que le respect du principe de légalité impose au Gouvernement de vérifier minutieusement si la connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983 est indispensable pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité publique demanderesse de l'accès au Registre national.

On peut en conclure que le Roi pourrait, et même devrait, sur la base du principe de légalité (sur lequel s'est greffé le principe de proportionnalité de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992), refuser l'accès au Registre national, non seulement lorsque les finalités poursuivies ne justifieraient pas le traitement de données à caractère personnel, mais également lorsque, bien que le traitement de telles données soit justifié, le gain en efficacité dû à l'accès au Registre national, ne serait pas significatif par rapport au risque d'atteinte à la vie privée.

3. L'utilisation du numéro de Registre national est soumise à une autorisation distincte et à la même procédure (lourde) que celle appliquée lorsque des organismes qui poursuivent des missions d'intérêt général, demandent l'accès au Registre national.

La protection de l'usage du numéro de Registre national s'appuie sur le fait qu'il facilite les interconnexions de données à caractère personnel⁽³⁾.

La Commission préconise un numéro personnel d'identification qui ne se réfère à aucune donnée à caractère personnel, tels le sexe ou la date de naissance de l'individu, mais considère par contre que l'usage d'un identifiant unique ne risque de porter atteinte à la vie privée des citoyens que s'il permet d'accéder effectivement à diverses informations stockées dans des banques de données.

La Commission estime, dès lors, que le risque d'interconnexion est une question qui doit être réglée en tant que telle et non par une restriction de l'utilisation du numéro de Registre national.

MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION

1. Pour éviter que le numéro de Registre national ne soit utilisé pour établir des interconnexions de données non autorisées par la loi du 8 août 1983, la Commission propose d'axer davantage la loi du 8 août 1983 sur les interconnexions de fichiers ou de données. Elle propose à cet effet:

* de créer un cadastre des interconnexions de fichiers ou de données, permises au moyen du numéro de Registre national; ce cadastre pourrait être tenu par la Commission, parallèlement au registre des traitements automatisés.

* de concrétiser davantage les mesures de sécurité auxquelles sont tenus, sur la base des articles 16, § 3 de la loi du 8 décembre 1992 et 11 de la loi du 8 août 1983, les institutions ou organismes qui ont accès au Registre national ou peuvent utiliser le numéro de Registre national. Ainsi, il faudrait que chaque institution qui communique ou reçoit des données personnelles au moyen d'un identifiant, soit tenue:

- de tenir une liste des flux de données générées par l'identifiant et de conserver une trace des transactions opérées par l'identifiant;
- de désigner un conseiller en sécurité qui aurait entre autres missions la protection des données à caractère personnel;
- de désigner nominativement, en son sein, les personnes admises, en fonction de leurs attributions, à utiliser l'identifiant, et de les informer conformément à l'article 16, § 2 de la loi du 8 décembre 1992.

³ Voir à ce sujet l'étude du Conseil de l'Europe, Les numéros personnels d'identification: leur mise en oeuvre, leur utilisation et la protection des données, les éditions du Conseil de l'Europe, 1991.

2. Compte tenu du caractère limité du danger d'utiliser le numéro de Registre national, lié à l'effectivité d'accès à diverses banques de données, la Commission propose de joindre l'autorisation d'accéder au Registre national à celle d'utiliser le numéro de Registre national. Le droit d'accéder au Registre national pour l'accomplissement de certaines missions entraînerait *ipso facto* le droit d'utiliser le numéro de Registre national pour ces mêmes missions. L'inverse ne serait évidemment pas vrai, en ce sens que les personnes tenues d'utiliser le numéro de Registre national dans leurs rapports avec l'administration, n'auraient pas *ipso facto* accès au Registre national.

3. Les finalités pour lesquelles des institutions, organismes et personnes pourraient solliciter (auprès de l'instance visée au point 4) l'accès au Registre national et le droit d'utiliser le numéro de Registre national, seraient celles qui ont trait à l'exécution de missions de service public ou d'intérêt général.

Ces deux catégories de finalités figurent déjà dans la loi du 8 août 1983.

Par ailleurs, tous les employeurs, publics ou privés, pourraient, pour exécuter leurs obligations légales, utiliser le numéro de Registre national dans leurs rapports avec des institutions, organismes et personnes eux-mêmes autorisés à l'utiliser. L'exécution de ces obligations ne justifie cependant pas, aux yeux de la Commission, que les employeurs puissent accéder au Registre national.

4. Toutes les demandes d'accès au Registre national et d'utilisation du numéro de Registre national seraient mises sur un pied d'égalité en ce qui concerne le contrôle de la proportionnalité entre l'avantage qui serait retiré de l'accès au Registre national et de l'utilisation du numéro de Registre national, d'une part, et la protection des données, d'autre part. Cette égalité devrait se traduire formellement par l'établissement d'une procédure de demande identique, quelle que soit la nature de l'institution ou de l'organisme.

A cet effet, la Commission propose que les demandes d'accès au Registre national et d'utilisation du numéro de Registre national, soient soumises à une instance d'autorisation. Bien qu'à ce jour, la Commission n'ait pas le pouvoir d'accorder des autorisations, elle tient à préciser qu'elle est à la disposition du législateur si celui-ci venait à songer à elle pour exercer cette mission. D'autres formules sont possibles, telle celle d'un comité *ad hoc* où la Commission pourrait être représentée.

Cette instance d'autorisation examinerait:

- si la mission invoquée est bien une mission de service public ou d'intérêt général;
- si les informations demandées sont pertinentes, adéquates et non excessives pour atteindre le but poursuivi;
- les conditions de confidentialité et de sécurité présentées par le demandeur; sur ce point, un formulaire standard pourrait être édité.

Elle déterminerait aussi, dans chaque cas, les interconnexions de fichiers et les échanges de données autorisés à partir du numéro Registre national.

La faculté lui serait également octroyée 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.

Elle devrait être spécialement attentive aux entités qui remplissent à la fois des missions de service public ou d'intérêt général et d'autres activités, de nature commerciale par exemple. Des garanties particulières devraient être fournies pour assurer que ces entités ne puissent accéder au Registre national et utiliser le numéro d'identification, à d'autres fins que leurs missions de service public ou d'intérêt général.

La Commission propose cependant que les notaires, les huissiers de justice et, de manière générale, les membres des professions pour lesquelles il existe un ordre ou une instance à compétence disciplinaire, ne puissent accéder au Registre national que via l'intermédiaire de cette instance. A celle-ci pourrait être communiqué le motif de la consultation, ce qui constitue un premier filtre contre un usage abusif.

5. Les opérations de traitement pour lesquelles l'usage du numéro de Registre national serait autorisé, régulièrement répétées dans les arrêtés royaux pris en application de la loi du 8 août 1983, pourraient être figées dans un texte normatif, au lieu d'être reprises dans chaque décision de l'instance d'autorisation précitée. Il s'agit :

- de l'usage interne au maître du fichier;
- de la consultation du Registre national;
- de l'échange de données à caractère personnel avec les autres institutions et organismes habilités à utiliser le numéro de Registre national.

Il va de soi que les données échangées le sont sur la base d'un plus petit commun dénominateur, chacun ne pouvant recevoir de l'autre que des données qu'il serait autorisé à obtenir au Registre national.

PAR CES MOTIFS,

La Commission propose au Parlement d'adapter la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques au regard des présentes observations.

Le secrétaire,

Le président,

M-H. BOULANGER.(sé)

P. THOMAS.(sé)