

AVIS N° 34 / 95 du 22 décembre 1995

N. Réf. : A / 95 / 027 / 23

OBJET : Projet d'arrêté royal autorisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef de la Division de l'Emploi et de la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi du Ministère de la Région wallonne.

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, en particulier son article 5 modifié par les lois des 19 juillet 1991, 8 décembre 1992, 24 mai 1994, 21 décembre 1994 et 30 mars 1995, et son article 8 modifié par la loi du 15 janvier 1990;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 21 octobre 1995, reçue à la Commission le 23 octobre 1995;

Vu le rapport de M. Jacques BERLEUR,

Emet le 22 décembre 1995, l'avis suivant :

I. OBSERVATIONS GENERALES :

L'article 6, 1er, IX, 3° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a confié aux Régions l'accomplissement des tâches liées à l'octroi et au retrait des autorisations de travail et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère. Ces tâches sont exécutées en vertu de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère, de l'arrêté royal du 6 novembre 1967 et de l'arrêté ministériel du 15 juillet 1969 relatifs aux conditions d'octroi et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère et de l'arrêté ministériel du 19 décembre 1967 relatif aux modalités d'introduction et de délivrance des demandes d'autorisation d'occupation et de permis de travail pour les mêmes travailleurs. La Division de l'Emploi du Ministère de la Région wallonne est chargée de l'accomplissement de ces tâches.

La Division des petites et moyennes Entreprises du même Ministère de la Région wallonne s'est vue, pour sa part, confier l'accomplissement des tâches de gestion administrative des aides accordées en vertu de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, modifiée par le décret du 25 juin 1992.

II. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

Le présent projet d'arrêté vise à autoriser la Division de l'Emploi et la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi du Ministère de la Région wallonne à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques.

Les articles 1er et 3 précisent la qualité des personnes habilitées à accéder et à utiliser ces informations et le numéro d'identification, ainsi que les finalités pour lesquelles cet accès et cette utilisation sont requises. Les articles 2 et 4 précisent la notion de tiers dans l'exécution de ces tâches. L'article 5 énonce quelques dispositions finales.

III. BASE LEGALE :

La loi du 8 août 1983, et en particulier ses articles 5 et 8, organisant un Registre national des personnes physiques, modifiée par les lois des 15 janvier 1990, 19 juillet 1991, 8 décembre 1992, 24 mai 1994, 21 décembre 1994 et 30 mars 1995, constitue la base légale du présent projet d'arrêté.

La Division de l'Emploi et la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi du Ministère de la Région wallonne constituent, sans nul doute, des autorités publiques au sens de l'article 5 de la loi du 8 août 1983.

La loi du 8 décembre 1992 n'autorise cependant les traitements de données à caractère personnel que pour des "finalités déterminées et légitimes" et précise que les données "doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités". La Directive

européenne exprime les mêmes principes (article 6; Directive 95/46/EC, J.O.C.E., No L/281).

IV. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL DU POINT DE VUE DES FINALITES, DU CARACTERE ADEQUAT, PERTINENT ET NON EXCESSIF DES DONNEES DANS L'AUTORISATION D'ACCES.

Bien que, selon la loi du 8 août 1983, la Commission n'ait pas à se prononcer sur l'autorisation d'accès au Registre national des personnes physiques par les autorités publiques, au sens de l'article 5, la loi du 8 décembre 1992, en son article 29, 1^{er}, lui assigne un rôle à propos de "toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée."

L'article 1^{er} du présent projet d'arrêté précise les finalités pour lesquelles la Division de l'Emploi et la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi du Ministère de la Région wallonne sont habilitées à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 9^o inclus, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques : pour la Division de l'Emploi, il s'agit "...des tâches liées à l'octroi et au retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère,..."; pour la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi, il s'agit "... des tâches liées à la gestion administrative des aides accordées en vertu de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique,..." Le présent projet d'arrêté autorise également la Division de l'Emploi à accéder aux informations de l'article 3, alinéa 2 de la loi du 8 août 1983, pour les mêmes finalités que celles énoncées ci-dessus.

Un examen attentif des dispositions légales, rappelées par ailleurs dans le rapport au Roi du présent projet d'arrêté, laisse quelque doute en matière d'application du principe de proportionnalité. Il s'agit, en fait, de savoir, si les tâches dont question, requièrent l'accès à la totalité des données mentionnées à l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 8 août 1983 - et, pour la Division de l'Emploi, celles de l'alinéa 2 du même article.

Le rapport au Roi spécifie, pour les deux Divisions, la caractère indispensable des données 1^o à 6^o de l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 8 août 1983. Les raisons évoquées pour les données 7^o à 9^o du même article 3, alinéa 1^{er} - et à fortiori de l'article 3, alinéa 2 - diffèrent.

Dans le cas de la Division de l'Emploi, le rapport au Roi précise que la donnée 7^o (la profession) est nécessaire pour déterminer le type de permis de travail A, B ou C. L'accès aux données 8^o à 9^o (état civil et composition du ménage) ne semble se justifier pleinement que dans le cas du permis B "...lorsqu'il s'agit de domestiques et de servantes internes à condition qu'ils soient célibataires, veufs, divorcés ou séparés de droit, sans enfants à charge, ou, s'ils sont mariés, qu'ils n'aient pas d'enfants à charge..." Une autre disposition réglementaire précise aussi, toujours dans le cas du permis B, que sa durée de validité peut être portée à 24 mois "... lorsqu'il s'agit de travailleurs qui, après une année de travail, restent dans le même secteur et dont le conjoint ou les enfants légitimes, naturels ou adoptifs sont installés avec eux dans le pays..."

La Commission estime que, si l'accès à la donnée 7^o peut raisonnablement se justifier, le principe de proportionnalité implique que l'accès aux données 8^o et 9^o ne doit pas s'étendre à toute personne, mais être réservé dans les cas de nécessités énoncés par la loi. Plus encore, le rapport au Roi précise : "*Il va du reste sans dire que la Division de l'Emploi respectera tant l'esprit que la lettre de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 (...) et que les membres du personnel (...) n'auront accès à l'historique des données du Registre national que dans la limite des nécessités découlant des missions dont ils ont la charge*". La Commission estime que les choses iraient mieux "en le disant" et qu'il s'agirait de préciser les termes de l'article 1^{er} du présent projet d'arrêté en tenant compte du principe de proportionnalité.

De même, dans le cas de l'autorisation d'accès à la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi, le rapport au Roi justifie l'accès aux données 7° à 9° de l'article 3, alinéa 1er de la loi du 8 août 1983, lorsqu'un dossier contentieux relatif à la récupération d'aides à l'investissement et de primes à l'emploi accordées aux petites et moyennes entreprises est transmis "... au Receveur général chargé de la procédure de recouvrement...", et ce afin d'évaluer les possibilités contributives des débiteurs. Ici encore, le principe de proportionnalité détermine qu'il n'y a pas lieu d'accéder à toutes les données pour toute personne, mais seulement pour celles pour lesquelles ladite procédure est engagée.

On le voit, dans les deux cas, les nécessités de l'accès à l'ensemble des données de l'article 3, alinéa 1er - et aussi de l'alinéa 2 - de la loi du 8 août 1983 ne se présentent que dans des cas de conditions restrictives telles qu'énoncées. La Commission souhaite ces précisions.

Mais peut-être la chose aurait-elle été rendue plus aisée si l'autorité requérante avait présenté deux projets d'arrêtés royaux différents dont, on a pu le constater, le caractère hétérogène est manifeste. La fusion en un seul projet d'arrêté introduit difficultés et confusion.

Enfin, toujours dans le cas de l'autorisation d'accès, le présent projet précise, en son article 2, alinéa 2, 2° que ne sont pas considérés comme tiers, dans l'échange des données auxquelles les autorités mentionnées ont accès, "... les autorités publiques et organismes désignés en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983..." Le rapport au Roi entend cependant préciser que ces autres autorités publiques ou organismes doivent avoir eux-mêmes obtenu "... par une disposition réglementaire expresse, l'autorisation d'accéder à ces informations enregistrées dans le Registre national..." La Commission ne voit pas pourquoi cette disposition est absente de l'article 2 du présent projet.

V. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL DU POINT DE VUE DES FINALITES D'UTILISATION DU NUMERO D'IDENTIFICATION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES :

Les finalités relatives à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques sont énoncées, pour les deux Divisions dont question, à l'article 4, alinéa 1er du présent projet d'arrêté : "... à des fins de gestion interne, que comme moyen d'identification dans les dossiers, fichiers et répertoires tenus par les services concernés en vue de l'accomplissement des tâches visées à l'article 1er, 1° et 2°". L'énoncé en est relativement classique.

Le rapport au Roi précise ces finalités en des termes différents selon qu'il s'agit d'une Division ou de l'autre.

Dans le cas de la Division de l'Emploi, "..., l'usage du numéro d'identification sera utile pour l'échange d'informations avec des services et des organismes qui ont eux-mêmes été autorisés à accéder aux informations du Registre national et à utiliser le numéro d'identification, à savoir les administrations communales, l'Office des étrangers et la Gendarmerie". La base légale de ces échanges potentiels semble bien établie.

Voyez, à ce propos, notamment :

arrêté royal du 22 octobre 1984 autorisant l'Office des Etrangers du Ministère de la Justice à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, (M.B. 8.11.1984, pp. 14607-14610);

arrêté royal du 30 août 1985 autorisant les administrations communales à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, (M.B. 17.09.1985, pp. 13283-13286);

arrêté royal du 14 juillet 1986 relatif à la communication par les communes, à l'Office des étrangers, de certaines informations concernant les étrangers, (M.B. 07.08.1986, p. 10984);

arrêté royal du 11 mai 1987 relatif à la transmission d'informations, par les communes, à l'Office des étrangers par l'intermédiaire du Registre national des personnes physiques, (M.B. 24.10.1987, p. 15537);

Ces 2 derniers arrêtés royaux ont été modifiés par l'arrêté royal du 13 juillet 1992, (M.B. 15.07.1992, p. 16229);

arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant l'accès de la gendarmerie au Registre national des personnes physiques (M.B. 13.05.1995, pp. 12832-12838), abrogeant l'arrêté royal du 19 septembre 1986 (M.B. 5.11.1986, pp. 15093-15094);

arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant la gendarmerie à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques (M.B. 13.05.1995, pp. 12823-12832).

etc...

Nombre de ces arrêtés ont été publiés conjointement avec l'avis de la Commission consultative de la protection de la vie privée ou de la Commission de la protection de la vie privée.

La Commission estime que, dans le cas de la Division de l'Emploi, l'autorisation d'utilisation du numéro d'identification peut être accordée, selon les termes retenus dans le présent projet d'arrêté à l'article 3, avec les précisions retenues à l'article 4, alinéa 2, en ce qui concerne la notion de "tiers" dans le cadre de cette utilisation du numéro d'identification.

Dans le cas de la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi, le rapport au Roi retient une autre argumentation : "..., l'usage du numéro d'identification sera utile pour l'échange d'informations avec le Receveur général, les huissiers de justice et les conseils désignés dans la phase de poursuites judiciaires des débiteurs défaillants".

Ici, la base légale est nettement moins claire. Les "conseils" pourraient accéder aux informations du Registre national, via l'Ordre national des avocats de Belgique (article 5 de la loi du 8 août 1983, modifiée par la loi du 30.03.1995, M.B. 13.04.1995, p. 9380), mais cet Ordre n'a pas encore reçu l'autorisation d'accès et d'utilisation de ce numéro du Registre national. Les huissiers de justice sont bien habilités à accéder aux informations du Registre national (arrêté royal du 16 mai 1986 autorisant l'accès des huissiers de justice au Registre national des personnes physiques, M.B. 19.06.1986, p. 9070), mais il n'y a pas de disposition légale les autorisant à utiliser le numéro d'identification. Le Receveur général, pour sa part, est habilité à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques (article 1er, 2°, b, de l'arrêté royal du 4 mai 1992 autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère de la Région wallonne au Registre national des personnes physiques, M.B. 28.07.1992, p. 16954; article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 30 septembre 1992 autorisant certaines autorités du Ministère de la Région wallonne à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, M.B. 02.12.1992, p. 25043).

La Commission, tout en acceptant que le principe de l'utilisation du numéro d'identification par la Division des petites et moyennes Entreprises de la Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi, pourrait être admis si l'on s'en tenait aux termes des articles 3 et 4 du présent projet d'arrêté, ne peut cependant pas considérer comme permise l'interprétation donnée dans les termes du rapport au Roi. Il est à craindre, cependant, que les contraintes légales rendent caduc le dispositif envisagé par le projet d'arrêté, sinon les finalités mêmes énoncées pour justifier la demande d'utilisation du numéro d'identification du Registre national. Comme la clarté ne peut être faite sur ce point, la Commission réserve son avis.

Ici encore, on le voit, la distinction de deux arrêtés différents s'avère nécessaire.

VI. DESIGNATION DES TITULAIRES AUTORISES A ACCEDER AUX INFORMATIONS ET A UTILISER LE NUMERO D IDENTIFICATION DU REGISTRE NATIONAL :

L'article 1er du présent projet d'arrêté royal réserve le droit d'accéder aux informations et d'utiliser le numéro d'identification du Registre national :

- 1° "au Gouvernement wallon"
- 2° "au Secrétaire Général du Ministère de la Région wallonne"
- 3° "aux fonctionnaires du même Ministère, à condition qu'ils soient revêtus d'un grade au moins équivalent à un grade de niveau 1 des agents de l'Etat, qui, en raison de leurs fonctions et dans les limites de leurs attributions respectives, ont été désignés à cette fin nommément et par écrit par le Gouvernement wallon ou par le Secrétaire général..."

La limitation du nombre de personnes autorisées à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national telle que précisée dans cet article 1er doit être approuvée. Elle répond au souci, maintes fois exprimé par la Commission, de circonscrire les risques de divulgation des informations et de banalisation du numéro d'identification du Registre national. La Commission préférerait, cependant, que le 1°) soit modifié et restreint au Ministre qui a dans ses compétences les matières concernées.

La Commission rappelle que, dans la mesure où le projet d'arrêté royal n'autorise l'accès et l'utilisation du numéro d'identification qu'aux personnes explicitement nommées à l'article 1er, seules ces personnes seront admises. Elles ne pourront déléguer ces autorisations à d'autres agents.

Il serait préférable de remplacer ce système basé notamment sur le grade par un système de désignations fondé sur la fonction réellement exercée par l'agent au sein des Divisions concernées, ce qui répondrait, sans doute mieux, à la pratique administrative.

Le rapport au Roi précise encore : "..., il importe de signaler que le droit d'accès sera organisé dans les limites des besoins et missions spécifiques décrites ci-dessus et dans le respect des règles de protection des données qui sont prescrites par l'article 11 de la loi du 8 août 1983, précitée". La Commission s'étonne de ce que cette mesure ne s'étende pas à l'utilisation du numéro d'identification et que, par ailleurs, elle ne semble explicite que pour la Division des petites et moyennes Entreprises. Elle souhaiterait que les règles, notamment de protection et de sécurité, s'appliquent à tous.

La Commission souhaite que les futurs utilisateurs du Registre national signent un document insistant sur leur obligation d'en assurer la sécurité et la confidentialité.

Enfin, la Commission constate avec satisfaction que "la liste des fonctionnaires désignés conformément aux articles 1er et 3, avec la mention de leur grade et de leur fonction, est dressée annuellement et transmise suivant la même périodicité à la Commission de la protection de la vie privée" (article 5 du présent projet).

PAR CES MOTIFS,

Vu les réserves nettes par rapport à l'opportunité de fondre en un seul arrêté des demandes d'accès et d'autorisation d'utilisation du numéro d'identification du Registre national pour des Divisions dont les tâches sont totalement hétérogènes, vu la nécessité de préciser certains articles en fonction des remarques apportées et relatives notamment aux principes de finalité et de proportionnalité, spécialement pour la partie du projet d'arrêté relative à la Division des petites et moyennes Entreprises,

La Commission émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.