

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'accès aux registres de la population

Degrave, Élise

Published in:

Revue de droit communal

Publication date:

2016

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Degrave, É 2016, 'L'accès aux registres de la population', *Revue de droit communal*, numéro 4, pp. 2-17.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'accès aux registres de la population

Élise DEGRAVE¹
Chargée de cours à la Faculté de droit de l'Université de Namur
Membre du Crids et de la Chaire E-gouvernement

TABLE DES MATIÈRES

I.	Des registres multiples soumis à une législation éparse	2
II.	Des registres contenant des données à caractère personnel : application d'un régime juridique particulier	4
III.	L'accès par des tiers aux registres de la population	8
A.	L'accès aux registres de la population à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques	9
B.	L'obtention de listes de personnes tirées des registres de la population	10
C.	Comparaison avec l'accès au Registre national	11
IV.	L'accès du citoyen à ses propres données dans les registres de la population	14
V.	Conclusion	16

1. Introduction. Toute personne qui réside légalement sur le territoire belge est enregistrée dans les registres de la population. Véritables gisements de données relatives à chaque citoyen, ces registres constituent, depuis 1856, l'état des lieux précis de la situation démographique de chaque commune. Aujourd'hui, à la faveur du souci de protéger la vie privée des citoyens, d'une part, et d'informatiser l'administration, d'autre part, des questions nouvelles surgissent concernant l'accès à ces registres et l'utilisation des données qu'ils contiennent.

C'est pourquoi la présente étude entend faire le point sur les règles qui s'appliquent aux registres communaux. Elles émanent du droit commun, d'une part, et du régime juridique particulier de protection de la vie privée et des données à caractère personnel, d'autre part. Il s'agit ensuite d'étudier à quelles conditions les tiers peuvent accéder à ces registres, dans le cadre de recherches généalogiques, par exemple. Enfin, il importe de mettre en évidence que la personne elle-même peut consulter, même informatiquement, les données enregistrées à son sujet, pour en contrôler l'exactitude, et prendre connaissance des autorités à

qui elles ont été communiquées pour, le cas échéant, dénoncer des abus.

I. Des registres multiples soumis à une législation éparse

2. Le cadre normatif. Les registres de la population sont organisés par des règles éparsees, qu'il convient d'énoncer pour la clarté des développements qui suivent.

La loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques² forme l'assise de la matière. Elle détaille notamment quelles sont les personnes enregistrées dans les registres de la population.

Quatre arrêtés royaux du 16 juillet 1992 précisent le cadre légal. L'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers³ énonce, entre autres, les types de registres détenus par chaque commune. Le deuxième arrêté royal du 16 juillet 1992 détermine les informations contenues dans lesdits registres⁴. Le troisième arrêté royal du 16 juillet 1992 règle le droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi que le droit de rectification desdits registres⁵. Le quatrième arrêté royal du 16 juillet 1992 organise la communication desdites informations⁶.

Enfin, la circulaire du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers⁷ donne des instructions sur la tenue de ces registres.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que le SPF Intérieur propose, sur son site internet, des « instructions

1. Elise.degrave@unamur.be L'auteure tient à remercier Jérôme Samain, juriste à la Commune de Sombreffe et spécialiste en droit des technologies, ainsi que Monsieur Régis Trannoy, conseiller au SPF Intérieur, pour les informations, idées et opinions échangées. Néanmoins, les propos figurant dans cette étude n'engagent qu'elle-même.
2. M.B., 3 septembre 1991. Ci-après « loi du 19 juillet 1991 ».
3. M.B., 15 août 1992.
4. Arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, M.B., 15 août 1992. Ci-après « arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations des registres de la population ».
5. Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi qu'au droit de rectification desdits registres, M.B., 15 août 1992.
6. Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans les registres des étrangers, M.B., 15 août 1992. Ci-après « arrêté royal du 16 juillet 1992 sur la communication des informations des registres de la population ».
7. M.B., 15 octobre 1992. Ci-après « la circulaire ».

générales concernant la tenue des registres de la population », document d'autant plus utile qu'il est régulièrement mis à jour⁸.

3. Les types de registres détenus par la commune. En somme, il résulte de ces textes que chaque commune détient trois registres distincts. Les « registres de la population » visent le registre de la population, au sens strict, et le registre des étrangers.

Le *registre de la population*, au sens strict, reprend les informations relatives aux Belges ayant leur résidence principale sur le territoire de la commune⁹. Il s'agit d'une trentaine d'informations. Certaines, obligatoires, concernent l'identification de tous les citoyens, telles que le nom et le prénom de la personne, sa nationalité, la composition de son ménage ; d'autres, plus spécifiques, ne sont pas nécessairement présentes sur la fiche de chaque personne, telles que la déclaration de transplantation d'organes après le décès, la reconnaissance de titres suite à des faits de guerre, la durée de validité de la carte de commerçant ambulant, etc.

Le *registre des étrangers* contient les informations relatives aux étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois en Belgique¹⁰. Il s'agit des mêmes informations que celles prévues pour le registre de la population. On notera, par exemple, l'enregistrement du statut de réfugié, l'absence provisoire de nationalité ou de statut, etc.

Enfin, chaque commune détient également un registre d'attente dans lequel sont inscrits les étrangers qui ont introduit une demande d'asile sans être « inscrits à un autre titre dans les registres de la population »¹¹. Dès que la personne obtient le statut de réfugié, elle quitte le registre d'attente pour être inscrite au registre des étrangers¹².

Concrètement, ces registres prenaient jadis la forme de fiches papier dont la rédaction, la mise à jour et le classement étaient fastidieux. Désormais, compte tenu du déploiement des outils informatiques dans l'administration, les registres de la population peuvent être détenus sous format numérique¹³.

Précisons que, dans les lignes qui suivent, le terme

« registres de la population » sera utilisé pour désigner ces trois types de registres.

4. Le lien avec le Registre national. Les registres de la population présentent un lien fort avec un outil cardinal de l'administration, le Registre national.

En effet, le Registre national reprend l'ensemble des données des registres de la population, collectées par les communes en application de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

Certaines sont reprises en tant que « données légales » du Registre national. Les données légales sont au nombre de treize et sont énoncées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques¹⁴.

Les autres informations « population » sont reprises dans les données appelées « types d'information » (dits « T.I. ») qui précisent les données légales¹⁵.

Ce constat s'explique par le fait qu'historiquement, le Registre national a été créé spécifiquement pour être une base de données informatique au service des communes. Jusque-là, les communes travaillaient exclusivement en version papier. Cela représentait un lourd travail pour elles de collecter les données des citoyens, les mettre régulièrement à jour, les communiquer ensuite aux différents services publics pour mettre à jour leurs propres fichiers ou répondre à leurs demandes de données sur les citoyens. Jadis, ces tâches engendraient des coûts importants de personnel, des paiements indus ou omis, des retours de courriers, etc.¹⁶.

Petit à petit, dès les années soixante, naît l'idée de créer le Registre national, conçu comme une base de données centrale, un « tronc commun d'informations »¹⁷ pour les administrations, reprenant, pour chaque citoyen, les informations qui se trouvent dans les registres des communes. Ce projet est nourri des progrès informatiques de l'époque qui rendent possible une gestion automatisée du secteur public¹⁸. La création d'un fichier central présente un double intérêt. Premièrement, la collecte et la mise à jour des informations sont facilitées, puisqu'un seul fichier doit être géré. Deuxièmement, les administrations peuvent

8. http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-30062016.pdf.

9. Art. 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 juillet 1991 et art. 1^{er} de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

10. Art. 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 juillet 1991 et art. 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

11. Art. 1^{er}, 2^o, de la loi du 19 juillet 1991.

12. Pour de plus amples détails au sujet des informations du registre d'attente, voir l'avis de Commission de la protection de la vie privée (CPVP), n° 05/2010 du 3 février 2010 concernant le projet d'arrêté royal relatif à la communication des informations contenues dans le registre d'attente.

13. À cette fin, une demande motivée doit être introduite auprès du ministre de l'Intérieur, attestant du respect de plusieurs conditions. Pour de plus amples détails à ce sujet, voir les informations fournies par le SPF Intérieur à l'adresse <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/population/documentation/>.

14. M.B., 21 avril 1984.

15. La liste des types d'informations enregistrées au Registre national est disponible ici : <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/registre-national/reglementation/instructions/liste-des-types-dinformation/>.

16. Doc. parl., Chambre, sess. ord. 1982-1983, n° 513/6, p. 3.

17. Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1981-1982, n° 296/1, p. 3.

18. Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1981-1982, n° 296/1, pp. 2 et 3 ; J. BARTHELEMY, « Le registre national », *Mouv. comm.*, 1986, p. 409.

prendre connaissance plus facilement des données qui les intéressent grâce à un accès informatique aisé et rapide à cette source d'informations unique. Ce faisant, il n'est plus nécessaire d'écrire aux communes pour accéder à ces données. Dans le même temps, on épargne aux communes la tâche de devoir communiquer périodiquement à l'ensemble des services administratifs les mises à jour des registres de la population¹⁹.

Le Registre national est créé en 1968²⁰. À l'époque, il s'agit d'une situation de fait qui ne fait l'objet d'aucune loi. Les communes sont invitées à alimenter le Registre national mais n'y sont pas contraintes. Malgré tout, le Registre national remporte très vite un franc succès. Plus de 80 % des communes participent à la fourniture et à la mise à jour des informations²¹. Il reste que certaines communes telles que Bruxelles ou Anvers, dont la population est pourtant importante, refusent de collaborer²². Le Registre national est donc incomplet et ne présente pas toute l'efficacité espérée. Par ailleurs, il est avancé que l'organisation d'un fichier informatique de citoyens suppose un choix de société qui doit faire l'objet d'un débat car « des structures qui seront adoptées en la matière dépend un renforcement ou une inversion des tendances à la centralisation, à la bureaucratisation et à la dépersonnalisation des rapports sociaux. L'informatique peut être un instrument de l'efficacité, de la simplification et du rapprochement entre l'administration et l'usager »²³.

Finalement, le 8 août 1983 est adoptée la loi organisant un Registre national des personnes physiques²⁴ qui, notamment, impose aux communes d'alimenter le Registre national au départ des données des registres de la population. Nous y reviendrons par la suite²⁵.

II. Des registres contenant des données à caractère personnel : application d'un régime juridique particulier

5. La qualification de donnée à caractère personnel.

Les données enregistrées dans les registres de la population sont des données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Ladite loi définit cette notion comme étant « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable, désignée ci-après 'personne concernée' ; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale »²⁶. Notons qu'une définition très semblable²⁷ est donnée par le Règlement européen général sur la protection des données qui sera d'application à partir du 25 mai 2018²⁸.

Ainsi, les informations contenues dans les registres de la population constituent des données à caractère personnel dès le moment où il est possible, techniquement, qu'elles soient rattachées à la personne concernée par ces informations. Pour le dire autrement, « une information relative à une personne est donc considérée comme donnée à caractère personnel tant que quelqu'un est encore en mesure, par quelque moyen qui puisse raisonnablement être mis en œuvre, de déterminer à quel individu se rapporte cette information »²⁹. Par exemple, le registre de la population contient le numéro d'identification au Registre national de chaque citoyen. Bien qu'en lisant ce numéro, on ne puisse d'emblée identifier la personne concernée, il est techniquement possible de le faire, en passant par le Registre national qui peut indiquer à qui correspond cet identifiant. Le numéro d'identification au Registre national est donc bien une donnée à caractère personnel³⁰.

19. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1982-1983, n° 513/6, p. 2.

20. J. BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 409 ; *Ann. parl.*, Sénat, sess. ord. 1982-1983, pp. 849 et 850.

21. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1981-1982, n° 296/1, p. 1.

22. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1982-1983, n° 296/2, p. 6 ; A. WALLEMACQ, « Le Registre national des personnes physiques », *J.T.*, 1984, p. 701.

23. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1981-1982, n° 296/1, p. 6.

24. *M.B.*, 21 avril 1984.

25. Pour de plus amples informations sur le Registre national, voir not. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, coll. Crids, Bruxelles, Larcier, 2014, n°s 16 et s.

26. Art. 1^{er} 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, *M.B.*, 18 mars 1993. Ci-après « loi du 8 décembre 1992 ».

27. Le Règlement dispose, en son article 4, 1), qu'une donnée à caractère personnel est « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée 'personne concernée') ; est réputée être une 'personne physique identifiable' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

28. 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 des données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.*, 4 mai 2016, L 119/1. Dans les lignes qui suivent, nous ferons état des aspects de ce Règlement qui sont pertinents pour cette étude.

29. Exposé des motifs précédant le projet de loi transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1997-1998, n° 1566/1, p. 12.

30. Pour de plus amples détails à ce sujet, voir E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n°s 70 et s.

6. Un régime juridique particulier. Du fait qu'ils contiennent des données à caractère personnel, les registres de la population sont soumis à des règles particulières visant à protéger la vie privée des citoyens.

Ce régime juridique est fondé sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 de la Constitution³¹, qui consacrent le droit fondamental à la vie privée. Il résulte notamment de ces textes que toute ingérence dans la vie privée des citoyens – telle que l'utilisation de leurs données à caractère personnel – doit être organisée par une loi suffisamment précise et prévisible.

Par ailleurs, ce régime juridique est également constitué des règles de protection des données contenues dans la directive 95/46³² et la loi du 8 décembre 1992. Ces normes seront remplacées, en 2018, par le Règlement européen général sur la protection des données, évoqué précédemment.

a) Des enjeux spécifiques au secteur public. Ces règles doivent recevoir une interprétation particulière dans le secteur public au vu des enjeux particuliers pour la vie privée des citoyens que soulève la détention de données par l'État. Deux raisons fondent, à notre sens, ce constat.

Premièrement, les données figurant dans les registres de la population ont vocation à être enregistrées dans le Registre national. Elles seront dès lors *utilisées et réutilisées* par un grand nombre d'administrations, selon le principe de la collecte unique des données dans le contexte de l'administration électronique³³. La détention, par l'État, de ces données sous forme numérique, renforce la puissance de ce dernier. En effet, les informations demandées sont nombreuses et touchent à de multiples aspects de la vie des citoyens. Ces derniers ne peuvent refuser de les communiquer à leur commune, sous peine de ne pas accomplir leurs obligations civiques. Par ailleurs, dans le contexte actuel de l'administration électronique, le principe de la collecte unique des données engendre une multiplication des transferts de données entre les administra-

tions, ce qui fait perdre aux individus le contrôle de leurs propres données. Ce constat justifie que des règles précises et claires soient adoptées pour encadrer minutieusement l'usage de cette masse de données par les pouvoirs publics. Comme cela a été affirmé dans les discussions préalables à l'adoption de la loi du 8 décembre 1992, il importe de « montrer clairement les engagements que prend l'État pour tous les fichiers dont il dispose. Il est important que le public sache que vis-à-vis de l'État, il peut être extrêmement exigeant, parce qu'il s'agit de la protection de sa vie personnelle par rapport à une structure étatique puissante »³⁴.

Deuxièmement, s'agissant des données collectées et utilisées par les administrations, les règles de protection des données doivent être interprétées au regard des *règles générales de droit administratif*. En effet, le principe de spécialité applicable aux administrations³⁵ veut que les institutions n'accomplissent que les missions qui leur ont été légalement dévolues. En outre, elles doivent le faire dans un but d'intérêt général. Il découle du cumul de ces règles que la divulgation de données issues des registres de la population doit être conforme aux missions légales de la commune. Il revient donc au législateur d'encadrer précisément les missions de l'administration en tenant compte du contexte actuel caractérisé par l'utilisation grandissante des outils numériques.

b) L'importance d'un encadrement par le législateur. Compte tenu de ces enjeux, la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État se sont prononcées, à plusieurs reprises, en faveur d'un rôle ample du législateur dans l'encadrement de l'administration électronique.

En vertu de l'exigence de légalité imposée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 de la Constitution, ces outils doivent être encadrés par une loi³⁶. C'est la raison pour laquelle on déplore le recours à quatre arrêtés royaux pour encadrer les registres communaux.

31. L'article 22 de la Constitution affirme que « Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

32. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

33. Sur les concrétisations normatives de ce principe, voir not. la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral, *M.B.*, 29 août 2012 ; Accord de coopération du 28 septembre 2006 entre l'État fédéral, les Communautés flamande, française et germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune concernant les principes pour un e-gouvernement intégré et la construction, l'utilisation et la gestion de développements et de services d'un e-gouvernement intégré, *M.B.*, 19 octobre 2006 ; Charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992, *M.B.*, 22 janvier 1993. Pour de plus amples détails à ce sujet, voir not. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 10.

34. Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. VANDENBERGHE, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1991-1992, n° 445/2, p. 40.

35. À ce sujet, voir P. WIGNY, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 48 ; A. BUTTGEBACH, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 49 ; A. MAST, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles-Gand, Story-Scientia, 1966, p. 29 ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 485 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Malines, Kluwer, 2009, p. 81 ; P. QUERTAINMONT, *Droit public économique. Interventionnisme économique et avenir*, t. I, Waterloo, Kluwer, 2007, n° 66.

36. J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2010, pp. 448 et 449, n° 688 ; P. DE HERT, « Artikel 8. Recht op privacy », in *Handboek EVRM, Deel 2. Artikelsgewijze commentaar* (J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, dir.), Anvers, Intersentia, 2004, pp. 716 à 718 ; M. MELCHIOR et C. COURTOY, « La limitation des droits fondamentaux », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, (M. VERDUSSEN et N. BONBLED, dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 284 ; R. ANDERSEN et C. BEHRENDT, « La protection des droits constitutionnels », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, (M. VERDUSSEN et N. BONBLED, dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 356 ; E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J.T.*, 2009, pp. 368 à 370.

Deux raisons justifient l'intervention du législateur.

D'une part, l'exigence de légalité doit conduire à soumettre au débat démocratique l'organisation d'ingérences dans la vie privée des citoyens³⁷. En particulier, il importe de veiller à ce que les traitements de données à caractère personnel effectués dans l'administration incarnent un juste équilibre entre l'efficacité administrative et la protection de la vie privée des citoyens. Ce travail doit être effectué par le législateur. Si l'organisation de traitements de données était laissée exclusivement à la discrétion des administrations, celles-ci pourraient avoir tendance à apprécier la nécessité de tels traitements principalement au regard de leur intérêt immédiat, celui de l'efficacité administrative, et à donner trop peu de poids à la protection de la vie privée des citoyens.

D'autre part, la loi doit être accessible et prévisible. De cette manière, les citoyens peuvent prendre connaissance des ingérences organisées dans leur vie privée. L'accessibilité et la lisibilité des textes organisant des ingérences dans la vie privée importent particulièrement lorsqu'il est question de traitements de données à caractère personnel. En effet, l'utilisation d'informations personnelles fait peur aux citoyens car les outils nouveaux de traitements de données paraissent complexes et opaques. Les personnes concernées craignent également que l'objectif poursuivi lors de la collecte de leurs informations soit détourné et se retourne finalement contre eux. L'exigence de prévisibilité de la norme prend dès lors tout son sens pour éta-

blir la confiance entre les citoyens et l'État qui met en place de tels outils.

c) La définition des éléments essentiels du traitement.

L'analyse des arrêts de la Cour constitutionnelle et des avis de la section de législation du Conseil d'État rendus en la matière révèle que le législateur doit identifier et déterminer lui-même les « éléments essentiels du traitement de données »³⁸. Ces éléments concernent de multiples aspects d'un traitement de données à caractère personnel³⁹.

Ainsi, le législateur doit définir lui-même les *données* utilisées et leur *mode de collecte*⁴⁰.

L'*objectif* poursuivi par le traitement⁴¹, appelé également « finalité » du traitement, est un élément essentiel de celui-ci.

Il en va de même de la *durée de conservation* des données. Cela suppose que le législateur fixe au moins les délais maximums de conservation des données⁴².

La *communication* des informations, dite aussi « réutilisation », doit également être organisée par le législateur lui-même⁴³.

Par ailleurs, le législateur doit mentionner les *personnes autorisées* à consulter une base de données ainsi que les *conditions* de cette consultation⁴⁴.

Enfin, le législateur peut instituer des *autorités de*

37. La Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État l'ont rappelé à plusieurs reprises. Voir avis L. 37.765/1/2/3/4 du 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1437 ; avis L. 37.748 et 37.749/AG du 23 novembre 2004 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (37.748/AG) et sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitation de sécurité (37.749/AG), *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n°s 1598/1 et 1599/1, cités par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence – 2004 », *R.B.D.C.*, 2005/2, p. 260, n° 6 ; C.C., 21 décembre 2004, n° 202/2004, B.4.3. et B.6.3. ; C.C., 26 juin 2008, n° 95/2008, B.42 ; C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B. 16.1 ; C.C., 14 février 2013, n° 6/2013, B.5.7 ; C.C., 16 mai 2013, n° 66/2013, B.11.1.
38. Voir not. C.C., n° 202/2004, *op. cit.*, B.6.2. et B.6.3.
39. Pour de plus amples précisions à ce sujet, voir E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*
40. Avis L. 37.765/1/2/3/4 du 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1437, p. 634 ; avis L. 41.662/1/2/3/4 des 14, 16 et 17 novembre 2006 sur un avant-projet de loi-programme (I), *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2773/1, p. 425 ; avis L. 40.079/2 du 12 avril 2006 sur un avant-projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, et aux annexes, faits à Prüm le 27 mai 2005, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2645/1, cité par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence – 2006 », *op. cit.*, p. 280 ; avis L. 27.289/4 du 25 février 1998 sur un avant-projet de loi relatif à la sécurité lors des matches de football, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, p. 50 ; avis L. 42.774/3 et L. 42.775/3 du 24 avril 2007 sur 1. un projet d'arrêté royal fixant les règles relatives aux missions, à la gestion et à l'exploitation de Be-Health (42.774/3), et 2. un projet d'arrêté royal « relatif à la gestion financière de Be-Health, en tant que Service de l'État à gestion séparée » (42.775/3), cité par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence – 2007 », *op. cit.*, p. 239 ; avis L. 47.162/4, *op. cit.*, p. 43.
41. C.C., 14 février 2008, n° 15/2008, B.22 ; C.C., n° 29/2010, *op. cit.*, B.11 et s. ; C.C., 13 janvier 2011, n° 1/2011, pp. 28 et 29, B.12.1 et s. ; avis L. 41.662/1/2/3/4 des 14, 16 et 17 novembre 2006 sur un avant-projet de loi-programme (I), *op. cit.*, p. 425 ; avis L. 38.782/2/V du 11 août 2005 sur un avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2032/1, p. 64.
42. Avis L. 37.748 et 37.749/AG du 23 novembre 2004 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (37.748/AG) et sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitation de sécurité (37.749/AG), *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n°s 1598/1 et 1599/1, cités par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence – 2004 », *op. cit.*, p. 261.
43. Avis L. 29.125/4 du 14 avril 1999 sur un projet d'arrêté royal réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football, cité par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence 1999 », *R.B.D.C.*, 2000/3-4, p. 354 ; avis L. 37.765/1/2/3/4 du 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1437, *op. cit.*, p. 261 ; avis L. 27.289/4 du 25 février 1998 sur un avant-projet de loi relatif à la sécurité lors des matches de football, *op. cit.*, p. 46 ; avis L. 43.186/3 du 19 juin 2007 sur un avant-projet de décret « over de jeugdbijstand », *P.D.G.*, 2007-2008, n° 120/1 et avis L. 43.489/4 du 10 décembre 2007 sur un avant-projet de décret relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau, *Doc.*, Parl. w., 2008-2009, n° 913/1, cités par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence – 2007 », *op. cit.*, p. 240. Cet avis précise qu'une « simple autorisation d'un Comité sectoriel ne saurait suffire » pour organiser « la communication de données à caractère personnel par le SPF Finances à des professions ou des États étrangers ».
44. Avis L. 43.186/3 du 19 juin 2007 sur un avant-projet de décret « over de jeugdbijstand », *P.D.G.*, 2007-2008, n° 120/1 et avis L. 43.489/4 du 10 décembre 2007 sur un avant-projet de décret relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau, *Doc.*, Parl. w., 2008-2009, n° 913/1, cités par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence – 2007 », *R.B.D.C.*, 2008, p. 239.

contrôle des traitements de données, à la condition d'encadrer leur pouvoir de décision en prévoyant lui-même les critères devant guider les autorisations accordées⁴⁵.

7. L'encadrement insuffisant des registres de la population. Ainsi donc, comme l'ont affirmé la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État, la loi qui encadre une base de données doit contenir, en elle-même, les éléments essentiels de celle-ci.

De toute évidence, la loi du 19 juillet 1991 ne satisfait pas à pareilles exigences.

a) Les données des registres de la population. À la lecture de la loi qui encadre les registres de la population, le citoyen ignore quelles sont les *données* enregistrées à son sujet puisque celles-ci n'y n'ont pas été déterminées par le législateur. Une personne curieuse de connaître les données enregistrées à son sujet doit avoir le courage de fouiller la législation belge, penser à consulter les arrêtés royaux postérieurs à 1991, cibler les quatre arrêtés royaux du 16 juillet 1992 et finalement découvrir que l'un de ces textes énonce une trentaine de données figurant dans les registres de la population. On peut raisonnablement penser que ce travail fastidieux n'est pas conforme à l'exigence de précision et de prévisibilité de la loi qui organise une ingérence dans la vie privée des citoyens.

Ce constat a d'ailleurs fait débat lors des discussions préparatoires à la loi du 19 juillet 1991. Un membre du Sénat a demandé « pourquoi l'on a chargé le Roi de régler ce problème au lieu de le régler directement dans la loi même »⁴⁶. D'autres membres se sont aussi étonnés que la loi ne restreigne pas la « liberté du Roi de déterminer la nature des informations qui seront reprises dans les registres de la population »⁴⁷. La réponse du ministre est étonnante. « La matière sera désormais réglée en partie par la loi et en partie par arrêté royal. Cela permettra déjà d'améliorer la sécurité juridique. D'autre part, le recours à l'arrêté royal est garant de la souplesse nécessaire en raison de l'évolution de l'inventaire des informations à tenir à jour. Il paraît donc être l'instrument indiqué pour concilier les deux objectifs en question »⁴⁸.

Ces explications ne résistent pas à un examen sérieux. Énoncer les données dans un arrêté royal plutôt que dans la loi affaiblit la sécurité juridique étant donné

qu'elle complexifie l'accès des citoyens à cette information. En effet, selon nous, l'accès aux règles est plus aisé quand celles-ci sont contenues dans une seule loi structurée en différentes parties thématiques, fût-elle longue. Par ailleurs, les données des registres de la population n'ayant pas vocation à être modifiées régulièrement, l'argument de la flexibilité de la norme ne tient pas, d'autant que, comme expliqué précédemment, il contrevient à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 22 de la Constitution.

b) La finalité des registres de la population. Ainsi que nous y reviendrons, nombre de communes sont sollicitées par des demandes d'accès aux données de tiers. Peuvent-elles les communiquer ? Pour répondre à cette question, ainsi qu'on l'a évoqué, les règles de protection des données à caractère personnel imposent à la commune de vérifier si la raison pour laquelle des données sont réclamées est compatible avec la *finalité* des registres de la population.

Mais quelle est la finalité des registres de la population ? La loi du 19 juillet 1991 n'en dit mot. La consultation des travaux préparatoires de cette loi apporte néanmoins quelques éléments de réponse et laisse apparaître deux finalités.

D'une part, les registres de la population ont une fonction de *recensement de la population communale*. Ils facilitent « l'identification des personnes qui résident sur un territoire déterminé »⁴⁹. Ces informations sont collectées par la commune « parce que la commune est plus proche du citoyen »⁵⁰.

D'autre part, les registres de la population sont « la source d'informations alimentant le Registre national des personnes physiques »⁵¹. Les communes collectent les informations, et leurs mises à jour, auprès des citoyens, et les font parvenir ensuite au Registre national.

Initialement, les registres de la population ont aussi eu pour fonction de servir de source d'informations pour d'autres administrations, constituant ainsi « le lien entre les administrations centrales et la population, la commune étant souvent l'intermédiaire obligé »⁵². À notre sens, ce rôle n'a plus lieu d'être assuré par les registres de la population depuis la création du Registre national. En effet, le Registre na-

45. Avis L. 33.962/2 du 19 novembre 2002 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 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 », *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2002-2003, n° 2226/1, p. 51.

46. Projet de loi relatif aux registres de la population et aux cartes d'identité, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1990-1991, n° 1150-2, p. 6.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

49. Exposé des motifs du projet de loi relatif aux registres de la population et aux cartes d'identité, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1990-1991, n° 1150-1, p. 5.

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*, p. 2.

52. *Ibid.*

tional est une source authentique de données⁵³ qui poursuit l'objectif, déterminé par la loi, de « faciliter l'échange d'informations entre les administrations »⁵⁴, notamment. Néanmoins, la doctrine n'est pas unanime sur ce point. Certains auteurs ont soutenu, il y a quelques années, que la finalité des registres de la population est la « concentration d'informations relatives à la population locale et destinées à des autorités bien déterminées »⁵⁵.

Plusieurs critiques peuvent être adressées à cette affirmation. Pareille finalité n'est pas assez précise. Par exemple, quelles sont les autorités « bien déterminées » dont il est question ? Par ailleurs, cette finalité laisse à penser que les informations seraient collectées dans le but d'être utilisées par d'autres administrations que la commune. Or, ainsi qu'on l'a dit, cet objectif constitue la raison d'être du Registre national et est balisé dans la loi du 8 août 1983. Pour éviter des pratiques différentes dans la communication de telles informations⁵⁶, il convient de n'utiliser qu'une source de données, à savoir le Registre national.

Par contre, une nouvelle finalité des registres de la population pourrait être ajoutée. Il s'agit de la consultation de ces registres à des « fins de recherches généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques ». Nous y reviendrons⁵⁷.

Pour répondre au prescrit de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution, il conviendrait d'intégrer ces finalités dans la loi du 19 juillet 1991. La Commission de la protection de la vie privée abonde également en ce sens, affirmant « qu'il vaudrait mieux mentionner clairement dans le texte les finalités pour lesquelles ces registres [...] ont été créés, ce afin de se conformer aux prescriptions de l'article 22 de la Constitution et à la jurisprudence de la Commission »⁵⁸. Et d'ajouter qu'« une description claire, dans la réglementation, de la finalité des registres de la population et du registre des étrangers serait, vu son caractère explicatif, d'une grande aide pour le collège des bourgmestre et échevins [...] pour évaluer le bien-fondé des demandes de communication d'informations »⁵⁹.

c) Le responsable des traitements effectués au départ des registres de la population. Quelle autorité est res-

pensable de la qualité des informations enregistrées dans les registres de la population, de leur communication à des tiers, de leur suppression une fois leur enregistrement devenu inutile ? En d'autres termes, qui est le responsable de traitement des données enregistrées dans les registres de la population ? Il découle vraisemblablement des textes qu'il s'agit du collège communal⁶⁰.

À nouveau, la désignation du responsable de traitement est un élément essentiel des traitements de données à caractère personnel effectués au départ des registres de la population. Cette désignation doit être faite par le législateur et figurer explicitement dans la loi, comme l'exigent l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 de la Constitution.

d) Autres éléments essentiels. Conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 22 de la Constitution, il conviendrait également que la loi du 19 juillet 1991 détermine les autres éléments essentiels des traitements de données effectués au départ des registres de la population : la durée de conservation des données, les modalités de communications de celles-ci, les personnes autorisées à accéder aux données et les conditions de cet accès, ainsi que l'autorité et la procédure de contrôle de ces traitements.

III. L'accès par des tiers aux registres de la population

8. Plusieurs cas de figure. Les communes sont sollicitées par des personnes souhaitant obtenir des informations issues des registres de la population, informations qui ne les concernent pas elles-mêmes mais bien des tiers.

Plusieurs cas de figure existent. La présente étude se concentre sur deux hypothèses fréquentes en pratique : l'accès aux registres de la population à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques et la communication de listes de personnes, tirées des registres de la population⁶¹.

53. Au sujet de cette notion, voir not. D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. E-Government in het federale België*, Bruxelles, Politeia, 2015, pp. 462 et s.

54. Art. 1^{er}, § 3, de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national.

55. Voir J.-P. VAN SPEYBROECK, *De gemeentelijke registers en de privacybescherming*, Bruges, die Keure, 1995, p. 77 ; P. DE HERT, « De actualiteit van de Wet Bevolkingsregisters in het licht van de Wet persoonsgegevens. Syntheseoefening naar aanleiding van vragen over de mededeling van persoonslijsten aan scholen, jeugd- en andere verenigingen », *T. gem.*, 2001, pp. 115 à 142.

56. Voir *infra*.

57. Voir *infra*.

58. CPVP, recommandation n° 06/2012 du 2 mai 2012 relative à la communication d'informations contenues dans les registres de la population en application de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, p. 5.

59. *Ibid.*

60. Voir not. les articles 4 et 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, qui disposent que le collège des bourgmestre et échevins est responsable de la tenue desdits registres et chargé de la radiation de certaines personnes dans certaines hypothèses.

61. À toutes fins utiles, précisons que les lignes qui suivent ne traitent pas de la délivrance d'extraits d'actes du registre de l'état civil, qui est organisée par l'article 45 du Code civil.

A. L'accès aux registres de la population à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques

9. Depuis 2014. Jusqu'en 2014, il était interdit de consulter les registres de la population à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques, conformément à l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre d'attente. On craignait des abus de la part de personnes qui auraient invoqué pareilles finalités de consultation pour accéder à des informations qu'elles n'avaient en principe pas le droit de connaître⁶².

Néanmoins, depuis 1994, l'article 32 de la Constitution consacre un droit d'accès général aux documents administratifs⁶³ et l'érige en droit fondamental. Or, les registres de la population constituent un document administratif, entendu comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose »⁶⁴.

Dès lors, il devenait juridiquement délicat d'interdire d'emblée tout accès à ces registres à des fins généalogiques et scientifiques. En effet, bien qu'il faille veiller au droit fondamental à la vie privée des personnes reprises dans ces registres, consacré par l'article 22 de la Constitution, il y a lieu également de tenir compte du droit fondamental à la transparence administrative, prévu à l'article 32 de la Constitution. Ces deux droits fondamentaux doivent être mis en balance, au cas par cas, pour interdire ou autoriser un accès aux registres de la population aux fins précitées.

C'est pourquoi la Commission de la protection de la vie privée réclamait, depuis 1997, une modification dudit arrêté royal du 16 juillet 1992. Elle avait réitéré sa position depuis lors⁶⁵.

Cette modification est finalement intervenue en 2014⁶⁶.

10. Conditions d'accès. Pour des généalogistes, l'accès aux registres de la population est intéressant en ce qu'il permet notamment de connaître le lieu de naissance, donnée qui constitue un « maillon qui rend possible des recherches ultérieures »⁶⁷. Pour des historiens ou des chercheurs d'autres disciplines, l'accès aux registres de la population permet notamment

d'étudier « les processus sociaux, les changements économiques et les transitions démographiques »⁶⁸.

C'est pourquoi l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers autorise désormais la consultation des registres de la population à des fins généalogiques, historiques ou à d'autres fins scientifiques.

Une distinction est faite selon que la demande porte sur des informations contenues dans des registres clôturés depuis plus ou moins de 120 ans.

a) Registres clôturés depuis plus de 120 ans. Selon l'article 5*bis* de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, « la consultation par des tiers des registres qui ont été clôturés depuis plus de 120 ans, est autorisée à des fins généalogiques et historiques ou à d'autres fins scientifiques, qu'il s'agisse de registres papier ou de registres qui, en vue d'une conservation durable, ont été transférés sur un autre support d'information. Les modalités de cette consultation sont fixées par le collège communal ou le collège des Bourgmestre et échevins ».

Dans cette hypothèse, la commune peut librement délivrer les informations demandées aux fins visées, étant donné que les chances sont extrêmement minimes que la personne concernée par la recherche d'informations soit encore en vie. Elle peut également mentionner la filiation ascendante, utile pour les recherches généalogiques, si cette information fait partie de la demande⁶⁹.

b) Registres clôturés depuis moins de 120 ans. Dans cette hypothèse, la personne concernée par les informations recherchées est peut-être encore en vie. C'est pourquoi les règles de protection de la vie privée doivent être prises en compte et limitent la liberté d'action de la commune sollicitée.

Dans cette hypothèse, il y a lieu de se référer à l'article 10*bis* dudit arrêté royal du 16 juillet 1992 selon lequel « la demande d'informations contenues dans les registres qui ont été clôturés depuis moins de 120 ans, et ce à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques, au moyen soit d'extraits ou de certificats, soit de listes de personnes, doit être adressée au collège communal ou au collège des

62. CPVP, avis n° 11/97 du 30 avril 1997 sur la consultation des registres de la population par des généalogistes, n° 7.

63. L'article 32 de la Constitution affirme que « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

64. Art. 2, 2°, de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, *M.B.*, 19 décembre 1997.

65. CPVP, avis n° 14/2012 du 2 mai 2012 relatif au projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

66. Arrêté royal du 5 janvier 2014 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

67. CPVP, avis n° 11/97 du 30 avril 1997 précité, n° 6.

68. Rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 5 janvier 2014 précité.

69. SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population – Services population et cartes d'identité, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, p. 140 disponible à l'adresse http://www.ibz.rm.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-30062016.pdf.

bourgmestre et échevins par requête motivée. Cette requête comprend également l'engagement du demandeur à n'utiliser les informations obtenues qu'à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques avec mention des éventuelles publications pour lesquelles ces informations seront utilisées. Avant de donner son consentement, le collège communal ou le collège des bourgmestre et échevins peut, avant de communiquer les informations demandées tirées des registres de la population, solliciter auprès du demandeur tous renseignements complémentaires destinés à étayer le bien-fondé de la demande ».

Cette disposition doit être combinée avec l'article 3, alinéa 6, dudit arrêté royal du 16 juillet 1992, qui affirme que « la délivrance à des tiers d'extraits et de certificats des registres qui ont été clôturés depuis moins de 120 ans, à des fins généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques est autorisée avec le consentement écrit de la personne concernée [...] ». S'ensuit une liste reprenant la hiérarchie des personnes qui doivent donner leur consentement⁷⁰.

Ainsi, le consentement doit prioritairement être donné par la personne concernée par la recherche d'informations. C'est à elle que revient le choix de divulguer, ou non, ses données à caractère personnel. Si la personne est mineure, le consentement sera donné par ses parents ou son tuteur légal.

Si la personne concernée est décédée ou n'est plus saine d'esprit⁷¹, ce consentement doit être donné par l'époux survivant ou le cohabitant légal survivant. Si celui-ci est lui-même décédé ou n'est plus sain d'esprit, ce consentement doit être donné par au moins l'un des enfants de la personne concernée. À défaut d'enfants ou si ceux-ci ne sont pas sains d'esprit ou sont décédés, ce consentement peut être donné par le collège communal ou le collège des bourgmestre et échevins.

Notons que, en pratique, pour protéger la vie privée de la personne concernée, de son époux survivant ou de son cohabitant légal survivant ainsi que celle de ses descendants, la commune ne peut pas communiquer au demandeur l'adresse de la personne concernée. Dès lors, l'arrêté royal organise une procédure⁷² : le demandeur peut joindre à sa demande une lettre adressée à la personne dont le consentement est requis, en vue d'obtenir celui-ci. La commune transmet ensuite cette lettre à la personne concernée, qui est libre de décider elle-même de donner suite, ou non, à la requête du demandeur.

Enfin, l'article 3, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité prévoit que la commune peut délivrer les extraits et certificats au prix coûtant. Cela signifie qu'elle peut exiger du demandeur le paiement d'un montant correspondant aux frais de personnel et aux coûts d'investissement éventuels engendrés par la demande⁷³.

B. L'obtention de listes de personnes tirées des registres de la population

11. Envois ciblés. Une école peut-elle demander à une commune la liste de tous les enfants de la commune ayant 5 ans afin de recruter de nouveaux élèves pour l'enseignement primaire ? Une association de jeunesse peut-elle demander la liste de tous les habitants de la commune ayant entre 12 et 18 ans pour recruter de nouveaux membres ? Ces questions se posent régulièrement en pratique.

La réponse à ces questions suppose que l'on combine l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et le registre des étrangers et la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

12. Introduction de la demande. Selon l'article 7 dudit arrêté royal du 16 juillet 1992, la demande de listes de personnes doit être introduite auprès du collège des bourgmestre et échevins, qui est chargé de juger de la recevabilité et du bien-fondé de la demande.

13. Respect des conditions de recevabilité. Deux conditions de recevabilité de la demande doivent être respectées.

Premièrement, l'auteur de la demande doit être un *organisme de droit belge exerçant une mission d'intérêt général*.

Sont considérées comme des organismes de droit belge les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé. Sont ainsi exclues de cette notion les personnes physiques et les organisations de fait dans la mesure où, n'ayant pas de personnalité morale, elles ne peuvent répondre à la notion d'organisme de droit belge. Par exemple, une école ou une association de jeunesse ayant la personnalité juridique sont des organismes de droit belge.

En outre, ces organismes doivent poursuivre une mission d'intérêt général. La poursuite d'un but lucratif

70. Voir l'art. 3, al. 7 et s.

71. C'est le cas, par exemple, si la personne est atteinte de démence.

72. Art. 3, al. 11, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans les registres des étrangers.

73. Pour plus d'informations à ce sujet, voir SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population – Services population et cartes d'identité, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, précité, p. 141.

ne répond pas à cette exigence. Par contre, la poursuite d'une finalité caritative, culturelle ou philanthropique est considérée comme une mission d'intérêt général⁷⁴. Une école poursuit une mission d'intérêt général en ce que sa mission est de dispenser un enseignement de qualité nourri d'un projet pédagogique. Il en va de même d'une association qui poursuit une finalité caritative, culturelle ou philanthropique, telle que la Ligue des familles. Par contre, une association sportive n'accomplit pas, en principe, une mission d'intérêt général⁷⁵.

Deuxièmement, la *demande précise* adressée à la commune par l'organisme de droit belge doit être liée à la *mission d'intérêt général* exercée par cet organisme. En d'autres termes, « un organisme ne peut en principe demander les données qu'en vue de l'accomplissement des missions d'intérêt général qui s'inscrivent dans le cadre de sa mission ou finalité générale. Les demandes de données en vue de l'accomplissement des missions d'intérêt général autres que celles qui cadrent dans sa mission ou finalité générale ne sont, en principe, pas recevables »⁷⁶.

C'est la raison pour laquelle une école ne peut recevoir de listes de personnes ayant un âge déterminé dans le but de faire de la publicité ciblée, afin de recruter de nouveaux élèves. Cela n'entre pas dans sa mission d'intérêt général d'enseignement⁷⁷. En ce sens, en réponse à des questions parlementaires, le ministre de l'Intérieur a jadis soutenu « qu'un motif de publicité personnalisée pour l'enseignement ne paraît pas répondre à ce critère, indépendamment du fait que cela s'effectue au moyen de visites à domicile ou de publicité distribuée par La Poste. Le recrutement de nouveaux membres effectué par des associations locales ne correspond pas non plus à la finalité des registres de la population »⁷⁸.

14. Respect des conditions de fond. Une fois la demande jugée recevable par le collège communal, encore faut-il que des conditions de fond soient respectées, qui concernent la proportionnalité du traitement et la proportionnalité des données réclamées. Elles sont organisées par les articles 4 et 5 de la loi du 8 décembre 1992.

L'accès aux données doit être « *nécessaire* » à l'*accomplissement de la mission d'intérêt général* poursuivie. C'est ce que l'on qualifie d'exigence de proportionnalité du traitement, et qui est consacrée à l'ar-

ticle 5, e), de la loi du 8 décembre 1992 selon lequel le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que lorsqu'il est « nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées ». Le collège doit ainsi vérifier que l'utilisation des données des registres de la population est bien le seul moyen d'atteindre l'objectif poursuivi par l'organisme demandeur. En d'autres termes, la demande doit être rejetée s'il est possible d'atteindre le même objectif de manière moins attentatoire à la vie privée des citoyens. C'est le cas lorsqu'il est possible d'atteindre le public par d'autres moyens, tels que la mise en ligne d'informations sur le site internet de la commune, le recours au bulletin communal, à la distribution de prospectus, etc.

Ainsi, la Commission de la protection de la vie privée affirme, par exemple, que « spécifiquement en ce qui concerne les écoles, la commune peut [...] décider de mentionner sur son site internet ou dans le bulletin d'information communal toutes les écoles situées sur son territoire, afin que les parents puissent contacter eux-mêmes l'école de leur choix »⁷⁹.

Par ailleurs, seules les *données nécessaires à la poursuite de l'objectif visé* peuvent être communiquées, conformément à l'exigence de proportionnalité des données prévue à l'article 4, 3°, de la loi du 8 décembre 1992. Par exemple, l'envoi d'un prospectus pour une action caritative suppose uniquement la connaissance du nom, du prénom et de l'adresse du destinataire, mais son âge ou son statut civil ne sont aucunement nécessaires.

C. Comparaison avec l'accès au Registre national

15. Objectif « supra local ». Dans sa recommandation émise en 2012, la Commission de la protection de la vie privée précise que « dès qu'il est question d'un intérêt général dit 'supra local', la Commission estime que le demandeur ne doit pas adresser sa demande aux différentes communes concernées, mais qu'il doit adresser une demande d'autorisation au Comité sectoriel du Registre national. L'article 7, premier alinéa, a) de l'arrêté prévoit plutôt la commune comme un filet de sécurité pour les cas où un accès au Registre national n'est pas pratique, vu la taille limitée du groupe cible (très local) ».

74. CPVP, recommandation n° 06/2012 du 2 mai 2012 précitée, n° 51 à 53 ; SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population – Services population et cartes d'identité, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, précité, p. 148.

75. SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population – Services population et cartes d'identité, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, précité, p. 149.

76. CPVP, recommandation n° 06/2012 du 2 mai 2012 précitée, n° 54.

77. SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population – Services population et cartes d'identité, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, précité, p. 149. Précisons qu'à notre sens, l'interdiction de faire de la publicité ciblée selon l'âge de l'enfant n'empêche pas l'école d'émettre de la publicité qui soit respectueuse du principe de proportionnalité dans l'usage des données (à ce sujet, voir *infra*, n° 14).

78. Réponse du ministre de l'Intérieur à la question n° 391 de Monsieur KUIJPERS du 16 septembre 1993, *Q.R., Doc. parl.*, Sénat, 16 novembre 1993, pp. 4272 et 4273.

79. CPVP, recommandation n° 06/2012 du 2 mai 2012 précitée, n° 63.

Il s'agit là d'une interprétation que donne la Commission de la protection de la vie privée dudit article 7. Or, pourquoi limiter l'accès au Registre national aux seuls objectifs « supra locaux » ?

Actuellement, l'article 7, a), dudit arrêté royal du 16 juillet 1992 contient un anachronisme. Il limite l'obtention de listes de personnes aux organismes « qui n'ont pas fait l'objet d'une désignation nominative par le Roi pour accéder aux informations du Registre national [...] par application de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 [...] ».

Cette exigence est dépassée, raison pour laquelle nous n'en avons pas fait état lors de l'étude des conditions de recevabilité des demandes de listes de personnes. En effet, depuis une réforme législative intervenue en 2003, l'accès au Registre national ne suppose plus de désignation des organismes par le Roi. La procédure a été modifiée. Désormais, ont accès au Registre national les organismes de droit belge qui y sont autorisés par le Comité sectoriel du Registre national, en vertu de l'article 5, 2°, de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national⁸⁰.

16. Comité sectoriel du Registre national et collège communal. En définitive, ainsi qu'on l'a dit, les données du Registre national sont similaires à celles des registres de la population.

Or, le contrôle de ces données varie selon que l'accès est demandé au Registre national ou aux registres de la population. En effet, un organisme de droit belge souhaitant accéder à des données du Registre national doit introduire une demande détaillée et motivée au Comité sectoriel du Registre national⁸¹. Cette autorité est un organe de la Commission de la protection de la vie privée. Il est composé notamment d'experts du secteur du numérique⁸², et est créé spécifiquement dans le but de contrôler l'utilisation des données du Registre national. Ce Comité sectoriel se prononce en rendant une décision administrative. Il veille à ce que sa jurisprudence soit cohérente, compte tenu des critères à prendre en compte, tels que l'autorité qui demande les données, l'objectif poursuivi et les données réclamées.

Par contre, un organisme de droit belge souhaitant accéder à des données des registres de la population peut se contenter de s'adresser au collège communal qui n'est pas créé spécifiquement à cette fin, et qui juge,

comme il le peut, du bien-fondé de la demande.

17. Discrimination. Ainsi, selon que les données proviennent du Registre national ou des registres de la population, elles ne sont pas protégées de manière identique. Un critère objectif justifie-t-il une telle différence de traitement ?

Pour répondre à cette question, il est utile de s'interroger sur l'objectif de la protection particulière assignée aux données du Registre national.

Le Comité sectoriel du Registre national est un organe de contrôle créé à partir du modèle du Comité de surveillance de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et du Comité sectoriel de la Banque-Carrefour des Entreprises. À l'époque, il est rappelé à plusieurs reprises, tant par le législateur que par la Commission de la protection de la vie privée, qu'il importe de disposer d'un organe « qui vérifie si les conditions légales pour obtenir l'accès aux informations sont remplies »⁸³. L'idée est de protéger la vie privée des citoyens et, en particulier, leurs données à caractère personnel, en permettant audit organe de « mener une politique de sécurité nettement plus précise et d'offrir des garanties, le tout d'une manière plus modulable »⁸⁴. Et d'ajouter que, dans la pratique, le Comité sectoriel est chargé d'effectuer « un travail de vérification/contrôle à trois niveaux : S'agit-il d'une institution qui remplit une mission d'intérêt général ? Les données demandées sont-elles adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités poursuivies ? Les conditions de sécurité et de confidentialité sont-elles remplies ? »⁸⁵.

On l'a dit, les données du Registre national proviennent des registres de la population. Les raisons pour lesquelles les données du Registre national bénéficient d'une protection particulière sont également applicables aux données des registres de la population. Dès lors, par identité de motifs, ces derniers doivent être protégés de la même manière que le Registre national.

Actuellement, la protection appliquée aux données des registres de la population est insuffisante au regard de l'impératif de protection de la vie privée et des données à caractère personnel des citoyens.

18. Le droit du citoyen de refuser la communication de ses données à des tiers. Il est intéressant de signa-

80. Sur la notion de Comité sectoriel, voir D. DE BOT, *Privacy in persoonsgegevens. E-Government in het federale België*, op. cit., pp. 955 et s ; E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Législation, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 492 et s.

81. Il est compétent pour octroyer « l'autorisation d'accéder aux informations [enregistrées dans le Registre national] » (art. 5 de loi du 8 août 1983 sur le Registre national. Voir également l'art. 15 de cette même loi) ainsi que « l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national » (art. 8 et 15 de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national).

82. La composition de ce Comité sectoriel est disponible ici : <https://www.privacycommission.be/fr/node/7092>.

83. Projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 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, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2002-2003, n° 50-2226/001, p. 11.

84. CPVP, avis n° 28/1999 relatif à un avant-projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, p. 3.

85. CPVP, avis n° 28/1999 relatif à un avant-projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, p. 4.

ler que, selon l'article 11 dudit arrêté royal du 16 juillet 1992, « toute personne peut demander à l'administration communale de sa commune de résidence que son adresse ne soit pas communiquée à des tiers. La demande doit être écrite et motivée. Le collège communal statue sur la demande ; sa décision est notifiée par écrit au demandeur ». Si la demande est approuvée, la décision est valable six mois.

Cette disposition concrétise un aspect important du droit à la vie privée de chaque citoyen : le droit de chacun de s'opposer à l'utilisation de ses données à caractère personnel. Cette prérogative est particulièrement intéressante compte tenu du contrôle insuffisant appliqué à l'utilisation des données des registres de la population.

Il est toutefois surprenant que le citoyen doive motiver sa demande et que l'aboutissement de celle-ci soit tributaire d'une décision du collège communal⁸⁶. Le souci d'un citoyen de protéger sa vie privée en n'étant pas contacté au départ des données qu'il a communiquées à la commune devrait suffire à justifier sa demande.

C'est d'ailleurs en ce sens qu'est rédigé l'article 21 du nouveau Règlement européen sur la protection des données, qui n'assortit l'opposition d'aucune condition, affirmant que « la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e) ou f), y compris un profilage fondé sur ces dispositions. Le responsable du traitement ne traite plus les données à caractère personnel, à moins qu'il ne démontre qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice ». Dès lors, en vertu de cette disposition, si un citoyen s'oppose à ce que la commune divulgue ses données, cette dernière doit respecter cette demande. La seule exception possible consiste en ce que la commune établisse qu'il existe des « motifs légitimes et impérieux », prévalant sur « les intérêts, les droits et les libertés du citoyen concerné », qui justifient que les données soient transmises à des tiers. On peut raisonnablement penser que cette condition n'est pas remplie lorsqu'il s'agit, pour une association, de faire de la publicité d'une action caritative, ou pour la Ligue des familles d'envoyer un prospectus gratuit, etc.

Par ailleurs, pour des raisons d'efficacité, il n'est pas

judicieux de limiter l'opposition à une durée de six mois. À juste titre, la Commission de la protection de la vie privée conseille « de prévoir qu'une fois qu'une telle demande a été formulée, la décision produit ses effets tant qu'elle n'a pas été révoquée »⁸⁷.

19. Un délégué à la protection des données dans les communes. Dès l'application du Règlement européen sur la protection des données, le 25 mai 2018, chaque « autorité publique et [chaque] organisme public »⁸⁸ devra engager un délégué à la protection des données.

a) Consultant en sécurité et en protection de la vie privée. Remarquons que pareille obligation existe déjà depuis 2003 pour les communes. En effet, celles-ci ont accès au Registre national. Dès lors, elles sont soumises à l'article 10 de la loi du 8 août 1983 qui affirme que « chaque autorité publique, organisme public ou privé qui a obtenu l'accès aux informations du Registre national ou la communication desdites informations désigne, au sein ou en dehors de son personnel, un consultant en sécurité de l'information et en protection de la vie privée qui remplit entre autres la fonction de préposé à la protection des données visé à l'article 17bis 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 ».

En ce qu'elle ne se limite pas au contrôle de la sécurité informatique et porte également sur la protection des données à caractère personnel des citoyens, on peut raisonnablement penser que cette fonction est semblable à celle de délégué à la protection des données organisée par le Règlement européen sur la protection des données. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'elle est déjà obligatoire dans les communes, alors que, de manière générale, cette fonction reçoit peu d'écho actuellement en Belgique⁸⁹.

Néanmoins, les communes sont confrontées à un souci de taille. Le statut de préposé à la protection des données n'est pas organisé par les textes. Cela signifie, notamment, qu'il n'existe pas, pour le moment, de protection particulière contre le licenciement, pour ces employés qui exercent pourtant une mission délicate pouvant les amener à critiquer les agissements de leurs supérieurs. On peut craindre qu'en pratique, les communes peinent à mettre en œuvre cette obligation. La Commission de la protection de la vie privée a d'ailleurs estimé utile de publier, en 2015, une recommandation rappelant l'obligation des communes d'en-

86. En ce sens, CPVP, recommandation n° 06/2012 du 2 mai 2012, *op. cit.*, n° 67.

87. CPVP, recommandation n° 06/2012 du 2 mai 2012, *op. cit.*, n° 68.

88. Art. 37.1, a), du Règlement européen sur la protection des données. À noter que, selon l'article 37.3, « lorsque le responsable du traitement ou le sous-traitant est une autorité publique ou un organisme public, un seul délégué à la protection des données peut être désigné pour plusieurs autorités ou organismes de ce type, compte tenu de leur structure organisationnelle et de leur taille ».

89. À ce sujet, voir E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n°s 553 et s.

gager un consultant en sécurité de l'information et en protection de la vie privée⁹⁰.

Gageons du fait qu'en imposant la généralisation du rôle de délégué à la protection des données au sein des organismes publics, l'entrée en vigueur du Règlement européen sur la protection des données soit l'occasion d'adopter, en Belgique, une norme qui organise plus précisément la fonction et prévoit notamment une protection particulière contre le licenciement, comme l'impose l'article 38.3 dudit Règlement européen.

b) Importance de la fonction. Le plein accomplissement de ce rôle dans les communes est important, car il facilite le travail d'interprétation et d'application des règles éparses dont il a été question jusqu'ici.

En effet, le délégué à la protection des données est chargé de veiller à la légalité des traitements de données effectués par le responsable de traitement ou le sous-traitant qui l'a désigné. Il est également le point de contact des citoyens pour toutes les questions relatives à l'utilisation de leurs données à caractère personnel. Le délégué à la protection des données peut être un membre du personnel du responsable de traitement ou du sous-traitant ou travailler sur la base d'un contrat de service. En toute hypothèse, il doit agir de manière indépendante, ce qui implique qu'il ne peut recevoir aucune instruction relative à l'exécution de ses missions.

Engager un délégué à la protection des données présente un réel intérêt. Ce rôle est d'ailleurs obligatoire depuis plusieurs années en Allemagne, notamment, et y est perçu très positivement. Le Groupe européen dénommé « Article 29 » sur la protection des données fait même état du fait qu'en Allemagne, « de l'avis général, c'est essentiellement aux détachés à la protection de la vie privée que l'on doit le succès de la protection des données. Une nouvelle profession a été créée, avec sa propre formation et d'importantes activités d'échange d'information sous la forme de congrès, de séminaires, de périodiques et d'autres publications ». D'ailleurs, « le secteur allemand de la protection des données a prouvé son efficacité lors de la consultation de la Commission sur la mise en œuvre de la directive. Près de 50 % de toutes les réponses fournies venaient d'Allemagne »⁹¹.

Le délégué à la protection des données constitue un

réel apport pour l'institution qui l'engage.

D'une part, il prend en charge l'ensemble des questions, souvent complexes, liées à la légalité des traitements de données effectués par l'institution qui l'engage. Il veille notamment à réguler les accès aux données, à enregistrer les différentes informations relatives à l'utilisation des données, à mettre en place les outils de sécurité informatique nécessaires contre le piratage, etc. Il est également un interlocuteur privilégié de la Commission de la protection de la vie privée, afin, notamment, de lui faire état des difficultés juridiques soulevées par les traitements de données menés au sein de son institution et d'être tenu au courant de ses recommandations en la matière.

D'autre part, le délégué à la protection des données est également le point de contact des citoyens qui souhaitent accéder à leurs données, en obtenir une copie, recevoir des explications sur les utilisations qui en sont faites. Peu exercés jusqu'à présent, ces droits sont renforcés par le règlement en projet. Il y a donc lieu de s'attendre à ce que les citoyens soient encouragés à les exercer, générant par là du travail supplémentaire pour la commune sollicitée qui sera soulagée de pouvoir s'appuyer sur le délégué à la protection des données⁹².

IV. L'accès du citoyen à ses propres données dans les registres de la population

20. Droit d'accès et de rectification en version papier⁹³. Toute personne a le droit d'obtenir communication, par écrit, des données qui sont enregistrées à son sujet dans les registres de la population. Pour ce faire, elle doit rédiger une demande datée et signée et la déposer à la commune ou la faire parvenir par courrier recommandé au collège communal⁹⁴.

Si un citoyen constate à cette occasion que des données « imprécises, incomplètes, inexactes ou superflues »⁹⁵ sont enregistrées à son sujet, il a le droit d'introduire une demande motivée de rectification à faire parvenir à la commune par lettre recommandée⁹⁶.

21. Droit d'accès et de rectification en version électronique. Il y a plus simple que la procédure susvisée. En effet, le citoyen peut consulter les données des re-

90. CPVP, Comité sectoriel du Registre national, recommandation RN n° 01/2015 du 18 février 2015 aux communes et administrations locales relative à la sécurité de l'information devant encadrer leurs accès au Registre national et traitements consécutifs des données du Registre national.

91. Groupe « Article 29 » sur la protection des données, *Rapport sur l'obligation de notification aux autorités nationales de contrôle, sur la meilleure utilisation des dérogations et des simplifications et sur le rôle des détachés à la protection des données dans l'Union européenne*, 18 janvier 2005, WP 106, p. 19.

92. Pour de plus amples détails sur ce rôle, voir E. DEGRAVE, « La protection des données à caractère personnel enfin réformée », *J.D.E.*, 2016, pp. 136 à 139.

93. Sur le droit d'accès aux données à caractère personnel en général dans l'administration, voir E. DEGRAVE, « Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel », obs sous Cass. (1^{re} ch.), 14 janvier 2013, *R.D.T.I.*, 2013, pp. 53 à 64.

94. Art. 1^{er} à 7 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi qu'au droit de rectification desdits registres, *M.B.*, 15 août 1992.

95. Art. 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au droit d'accès [...], précité.

96. *Ibid.*

gistes de la population et du Registre national depuis son ordinateur.

À cet effet, il existe un portail internet appelé « Mon dossier », accessible à partir du site <https://mondossier.rn.fgov.be/>. Tout citoyen peut s'y identifier à l'aide de sa carte d'identité et d'un lecteur de carte.

En se connectant au portail « Mon dossier », la personne concernée accède à deux types d'informations : les données de contenu détenues par le Registre national, ainsi que les données de consultation.

a) Les données de contenu. Le citoyen peut consulter les données enregistrées à son sujet dans la source authentique qu'est le Registre national, telles que ses nom, prénoms, date de naissance, adresse mais également la profession, des données relatives à son permis de conduire, à sa participation aux élections, etc.

Par ailleurs, le portail mentionne clairement la possibilité pour la personne d'exercer son droit de rectification auprès de sa commune, si une erreur affecte ses données à caractère personnel⁹⁷. L'exercice du droit de rectification est facilité par la présence d'un hyperlien contenant l'adresse mail de la commune. Enfin, une rubrique « Transactions » permet au citoyen d'obtenir les documents officiels reprenant ses données, tels qu'une composition de ménage, un certificat de nationalité, un extrait de registre de la population, ou de créer lui-même un document en sélectionnant les données qui doivent s'y trouver, ce qui lui permet d'éviter un déplacement à la commune lorsqu'il a besoin de produire une copie de ces documents.

b) Les données de consultation. En cliquant sur la rubrique « Historique des consultations », la personne concernée peut connaître, en principe, « toutes les autorités, organismes et personnes qui ont, au cours des six mois écoulés, consulté ou mis à jour ses données au registre de la population ou au Registre national des personnes physiques »⁹⁸. Comme l'a affirmé la Commission de la protection de la vie privée, cette mesure vise notamment à « permettre au citoyen de jouer un rôle d'avertisseur, puisqu'il est le mieux placé pour détecter des consultations 'anormales' pouvant donner lieu à des sanctions »⁹⁹. Le citoyen ne voit apparaître que la désignation de l'institution qui a consulté ses données, mais non le nom de l'agent¹⁰⁰.

Si le citoyen constate une consultation suspecte de ses données, il peut s'adresser à l'institution désignée sur le portail internet afin de lui demander davantage de précisions sur cette consultation, telles que, par exemple, le nom de l'agent ayant effectué cette consultation et la raison pour laquelle il l'a effectuée.

C'est pourquoi, parallèlement à ce qui figure dans l'application « Mon dossier », les administrations dont les agents ont accès au Registre national doivent disposer, en interne, d'un système qui enregistre l'identité des fonctionnaires chaque fois qu'ils effectuent une consultation de la source authentique¹⁰¹. À cette fin, par exemple, certaines communes tiennent un registre dans lequel les agents notent les raisons précises pour lesquelles ils ont consulté le Registre national. Ce faisant, si un citoyen demande des éclaircissements à propos d'une consultation en particulier, l'agent concerné pourra fournir les précisions requises. Au-delà de cet aspect, un tel système permet à l'institution de contrôler ses agents, notamment si une augmentation anormale de consultations est constatée en provenance de l'un d'eux. Enfin, on peut raisonnablement penser que le fait, pour les fonctionnaires, de savoir que leur identité est enregistrée et qu'il existe dès lors une possibilité de contrôler leurs actes en ce domaine soit de nature à les inciter à faire bon usage du Registre national.

c) Télécharger des documents officiels. Enfin, en cliquant sur l'onglet « Transactions », le citoyen peut obtenir des documents officiels, tels qu'un extrait du registre de la population, une composition de ménage, un certificat de nationalité, et ce, sans se déplacer à la commune. Le document est généré en PDF et assorti d'une signature électronique pour attester de son authenticité.

Il est à noter que, depuis une modification législative intervenue le 25 avril 2007¹⁰², la loi sur le Registre national consacre la force probante des informations enregistrées au Registre national, en affirmant que les informations du Registre national « font foi jusqu'à preuve du contraire » et « peuvent être valablement utilisées en remplacement des informations contenues dans les registres [détenus par les communes, les missions diplomatiques et les postes consulaires] ».

97. La procédure est régie par l'annexe 1^{re} de la circulaire du 23 juin 2008 relative à l'application de l'arrêté royal du 19 mars 2008 organisant la procédure de communication des différences constatées entre les informations du Registre national des personnes physiques et celles des registres visés à l'article 2 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, publié au *Moniteur belge* du 15 avril 2008.

98. Art. 6, § 3, 3^e, de la loi du 19 juillet 1991 précitée. Voir également l'arrêté royal du 13 février 2005 déterminant la date d'entrée en vigueur et le régime du droit de prendre connaissance des autorités, organismes et personnes qui ont consulté ou mis à jour les informations reprises dans les registres de population ou au Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 28 février 2005.

99. CPVP, avis n° 12/2009 du 29 avril 2009 relatif à une demande d'avis émanant du SPF Intérieur concernant un certain nombre de questions qui se sont posées dans la délibération RN n° 19/2008, p. 6.

100. Il s'agit là d'une mesure de protection de la vie privée des agents de l'administration. À ce sujet, voir CPVP, avis n° 12/2009 du 29 avril 2009 relatif à une demande d'avis émanant du SPF Intérieur concernant un certain nombre de questions qui se sont posées dans la délibération RN n° 19/2008, p. 6.

101. À ce sujet, voir CPVP, avis n° 12/2009 précité, p. 8.

102. Art. 4 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 8 mai 2007.

Portail d'accès au Registre national

V. Conclusion

Depuis 1856, les communes sont légalement chargées de la tenue des registres de la population¹⁰³. Néanmoins, au terme de cette étude, il apparaît que ces registres pâtissent aujourd'hui de certaines faiblesses.

Ils sont organisés par une législation éparse et difficile d'accès, en raison notamment des quatre arrêtés royaux qui exécutent la loi du 19 juillet 1991. En outre, cette législation s'avère de qualité médiocre au regard des enjeux de protection de la vie privée des citoyens. En effet, en ce qu'ils contiennent des données à caractère personnel, les registres communaux sont soumis aux impératifs imposés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 22 de la Constitution et les normes organisant le traitement des données à caractère personnel au niveau européen et national. Ce corpus normatif fait, par ailleurs, l'objet d'une abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État. Il en résulte que, bien qu'elle constitue le socle de la matière, la loi du 16 juillet 1991 est incomplète. Elle devrait déterminer plus précisément les éléments essentiels du contenu des registres de la population et de leur utilisation. On pense notamment à la finalité de ces registres et aux données qui y sont enregistrées.

Par ailleurs, le législateur et le Roi ne semblent pas avoir suffisamment organisé le lien, pourtant évident, entre les registres de la population et le Registre national. Rappelons que ces bases de données contiennent les mêmes informations. Ce manque de coordination fait naître, aujourd'hui, des hésitations sur les critères à appliquer pour orienter une autorité qui cherche des données sur la population vers les registres de la population ou vers le Registre national. La Commission de la protection de la vie privée suggère d'utiliser le critère de l'« objectif supra local » pour orienter l'autorité demanderesse vers le Registre national. Néan-

moins, ce critère demeure peu praticable car peu clair et absent de toute législation.

En outre, cette coexistence de bases de données reprenant les mêmes informations va à l'encontre d'un principe fondamental de l'administration électronique : le principe de la collecte unique des données, qui veut qu'une même donnée ne soit collectée qu'une seule fois et enregistrée à un seul endroit dans l'administration, pour éviter les erreurs d'enregistrement et de mise à jour¹⁰⁴.

Et surtout, on a souligné que ce manque de coordination entre les registres de la population et le Registre national crée une discrimination dans la manière dont les données sont contrôlées de part et d'autre. Les données du Registre national sont en effet bien mieux protégées, puisque leur utilisation fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part du Comité sectoriel du Registre national, organe de la Commission de la protection de la vie privée composé d'experts en ce domaine. Tel n'est pas le cas des données des registres de la population qui sont seulement contrôlées par le collège communal.

En définitive, dans le contexte d'une administration de plus en plus électronique, les registres de la population ont-ils encore une raison d'être ? Cette interrogation n'est pas neuve. Lors des discussions préparatoires à la loi du 19 juillet 1991, déjà, la question est posée de « savoir pourquoi un recensement [repris dans les registres de la population] est encore nécessaire, alors qu'il existe aujourd'hui le Registre national des personnes physiques ». Et le ministre de répondre « que l'on se trouve dans une phase transitoire et qu'un recensement reste nécessaire pour pouvoir corriger, le cas échéant, le Registre national. S'il était possible d'affiner les mentions de celui-ci et de bien le tenir à jour, le recensement deviendrait largement superflu »¹⁰⁵. Aujourd'hui, on l'a dit, les données légales du Registre national sont affinées par les types d'informations qui y sont repris. Par ailleurs, ces données sont mises à jour par les communes, qui y sont légalement tenues¹⁰⁶.

Pour autant que de besoin, précisons que la question de la raison d'être des registres communaux ne préjuge évidemment en rien de l'incontournable nécessité de garantir l'exactitude des données enregistrées dans les registres communaux et le Registre national, au besoin en usant des voies de recours organisées à cet effet. On pense, par exemple, à la détermination de la résidence principale, qui peut donner lieu à des contestations et des recours juridiques. Et pour cause ! Le Registre national est la source authentique des

103. Loi du 2 juillet 1856 sur les recensements généraux et les registres de la population.

104. À ce sujet, voir not. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 14 et s.

105. Projet de loi relatif aux registres de la population et aux cartes d'identité, précité, n° 1150-2, p. 2.

106. Art. 3 de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national.

données d'identification des citoyens. En d'autres termes, le Registre national contient des données en principe¹⁰⁷ uniques et fiables, qui ont vocation à circuler un grand nombre de fois entre les administrations. Dès lors, une donnée inexacte contenue dans le Registre national emporterait un effet domino et vicierait nombre de décisions administratives. Tout comme les données des registres communaux, il est essentiel que l'exactitude des données du Registre national puisse être garantie, que ce soit en usant des recours organisés par le droit administratif ou par le droit de la protection des données¹⁰⁸. En d'autres termes, la suppression, le cas échéant, des registres communaux, n'apporterait pas de changement dans l'attention portée à l'exactitude des données d'identification récoltées par les communes. La régularité des données collectées est un impératif qui vaut quelle que soit la base de données dans laquelle les données sont *in fine* enregistrées, que ce soit les registres communaux ou le Registre national.

Au-delà, nul n'ignore que les communes manquent souvent de moyens humains et financiers pour mener à bien l'ensemble de leurs missions, face à la gestion administrative d'une population grandissante. Un des défis de l'administration aujourd'hui est d'alléger les tâches des autorités publiques en s'appuyant sur la mise en place d'outils numériques performants. Délaisser les registres communaux et investir pleinement dans le Registre national n'irait-il pas en ce sens ?

De toute évidence, les communes doivent rester la porte d'entrée des démarches administratives, en raison de leur proximité avec le citoyen. Mais, compte tenu de l'obligation légale des communes d'enregistrer les données de population et leur mise à jour au Registre national et des difficultés générées par la situation actuelle, on peut raisonnablement penser que les registres communaux pourraient, désormais, devenir d'émouvants témoins du passé.

107. Nous nuancions notre propos dans la mesure où, pour l'heure, de nombreux *duplicata* des données d'identification des citoyens existent dans les administrations. Cela tient au fait que la mise en œuvre du principe de la collecte unique des données est relativement récente, ce qui devrait changer à l'avenir.

108. On pense notamment au droit de rectification organisé par l'article 12 de la loi du 8 décembre 1992.