

**Adresse postale**  
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115  
**Bureaux**  
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00  
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA  
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

**AVIS N° 13 / 96 du 23 mai 1996**

---

N. Réf. : 10 / A / 95 / 022 / 43

**OBJET : Avis d'initiative concernant l'accès de l'Ordre national des avocats de Belgique  
au Registre national des personnes physiques.**

---

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier son article 29;

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en particulier ses articles 3 et 5, ce dernier tel que modifié par la loi du 30 mars 1995;

Vu le rapport de Mme N. LEPOIVRE,

Emet, d'initiative, le 23 mai 1996, l'avis suivant :

## **I.     OBJET DE L'AVIS :**

---

L'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, a été complété par une loi du 30 mars 1995 qui permet l'accès aux données du Registre national à "l'Ordre national des avocats de Belgique, à seule fin de communiquer aux avocats les informations qui leur sont nécessaires pour les tâches qu'ils accomplissent comme auxiliaires de la justice".

La Commission juge opportun d'émettre un avis d'initiative sur la mise en oeuvre de cette disposition.

## **II.    OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES :**

---

"Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance" (voyez l'art. 8.1 - Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950).

L'article 11 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques dispose que : "Les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions interviennent dans la collecte, le traitement ou la transmission des informations visées par les articles 3 et 5 sont tenues au secret professionnel..."

Elles doivent prendre toute précaution utile afin d'assurer la sécurité des informations enregistrées et empêcher notamment qu'elles soient déformées, endommagées ou communiquées à des personnes qui n'ont pas obtenu l'autorisation d'en prendre connaissance. Elles doivent s'assurer du caractère approprié des programmes servant au traitement automatique des informations ainsi que de la régularité de leur application. Elles doivent veiller à la régularité de la transmission des informations."

Toute personne qui traite des "données à caractère personnel" est tenue de respecter, sauf dérogation expresse, les obligations prescrites par la loi du 8 décembre 1992.

En effet, cette loi, qui pose les principes généraux en matière de protection de la vie privée, est applicable à toutes les banques de données à caractère personnel (voyez Doc. Parl., Ch. Repr., SE 1991-92 - n° 413/12, p. 5).

Conformément à l'article 1er, 5 de cette loi, il faut entendre par données à caractère personnel "les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable".

Au cours des travaux préparatoires à la loi du 8 décembre 1992, la question de savoir s'il convenait de soustraire les données relatives aux nom, prénoms et adresse à la protection prévue par cette loi, a été envisagée. Il a été argumenté que "Les nom, prénoms et adresse de quelqu'un ont une dimension publique, puisque, par définition, cela sert à identifier les particuliers. Cela n'a donc rien de confidentiel, au sens que donne à la notion de "données à caractère personnel" l'article 1er, 5, du projet de loi. Par conséquent, le simple fait d'aligner des noms et des adresses ne justifie pas l'application de la loi."

Cette proposition de soustraire les données relatives aux noms et à l'adresse des personnes du champ d'application de la loi du 8 décembre 1992 n'a toutefois pas été suivie. A ce propos, le Ministre a fait remarquer que : "Le champ d'application du projet ne peut pas être défini sur la base de la notion de "confidentialité". (...) Il est exact que, dans le passé, l'on a prétendu à plusieurs reprises que la mention d'un nom et d'une adresse ne relèverait pas, en tant que telle, de la "vie privée". Cette thèse a toutefois toujours pu être réfutée, parce que, même si le nom peut, à première vue, sembler être une donnée neutre, il constitue néanmoins un élément clef pour ce qui est du fonctionnement des banques de données, plus précisément, par le biais des combinaisons de données." (...) (voyez Doc. Parl, Sénat, 1991-92, n° 445/10, pp. 2-3).

Il résulte de ce qui précède que toutes les informations enregistrées et conservées au Registre national des personnes physiques, en ce compris le nom, les prénoms ainsi que l'adresse d'un individu sont des données à caractère personnel au sens de l'article 1er, 5 de la loi du 8 décembre 1992. Par conséquent, elles doivent bénéficier de la même protection que les autres données du Registre national (voyez, en ce sens, la recommandation n° 01/95 du 18 juillet 1995 de la Commission relative à la publication de listes d'adresses par des firmes de publicité).

Selon l'article 5 de cette loi, "Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités,..."

### **III. PRINCIPE DE FINALITÉ :**

---

L'article 11 de la loi du 8 août 1983 doit être lu en conjonction avec l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992. Ces deux dispositions se réfèrent, en effet, toutes deux au principe de finalité.

Les finalités, pour lesquelles les avocats, par l'intermédiaire de leur Ordre, demandent de pouvoir accéder au Registre national, doivent donc être "déterminées et légitimes".

La Commission rappelle que, vu le libellé de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, ces finalités ne seront "légitimes" au sens de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 que dans la mesure où elles rentreront dans le cadre des missions que remplissent les avocats en leur qualité d'"auxiliaires de la justice".

Ni le droit belge, ni les travaux préparatoires à la modification de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 ne définissent l'expression "auxiliaires de la justice".

La Commission estime, dès lors, indispensable que l'arrêté royal précise les types d'activités professionnelles pour lesquelles les avocats pourront demander d'accéder aux informations du Registre national.

A titre exemplatif, l'arrêté royal pourrait autoriser l'accès aux données du Registre national lorsque ces dernières sont nécessaires aux fins d'éviter, d'entamer, de poursuivre ou d'exécuter une procédure déterminée par une loi, un décret, une ordonnance ou par une disposition réglementaire prise en exécution d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

À ce propos, la Commission rappelle la déclaration du Ministre de l'Intérieur, aux termes de laquelle il est interdit aux avocats de demander d'avoir connaissance des données du Registre national "en vue d'obtenir des informations sur des habitants dans le cadre des tâches que les avocats accomplissement en dehors de toute procédure judiciaire à titre personnel ou en tant que conseils d'une entreprise ou d'une personne physique" [ voyez, en ce sens, la déclaration du Ministre de l'Intérieur page 3 de la proposition de loi, Doc. Parl., Sénat, Sess. 1994-95, n° 461-2 (SE 1991-92) ].

Il conviendrait, dès lors, que l'arrêté royal prévoit l'obligation, pour l'avocat, de préciser dans sa demande adressée à l'Ordre national la ou les finalité(s) pour la(les)quelle(s) il souhaite obtenir les données du Registre national.

La Commission rappelle qu'en l'absence d'une finalité légitime et déterminée, il ne peut y avoir communication d'une donnée à caractère personnel.

#### **IV. PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ :**

---

L'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 dispose que les données "doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités".

Le principe de proportionnalité institué par cette disposition implique une pondération entre les intérêts des clients des avocats et ceux des personnes au sujet desquelles ils demandent les informations du Registre national des personnes physiques.

La communication des informations du Registre national ne peut donc excéder l'intérêt légitime des clients des avocats. L'Ordre ne peut, dès lors, accéder à la demande de ses membres que dans la mesure où la communication ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la vie privée de la personne fichée.

Afin de respecter le prescrit de cet article, l'avocat devra donc spécifier, dans la demande adressée à l'Ordre, les données du Registre national dont il a besoin ainsi que le ou les motif(s) la justifiant.

#### **V. COMBINAISON DES PRINCIPES DE FINALITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ :**

---

##### **A. Implications dans l'arrêté royal fixant les modalités d'accès de l'Ordre national des avocats**

L'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques n'autorise pas les avocats à consulter directement le Registre national.

Ils ne peuvent y accéder que par l'intermédiaire de l'Ordre national des avocats de Belgique.

La Commission estime, dès lors, que pour réaliser l'équilibre entre les intérêts légitimes des clients des avocats et ceux tout aussi légitimes des "fichés", l'arrêté royal autorisant l'Ordre national des avocats de Belgique à accéder aux données du Registre national devrait prévoir un certain nombre d'obligations à respecter par l'Ordre, à savoir :

- 1° Une disposition précisant qu'aucun accès ( par exemple, un accès électronique ) même par l'intermédiaire de l'Ordre national des avocats n'est directement autorisé aux avocats. En effet, la consultation des données du Registre national par l'intermédiaire de l'Ordre, autorisée par l'article 5 de la loi du 8 août 1983, oblige ce dernier à contrôler la légitimité de chaque demande formulée par un de ses membres avant de décider d'y faire éventuellement droit.
- 2° Une disposition insistant sur la responsabilité de l'Ordre national des avocats lorsqu'il accède à la demande de ses membres.

Cette responsabilité implique pour l'Ordre l'obligation de vérifier si les principes de finalité et de proportionnalité énoncés aux articles 5 et 11 de la loi du 8 août 1983 et dans la loi du 8 décembre 1992, ont été respectés par les avocats avant d'accéder à leur demande.

L'Ordre ne sera autorisé à transmettre aux avocats que les informations du Registre national dont ils ont besoin dans le cadre de leur activité "- d'auxiliaires de la justice -" telle qu'elle devra être définie par l'arrêté royal et qui sont "adéquates, pertinentes et non excessives" par rapport à ces finalités, c'est-à-dire celles qui leur sont absolument indispensables pour l'exécution de leur mission.

- 3° Une disposition imposant à l'Ordre national des avocats de prendre toutes les mesures techniques, organisationnelles et structurelles qui lui permettent de s'assurer de la confidentialité des données du Registre national.

La Commission estime, en effet, indispensable que l'arrêté royal oblige l'Ordre à organiser un système pour prévenir ou, en tout cas, détecter le plus rapidement et le plus efficacement possible, tout usage inadéquat ou tout abus dans l'utilisation des informations du Registre national ainsi qu'à répondre à toutes plaintes éventuelles des "fichés".

L'Ordre doit donc élaborer un système qui lui permette d'enregistrer automatiquement et systématiquement le moment et la personne ayant consulté le Registre national, le nom de la personne à laquelle se réfèrent les données et les types de données qu'elle a recueillies, ainsi que le nom de l'avocat, et les finalités de la consultation.

Ce système de contrôle interne (logging) à l'Ordre national devrait prévoir la conservation de tous ces éléments pendant un minimum de 3 années afin de permettre les contrôles éventuels, a posteriori.

- 4° Une disposition imposant à l'Ordre d'insister, tant auprès des personnes désignées pour accéder aux informations du Registre national qu'auprès des avocats, sur le caractère confidentiel des données du Registre national ainsi que sur l'interdiction de les divulguer, étant donné le droit de chaque individu au respect du caractère confidentiel de toutes les données à caractère personnel le concernant.

La Commission juge opportun, à cet effet, de faire signer par les personnes habilitées à consulter le Registre national ainsi qu'aux avocats, un document insistant sur leur obligation d'assurer la sécurité et la confidentialité des informations du Registre national.

Dans cet écrit, les futurs utilisateurs du Registre s'engageraient également à ne pas communiquer les données qu'ils auraient obtenues du Registre national à des tiers, des exceptions quant aux catégories de personnes ne devant pas être considérées comme des tiers pouvant être prévues dans l'arrêté royal.

- 5° Une disposition obligeant l'Ordre national de désigner avec précision les personnes autorisées à accéder aux données du Registre.

La Commission rappelle, à ce propos, que l'autorisation d'accès aux données du Registre national doit être accordée à la ou aux personne(s) désignée(s) par l'Ordre national des avocats qui consultera(ont) effectivement le Registre national plutôt que sur base de leur titre au sein de l'Ordre.

La Commission souhaite que l'Ordre national des avocats dresse annuellement, et lui transmette suivant la même périodicité, la liste nominative des personnes accédant au Registre national avec mention de leurs fonctions.

- 6° Un article prévoyant l'obligation pour les avocats de détruire les données du Registre national dès qu'elles ne seront plus nécessaires à l'usage pour lequel ils les ont obtenues.

## **B. Implications dans la "- directive -" élaborée par l'Ordre national des avocats**

L'Ordre national des avocats a décidé qu'après la publication de l'arrêté royal l'autorisant à accéder au Registre national, il diffusera, auprès de ses membres, un document destiné à les informer de la faculté dont ils disposent d'introduire une demande tendant à obtenir des informations du Registre national et à leur indiquer la procédure à suivre.

La Commission souhaite que ce soit par un texte à caractère obligatoire que l'Ordre national des avocats mette en oeuvre cet arrêté royal.

D'autre part, afin d'éviter tout risque de confusion avec la notion d'utilisation du numéro d'identification du Registre national, il conviendrait d'utiliser, dans l'intitulé du document qui sera élaboré par l'Ordre national des avocats, l'expression "accès aux données du Registre national", et non celle "d'utilisation du Registre national".

Le ou les texte(s) élaboré(s) par l'Ordre national des avocats devrai(en)t, notamment, stipuler :

- a) L'obligation, pour les avocats, de demander, par écrit, les données du Registre national dont ils souhaitent obtenir la communication, en indiquant avec précision, la ou les finalité(s) justifiant leur requête.

Cet écrit pourra éventuellement être une télécopie (fax) pour autant que le demandeur puisse être identifié avec certitude.

Les demandes doivent être individualisées. Une requête par laquelle sont sollicitées des informations ayant trait à plusieurs personnes n'est pas recevable, sauf si elle ne concerne qu'une seule procédure.

- b) L'obligation, pour les avocats, de respecter les principes de finalité et de proportionnalité dans leurs demandes.

Ces principes impliquent l'interdiction, pour ces derniers, d'utiliser les données du Registre national à des fins privées ou à d'autres fins que celles précisées dans leurs demandes.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.

Pour copie certifiée conforme :  
Le secrétaire de la Commission,

J. PAUL. 25.11.1996