

AVIS N° 45 / 2003 du 27 novembre 2003.

N. Réf. : 10 / A / 2003 / 030

OBJET : Projet d'arrêté royal déterminant les personnes et institutions ayant accès au Registre des Cartes d'identité

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 demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, du 9 octobre 2003;

Vu le rapport de M. Yves POULLET,

Émet, le 27 novembre 2003, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la Commission entend régler l'accès au « Registre des Cartes d'identité », créé par l'article 6 bis, § 1^{er} de la loi du 19 juillet 2001 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, inséré par la loi du 25 mars 2003.

Un précédent projet avait été soumis à la Commission pour avis, le 6 février 2003. La Commission avait alors estimé que l'absence de définition claire du contenu du Registre et des finalités de celui-ci rendait difficile tout avis sur le projet alors soumis à la Commission.⁽¹⁾

Depuis, la loi du 25 mars 2003 a défini le contenu du Registre en insérant dans la loi du 19 juillet 2001 un article 6 bis, § 1^{er} qui précise le contenu du Registre des Cartes d'identité. Cette même loi prévoit que l'accès au contenu doit être fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et ce, après avis de la Commission de protection de la vie privée (article 6 bis, § 3).

Le projet d'arrêté royal entend définir qui a accès à ce registre.⁽²⁾

II. EXAMEN DU PROJET :

Le registre des cartes d'identité « entend tenir un inventaire de l'historique des différents documents d'identité générés par l'Administration et relative à une personne physique ». Telle est la finalité du registre, définie par le rapport au Roi du projet d'arrêté royal.

La Commission regrette qu'une telle définition n'ait pas été explicitement reprise dans la loi comme l'exige les principes de la loi de 1992 dans la mesure où, comme elle l'a déjà répété à deux reprises et à propos de ce même registre, c'est à partir de cette définition que peuvent être déduites les catégories d'utilisateurs légitimes.

Ainsi, si la finalité est purement celle d'un inventaire des cartes fabriquées et délivrées en Belgique, on s'étonne que son accès soit, sans autre explication et sans autre motivation, « autorisé aux membres de la police fédérale et locale et aux autres membres de l'Office des étrangers pour leurs missions légales ».⁽³⁾

Par ailleurs, une telle finalité suppose-t-elle que la clé d'accès puisse être non point la carte mais le titulaire de la carte identifié par son numéro d'identification au Registre national ? Sans doute peut-on imaginer que l'interrogation à partir de la carte fasse apparaître le titulaire et son numéro de Registre national mais l'interrogation sur base du nom du titulaire représente en tout cas un moyen de poursuivre d'autres finalités, à savoir des données relatives à la personne. L'historique, en particulier le nombre de cartes délivrées à cette personne, peut laisser suspecter que son porteur ait transmis à des tiers non autorisés ses documents d'identité, le moment de sa

¹ Avis n° 08/2003 : « La Commission souhaiterait donc disposer d'une définition des finalités de ce registre et des données susceptibles d'y figurer avant de se prononcer sur l'arrêté royal qui lui est présenté. Il est en effet difficile de déterminer si la liste des personnes ayant accès à ce registre est justifiée et si l'accès doit être total ou partiel alors même que la finalité du registre et son contenu n'ont pas été clarifiés. » (n°18 in fine)

² On notera que la loi-programme du 8 avril 2003 prévoit en son article 134 que « les bureaux d'enregistrement chargés d'attribuer un numéro d'utilisateur aux personnes physiques qui souhaitent utiliser les services électroniques offerts par les pouvoirs publics » ont « pour l'attribution du numéro d'utilisateur et aux seules fins de vérification de l'exactitude des données communiquées accès au fichier central des cartes d'identité ».

³ On s'étonne que l'arrêté royal ne mentionne pas, par contre, l'accès pourtant a priori légitime des administrations communales qui délivrent les cartes d'identité et qui, pour ce faire, peuvent avoir besoin de vérifier les données d'une carte précédente perdue ou volée.

naturalisation, voire son changement de sexe, les changements plus ou moins fréquents de résidence, etc...

De telles possibilités révèlent à l'évidence que la finalité du registre n'est pas purement de l'ordre de l'inventaire mais la poursuite des fins policières comme l'indique d'ailleurs la demande du Ministre de l'Intérieur d'autoriser l'accès à la police fédérale et locale et à l'Office des étrangers.

L'article 1^{er} prévoit que cet accès a lieu dans le cadre des « missions légales » de ces organes. Outre que le terme de « missions légales » relève du pléonasme : la police ou l'Office pourraient-ils exercer d'autres missions que celles qui leur sont légalement confiées, la Commission souhaite voir préciser les missions précises qui justifient un tel accès. A cet égard, elle rappelle le principe de proportionnalité qui exige que le traitement d'une donnée soit justifié par la poursuite d'une finalité légitime, déterminée et spécifique et que son contenu n'excède pas les besoins de cette finalité. Ainsi il n'est pas évident qu'une vérification d'identité d'un conducteur arrêté au bord de la route légitime l'accès au registre et moins encore à l'ensemble du registre ! En d'autres termes, la notion de « missions légales » est très vague et le texte de l'arrêté doit justifier le lien entre certaines missions (p.ex. les missions de police judiciaire) et l'accès aux données ou à certaines données du registre des cartes d'identité.

Certes, l'accès a lieu, selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur. Mais rien n'est dit dans le Rapport au Roi ni dans le texte de l'arrêté sur les mesures concrètes de sécurité par lesquelles s'effectue ce contrôle. Se contente-t-on d'un log-in des demandes d'accès ? Exige-t-on un simple accès en lecture, limité à une donnée ? Tout membre de la police fédérale ou de l'Office des étrangers peut-il prétendre à cet accès ?

Le § 2 permet au Ministre de l'Intérieur de désigner « les agents du Registre national compétents pour communiquer, le cas échéant, à d'autres administrations ou organismes amenés à devoir vérifier l'identité des personnes dans le cadre de leurs missions légales, l'information selon laquelle une carte est valable ou non ». Ici également, on aurait souhaité que le Ministre précise les catégories d'administration ou d'organismes visés. S'agit-il des seuls organismes publics, ou des organismes privés comme les banques peuvent-ils prétendre lors de l'ouverture d'un compte réclamer ce bénéfice ? Que signifie « le cas échéant » ? Quelles mesures de sécurité sont prévues pour vérifier la légitimité de telles demandes ? Le flou de la disposition rend difficile toute appréciation par la Commission de la conformité du texte aux exigences de la loi de 1992.

PAR CES MOTIFS,

Pour ces raisons et dans l'état actuel du texte, la Commission remet un avis négatif.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. BARET.

(sé) P. THOMAS.