



Avis n° 04/2017 du 11 janvier 2017

Objet : projet d'arrêté royal déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 17^o, de la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques* ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement, et modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 *relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations* (CO-A-2016-079)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Jan JAMBON, Ministre de l'Intérieur, reçue le 06/12/2016 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem DEBEUCKELAERE ;

Émet, le 11 janvier 2017, l'avis suivant :

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation ou RGPD pour Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC.>

I. CONTEXTE

1. En vertu de la loi du 9 novembre 2015 *portant dispositions diverses Intérieur*¹, plusieurs articles de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après la "LRN") ont été adaptés. L'article 3, premier alinéa, 17° de cette dernière loi dispose que désormais, les coordonnées communiquées sur une base volontaire par les citoyens peuvent être enregistrées dans le Registre national. Le Roi déterminera les coordonnées qui peuvent être enregistrées ainsi que les modalités de communication et de modification éventuelle de ces données.

2. Le projet d'arrêté royal déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 17°, de la loi du 8 août 1983 *organisant un Registre national des personnes physiques* ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement, et modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 *relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations*, ci-après le projet d'arrêté, vise à exécuter l'article 3, alinéa 1^{er}, 17° de la LRN.

II. DISCUSSION

Article premier

3. Cet article énumère les données de contact que le citoyen peut communiquer sur une base volontaire, à savoir un numéro de téléphone fixe, un numéro de gsm, un numéro de fax et une adresse de courrier électronique. Le fondement juridique de l'enregistrement est le consentement de la personne concernée (article 5, premier alinéa, a) de la LVP) et n'est donc pas problématique en soi. Cela n'empêche pas que la Commission ait quand même plusieurs objections fondamentales.

4. Le consentement visé à l'article 5, premier alinéa, a) de la LVP est un consentement informé. Moyennant une autorisation, les données de contact reprises à l'article 3, premier alinéa, 17° de la LRN seront accessibles et pourront être utilisées par toute une série d'instances. Il s'agit d'un élément dont le citoyen moyen n'est pas au courant. Afin qu'il puisse être question en la matière d'un consentement informé, la procédure de communication des données de contact doit être organisée de manière à ce que le citoyen, qui manifeste l'intention de communiquer ses données de contact pour qu'elles soient enregistrées dans le Registre national, reçoive tout d'abord des explications claires sur les conséquences de cette communication et soit ensuite consulté pour savoir s'il souhaite encore continuer.

¹ La Commission a émis à ce sujet l'avis n° 15/2015 du 13 mai 2015.

5. Étant donné que le fondement juridique est le consentement, la possibilité de faire enregistrer des données de contact n'est ouverte qu'aux personnes pouvant consentir valablement. C'est la raison pour laquelle l'article 1^{er}, deuxième alinéa du projet d'arrêté dispose que seule une personne majeure inscrite ou mentionnée au Registre national peut communiquer des données de contact. Ce n'est par exemple pas le cas des personnes qui sont placées sous statut de minorité prolongée. Avant de procéder à l'enregistrement, le Registre national devra contrôler si la personne concernée peut consentir valablement. Cela devra se faire à l'aide des informations disponibles dans le Registre national, à savoir celles mentionnées à l'article 3, premier alinéa, 2° et 9°/1 de la LRN.

6. La fiabilité des données de contact dans le temps constituera également un point délicat. Tous les citoyens ne penseront pas à également enregistrer dans le Registre national une modification de ces données. Par exemple, un couple a 1 fax et ils mentionnent tous les deux ce numéro dans leurs données de contact. Le couple connaît des difficultés et une procédure de divorce est lancée - contexte conflictuel - dans laquelle le fax reste en la possession d'un des conjoints. L'autre conjoint oublie d'adapter cette donnée dans le Registre national. Conséquence : des informations destinées à ce dernier sont transmises via ce numéro de fax et parviennent à son ancien conjoint qui doit être qualifié à ce moment-là de tiers non habilité qui peut éventuellement faire un mauvais usage de ces informations ou les dissimuler. La problématique est la même pour les adresses de courrier électronique communes. Les instances qui ont accès à ces données de contact et qui souhaitent les utiliser doivent donc être prudentes lorsqu'elles les utilisent. Le Registre national constitue une source authentique. Cela signifie que les instances qui y ont recours se fient au fait que les données qui y sont enregistrées sont correctes. Comme précisé ci-avant, une telle garantie n'est pas offerte concernant les données de contact. Un mélange de données fiables et peu fiables remet en cause le statut de source authentique du Registre national car les utilisateurs ne savent plus quelles informations sont encore fiables et lesquelles ne le sont pas.

7. Lorsqu'une adresse de courrier électronique est communiquée dans les données de contact, la tentation est grande (réduction des coûts) pour les instances qui y ont accès d'organiser tous les contacts via ce canal, et ce bien qu'il ne s'agisse pas d'un canal de communication sûr et qu'il peut aisément faire l'objet d'un piratage ou d'une utilisation abusive par des tiers. Les données à caractère personnel qui seront communiquées via ce canal peuvent être aussi bien des données "ordinaires" que des données "sensibles". En fonction de l'adresse de courrier électronique (hotmail, gmail, yahoo, ...), une administration qui l'utilise transférera par exemple des données à des pays non membres de la Communauté européenne n'offrant pas un niveau de protection adéquat (article 21 de la LVP). Un tel transfert n'est possible que dans la mesure où il intervient dans un des cas mentionnés à l'article 22 de la LVP. Le consentement indubitable (en connaissance de cause) de la personne concernée constitue l'un des cas où ce transfert est possible. Lorsqu'une personne fait enregistrer une adresse de courrier électronique dans le Registre national, cela implique-t-il alors un consentement au

transfert de ces données à un pays n'offrant pas un niveau de protection adéquat ? Cela peut être contesté.

8. La question se pose de savoir s'il n'est pas temps de régler de manière structurelle pour les groupes cibles du Registre national le problème de la communication électronique avec le citoyen qui souhaite cette communication et d'enrayer la prolifération d'adresses de courrier électronique auxquelles sont liés des risques en matière de sécurité. Cette problématique a d'ailleurs déjà été abordée par la Commission dans son avis n° 47/2015 *sur l'avant-projet de loi relatif à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice*. Cet avant-projet prévoyait l'instauration d'une adresse judiciaire électronique² (cela n'a pas encore été concrétisé). Pourquoi ne pas généraliser l'utilisation de l'eBox (unique et sécurisée pour chaque citoyen) en laissant le choix au citoyen de l'activer ou non ? Dans cette eBox sont enregistrés de manière cryptée tous les messages destinés à son titulaire jusqu'à ce qu'il les récupère. Le titulaire indique dans le profil officiel de cette eBox l'adresse de courrier électronique à laquelle il souhaite être informé qu'il a "du courrier", après quoi il peut ensuite procéder à l'ouverture de son courrier. Dans cette optique, il n'y a donc aucune raison d'enregistrer une adresse de courrier électronique dans le Registre national.

Article 2

9. Le premier alinéa définit la manière dont un citoyen peut communiquer, modifier ou supprimer ses données de contact. Il le fait lui-même après identification et authentification à l'aide de l'eID (carte d'identité électronique) sur le site Internet du Registre national ou éventuellement sur le site Internet de la commune. Il est explicitement précisé qu'il faut utiliser un ordinateur connecté à Internet et un appareil de lecture relié à cet ordinateur, ce qui garantit que celui qui communique, modifie ou supprime les données de contact est également celui qu'il prétend être.

10. La Commission constate que la formulation utilisée exclut explicitement la communication de données de contact au moyen d'appareils mobiles ou d'appareils sans appareil de lecture relié. Il s'agit évidemment d'un choix d'opportunité. Par pur souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur l'arrêté royal du 17 juillet 2014 *fixant les conditions, la procédure et les conséquences de l'agrément de services d'identification pour applications publiques numériques qui utilisent des moyens d'identification sans fil* qui permet une identification et une authentification fiables à l'aide de moyens d'identification sans fil.

11. Un citoyen peut également se rendre à la commune où il est inscrit aux registres de la population ou au registre des étrangers afin de faire enregistrer, modifier ou supprimer des données

² Cette notion a été retenue dans la version définitive de la loi du 4 mai 2016 *relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice*.

de contact. Il n'y a pas d'autres spécifications. Afin d'éviter que des données de contact soient enregistrées de mauvaise foi, il est conseillé de préciser que cet enregistrement n'est possible que moyennant l'utilisation de l'eID du citoyen qui se présente.

12. Le deuxième alinéa de cet article prévoit que l'historique des modifications et/ou des suppressions successives des données de contact n'est pas conservé au Registre national. C'est contraire à l'article 3, deuxième et quatrième alinéas de la LRN. En vertu de cet article de loi, les modifications successives doivent être mentionnées au Registre national avec leur date de prise d'effet d'une part et les données sont conservées pendant 30 ans, à compter du décès de la personne à laquelle elles sont relatives d'autre part.

13. En outre, la Commission attire l'attention sur le fait que le moment où une donnée a été supprimée ou modifiée peut être important pour l'instance qui l'utilise, par exemple pour prouver qu'à la date où un fax a été envoyé vers un numéro déterminé, ce numéro était toujours enregistré en tant que donnée de contact.

Article 3

14. En vertu de l'article 3, les administrations communales et les services du Registre national pourront arbitrairement supprimer des données de contact lorsque celles-ci présentent des éléments contraires aux bonnes vie et mœurs ou à l'ordre public, incitant à la haine ou complètement extravagants.

15. Un travailleur indépendant communique son numéro de gsm professionnel auquel il est joignable. Une instance veut contacter la personne concernée et est mise en communication avec sa boîte vocale qui propose des relations intimes contre rémunération. Ce numéro est-il dès lors supprimé car contraire aux bonnes vie et mœurs ? Une personne concernée indique comme adresse de courrier électronique hitler@ss.com. Cette adresse est-elle supprimée car elle est contraire à l'ordre public ou incite à la haine ? Une personne concernée communique comme adresse de courrier électronique où elle est joignable tchoutchou@train.com. Cette adresse est-elle dès lors supprimée car elle donne l'impression d'être extravagante ?

16. Ces termes sont vagues et laissent au Registre national et aux administrations communales beaucoup de marge à l'appréciation personnelle. Ce qui est contraire aux bonnes vie et mœurs pour une administration communale ne l'est pas nécessairement pour une autre.

17. La Commission constate qu'avant la suppression, aucune concertation n'a lieu avec la personne concernée. Cette dernière est mise devant le fait accompli. Le titulaire des données de

contact n'a donc pas voix au chapitre. Aucune possibilité de recours n'est proposée (par exemple via un service de médiation). Le but est-il qu'un citoyen s'adresse au tribunal civil ou au Conseil d'État s'il n'est pas d'accord avec la suppression ? Qu'arrive-t-il si le citoyen saisit à nouveau ses données de contact supprimées ? Le but ne peut quand même pas être que ces données fassent l'objet d'une querelle entre leur titulaire et les services du Registre national.

18. L'application de cet article donnera certainement lieu à des situations absurdes. Lorsque les services du Registre national suppriment une adresse de courrier électronique des données de contact, par exemple parce qu'elle est contraire aux bonnes vie et mœurs, cela ne signifie pas que l'adresse de courrier électronique cesse d'exister, ni qu'elle n'est plus utilisée de manière active. Logiquement, cette adresse de courrier électronique devrait être retirée du circuit (supprimée/bloquée). Les services du Registre national devront-ils alors le signaler au(x) service(s) compétent(s) ? Si oui, la personne concernée en est-elle également informée ? Qu'en est-il si le(s) service(s) compétent(s) n'est (ne sont) pas d'accord avec l'interprétation des services du Registre national ? Les données sont-elles alors réintégréés ?

Article 4

19. Cet article concerne une adaptation technique afin que l'arrêté royal du 3 avril 1984 soit conforme à la possibilité pour le citoyen de communiquer des données de contact au Registre national, comme le prévoit le projet d'arrêté.

PAR CES MOTIFS,

La Commission

1° émet un avis favorable concernant le principe selon lequel le citoyen peut faire enregistrer certaines données de contact au Registre national ;

2° émet un avis défavorable en ce qui concerne le règlement élaboré étant donné les remarques formulées aux points 4, 6-8, 10-13, 15-18.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere