

AVIS N° 35 / 2002 du 22 août 2002

N. Réf. : 10 / A / 2002 / 021

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 matières 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 1er ainsi que l'article 8;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, datée du 20 juin 2002 et reçue par la Commission le 21 juin 2002 ;

Vu le rapport de Mme N. LEPOIVRE,

Émet, le 22 août 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 électoral 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 DU PROJET D'ARRETE ROYAL :

2. Le projet d'arrêté royal comprend 6 articles.

2.1. L'article 1er, alinéa 1er et l'article 3 autorisent les autorités et les personnes mentionnées ci-dessus, à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1°, 2° (date de naissance uniquement), 3° à 6° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification du Registre national

2.2. Cet accès au Registre national et l'utilisation du numéro sont demandés 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. Ils sont également sollicités pour transmettre les résultats électoraux au Ministre de l'Intérieur.

2.3. L'accès aux données du Registre national et l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification ne sont accordés que pour la durée des opérations électorales (article 1er , alinéa 2).

2.4. L'article 2 prévoit que les informations du Registre national 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 1er et l'article 3 déterminent de façon limitative les autorités et personnes auxquelles 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. Ces personnes devront s'engager à préserver le caractère confidentiel des informations reçues du Registre national.

III. REMARQUE PRELIMINAIRE :

3.1. La Commission a déjà, à la demande du Ministère de l'Intérieur, émis un avis le 16 janvier 2002 (avis n° 3) relatif à un projet d'arrêté royal ayant le même objet.

Suite à cet avis en partie négatif, le Ministère lui soumet pour avis ce nouveau projet d'arrêté royal.

Ce nouveau projet, qui élargit les tâches pour l'accomplissement desquelles l'accès aux données du Registre national est sollicité, a été partiellement modifié pour rencontrer les observations formulées par la Commission dans son avis du 16 janvier 2002.

Le rapport au Roi développe notamment les raisons pour lesquelles l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national est sollicité.

IV. EXAMEN DE LA DEMANDE :

Législations applicables.

4.1. Conformément à la jurisprudence constante de la Commission, l'accès des autorités, chargées des contrôles légaux en matière électorale et de la transmission des résultats électoraux, à certaines informations du Registre national et l'autorisation à en utiliser le 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).

A. Loi du 8 août 1983.

5.1. 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).

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

5.3. 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 1er 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.

B. Loi du 8 décembre 1992.

6.1. Les informations du Registre national, y compris le numéro d'identification, sont des données personnelles au sens de l'article 1er, § 1er, 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 exactes, adéquates, pertinentes et non excessives au regard de ces finalités.

Elles ne peuvent être conservées que pendant la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été obtenues.

6.2. La Commission doit, dès lors, également examiner si les finalités pour lesquelles les autorités chargées des contrôles légaux en matière électorale ou de la communication des résultats électoraux 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.

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

6.3.1. L'accès à certaines données du Registre national, dont le numéro d'identification, 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 ;
- pour communiquer les résultats électoraux au Ministre de l'Intérieur (article 1er, alinéa 1 du projet d'arrêté royal) .

6.3.2. Justification :

Dans le rapport au Roi, il est précisé qu'en application des articles 116, 116, 117bis et 118 du Code électoral, les présidents des bureaux principaux de circonscription et de collège sont chargés de vérifier si les conditions prescrites par le code électoral lors du dépôt des listes sont remplies. En application de l'article 161, alinéa 10 du Code électoral, les résultats électoraux doivent être communiqués au Ministre de l'Intérieur.

6.3.3. Position de la Commission :

Cette demande d'accéder aux informations du Registre national a pour objet de rencontrer les obligations prévues par le Code électoral à savoir 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, § 1er, 2° de la loi du 8 décembre 1992.

6.4. Examen du critère de proportionnalité :

6.4.1. En application de l'article 4, § 1er, 3° et 4° 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.

6.4.2. 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 1er, 1°, 2° (date de naissance uniquement), 3° à 6° de la loi du 8 août 1983.

6.4.2.1. Justification :

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

6.4.2.2. Position de la Commission :

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.

6.5. Durée de l'accès :

6.5.1. L'accès aux informations du Registre national est demandé pour la durée des opérations électorales.

6.5.2. Dans le rapport au Roi, il est précisé que ses opérations s'étalent du 23ème jour avant le scrutin jusqu'au jour où les assemblées se prononcent sur la validité des élections.

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

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

7.1. Comme déjà relevé, le projet d'arrêté royal a pour objet en son article 3, d'autoriser les autorités et personnes chargées de certaines opérations électorales à utiliser le numéro d'identification.

L'arrêté royal en projet précise, en son article 4, la portée de cette autorisation à savoir essentiellement des finalités de gestion interne.

L'article 4 aliéna 2 en limite l'usage externe au rapport avec le titulaire du numéro d'identification du Registre national ou son représentant légal.

Il est expressément prévu que le numéro ne peut être apposé sur des documents portés à la connaissance de tiers autres que les autorités et personnes chargées des opérations électorales.

7.2. 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.

Il y est également expliqué que l'utilisation du numéro d'identification constitue un élément essentiel qui permettra, à l'avenir, de communiquer par la voie électronique avec les bureaux électoraux principaux (transmission électronique des listes de candidats et des résultats électoraux).

Le numéro d'identification ne sera pas mentionné sur les formulaires électoraux.

Il ne sera pas communiqué à des tiers non autorisés expressément à l'utiliser ni notamment dans le cadre des informations électorales données aux médias.

7.3. Position de la Commission :

D'après les explications fournies par le rapport au Roi, le numéro d'identification du Registre national sera utilisé pour permettre la communication par la voie électronique de certaines informations entre les bureaux électoraux principaux et le Ministère de l'Intérieur.

Son utilisation facilitera et accélérera le flux des informations entre les différents intervenants lors des opérations électorales et permettra dès lors une application plus aisée des dispositions du Code électoral.

La Commission rappelle que lors de la conception du logiciel, le Ministre de l'Intérieur, conformément au prescrit de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992, devra prendre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir la sécurité des données à caractère personnel et pour contrôler les personnes qui dans l'exercice de leurs fonctions interviennent dans la consultation, la conservation, l'exploitation et la communication du numéro d'identification.

V. PERSONNES AUTORISÉES À ACCÉDER AUX INFORMATIONS DU REGISTRE NATIONAL ET A EN UTILISER LE NUMÉRO D'IDENTIFICATION :

A) Quant aux personnes :

8.1. L'article 1er, alinéa 3 du projet accorde l'accès aux données du Registre national, en ce compris le droit d'en utiliser le numéro d'identification 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.

8.2. Justification :

Le rapport au Roi explicite le rôle de chacune de ces personnes dans les opérations électorales.

8.3. Position de la Commission :

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.

La Commission souhaiterait toutefois que les termes « aux personnes désignées par les autorités précitées » de l'article 1^{er} alinéa 3, 4^o soient remplacés par les mots « aux personnes désignées nommément par écrit, par les autorités précitées, en raison de leurs fonctions et dans les limites de leurs attributions respectives ».

8.4. En outre, la Commission note avec satisfaction que les personnes pouvant accéder au Registre national et utiliser le numéro d'identification souscriront une déclaration aux termes de laquelle elles s'engagent à préserver le caractère confidentiel des informations auxquelles elles ont accès.

B) Quant à l'envoi de la liste :

8.5. Malgré la remarque faite à ce propos par la Commission dans son avis du 16 janvier 2002, le projet prévoit toujours 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).

8.6. Justification :

A ce propos, dans le rapport au Roi, le Ministre de l'Intérieur fait observer à la Commission qu'au regard du principe d'égalité, tous les arrêtés royaux d'autorisation d'accéder aux données du Registre national devraient être modifiés en ce sens et que la communication de la liste des personnes pouvant accéder aux données du Registre national, à la Commission lui permet d'exercer un premier contrôle.

8.7. Position de la Commission :

La Commission ne partage pas ce point de vue.

Elle attire l'attention du Ministre sur le fait que certains arrêtés royaux prévoient déjà la tenue d'une liste à sa disposition, (par exemple, l'arrêté royal du 22 février 2002 accordant l'accès aux informations du Registre national des personnes physiques et l'utilisation du numéro d'identification aux commissions de libération conditionnelle et celui du 28 février 2002 relatif à la transmission d'informations par les communes, à la Sûreté de l'Etat, par l'intermédiaire du Registre national des personnes physiques).

Elle ne conteste certes pas qu'il serait indiqué, dans le cadre d'un allègement des obligations administratives et d'amélioration de l'efficacité du service public, que tous les arrêtés royaux autorisant l'accès aux informations du Registre national soient modifiés en ce sens.

Cette simple constatation ne doit toutefois pas empêcher la mise en œuvre du souhait, maintes fois réitéré de la Commission, d'adapter les procédures existantes aux réalités administratives.

Enfin, contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport au Roi, elle n'est pas en mesure à la lecture d'une liste de personnes autorisées à accéder à certaines données du Registre national de contrôler si ces dernières ont réellement un intérêt fonctionnel à y accéder.

Par contre, la Commission estime que la tenue de la liste par les responsables du traitement des données du Registre national permet de faciliter la tenue à jour régulière de cette liste et sa modification chaque fois que les circonstances le justifient.

La Commission insiste pour que la liste des personnes accédant au Registre national corresponde à la réalité et soit tenue à sa disposition pendant, à tout le moins, toute la durée du traitement.

Elle réitère, dès lors, son souhait que cette liste ne lui soit pas envoyée mais uniquement tenue à sa disposition.

POUR CES MOTIFS,

La Commission, sous réserve de l'observation ci-dessus, émet un avis favorable.

Pour le secrétaire,
légitimement empêché,

Le président,

(sé) D. GHEUDE,
conseiller

(sé) P. THOMAS