

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° 17 / 96 du 1er juillet 1996

N. Réf. : A / 96 / 007 / 22

OBJET : Projet d'arrêté royal autorisant l'Université de Liège à recevoir communication de certaines informations du Registre national des personnes physiques dans le cadre d'une activité de recherche portant sur les formes de participation et de mobilisation politiques des catégories ethniques dans différents pays européens.

La Commission de la protection de la vie privée,

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

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment l'article 5, alinéa 2, b, modifié par les lois des 19 juillet 1991 et 8 décembre 1992;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur du 15 février 1996 et les compléments d'information, sur requête de la Commission, transmis les 26 avril, 15 mai, 20 mai et 22 mai 1996;

Vu le rapport de M. J. BERLEUR,

Emet le 1er juillet 1996, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

La demande d'avis concerne un projet d'arrêté royal élaboré en application de l'arrêté royal du 3 avril 1995 fixant les conditions auxquelles les organismes visés à l'article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983, organisant un Registre national des personnes physiques, doivent satisfaire pour obtenir communication d'informations consignées audit registre. Cet arrêté vise spécifiquement l'exécution d'activités scientifiques de recherche et d'étude.

L'arrêté royal du 3 avril 1995 détermine les conditions suivantes :

a) En ce qui concerne l'organisme demandeur (article 1er) :

1. être doté de la personnalité juridique;
2. disposer du personnel et des ressources techniques nécessaires à la recherche scientifique;
3. inscrire dans le contrat d'engagement ou faire signer, par le personnel, une déclaration obligeant au respect du caractère confidentiel des informations en provenance du Registre national;
4. s'engager à exécuter soi-même les travaux et ne recourir à la sous-traitance qu'après autorisation expresse, par arrêté royal;
5. se soumettre au contrôle tant du Ministre de l'Intérieur que de la Commission de la protection de la vie privée;
6. stocker les données nominatives visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° et/ou 5° de la loi du 8 août 1983 dans un fichier séparé ne pouvant être mis en relation avec celui contenant les données à caractère scientifique qu'au moyen d'un numéro d'identification interne et désigner nominativement les personnes qui ont accès à ce fichier particulier;
7. ne publier ou diffuser à des tiers les résultats de l'activité scientifique que sous la forme d'informations anonymes;

b) En ce qui concerne la recherche (article 2) :

8. être reconnue par le Ministre ayant la recherche scientifique dans ses attributions comme étant d'intérêt scientifique, après avis de la Commission interministérielle de la politique scientifique.

La demande doit être adressée au Ministre de l'Intérieur et être accompagnée de toutes pièces prouvant que les conditions énumérées ci-dessus ont été remplies. En outre, la demande doit être accompagnée des statuts de l'organisme.

L'arrêté royal accordant l'autorisation doit mentionner :

1. le numéro des informations du Registre national pouvant être communiquées;
2. la finalité en vue de laquelle elles peuvent être utilisées;
3. le délai de conservation autorisé;
4. les modalités de sous-traitance éventuelle et l'identité des sous-traitants éventuels;
5. la date à laquelle la Commission a émis son avis.

Le projet d'arrêté soumis à la Commission concerne le Centre d'Etude de l'Ethnicité et des Migrations (C.E.D.E.M.) de l'Université de Liège. La communication de données du Registre national est demandée, d'une part, pour étudier le comportement électoral des Belges d'origine étrangère et, d'autre part, pour étudier la motivation et le rôle particulier dans la vie politique belge des candidats et des élus d'origine étrangère aux diverses élections qui ont eu lieu depuis 1987 (article 1er). A cet effet, la requête de l'auteur du projet vis-à-vis de la demande de communication des informations du Registre national est double.

Il s'agit, tout d'abord, de préciser, sur un plan purement quantitatif, le nombre de "nouveaux belges", puis de constituer un échantillon représentatif de Belges d'origine étrangère d'environ 1.500 personnes, pour lesquelles le chercheur souhaite obtenir : nom, prénom, adresse, âge, sexe, profession et lieu de naissance, afin de mener une enquête sur "la participation politique des populations issues de l'immigration". Les principaux thèmes de cette enquête ont été fournis à la Commission : elle aura à y revenir.

Il s'agit, ensuite, d'établir un fichier des hommes politiques d'origine étrangère, sur la base d'une sélection des enregistrements du Registre national qui ont un correspondant dans le fichier des candidats, soit, en termes techniques, une "semi-jointure". Bien que le projet d'arrêté royal n'évoque pas explicitement ce fichier, il fait partie d'un dispositif technique indispensable à la réalisation des travaux du chercheur, évoqué d'ailleurs dans le rapport au Roi.

La recherche sera menée par une seule personne, qui ne recourra à une "sous-traitance interne à l'Université" que pour le traitement informatique des données.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE :

Remarque préliminaire.

La Commission tient à souligner qu'il faut examiner deux droits en présence, à savoir le droit au respect de la vie privée et celui de la liberté de la recherche scientifique.

Il n'appartient pas à la Commission en tant que telle de s'immiscer dans la méthode de recherche qui relève de la liberté de la recherche scientifique. Cependant, la Commission fait remarquer que certaines méthodes de recherche impliquent moins de risques pour la protection de la vie privée que d'autres, et que certaines modalités de la méthode de recherche peuvent avoir des retombées plus favorables pour ladite protection. Ainsi, l'envoi par le Registre national d'une enquête écrite, avec remboursement des frais d'expédition exposés par les personnes interrogées, peut éviter que le chercheur lui-même obtienne des données à caractère personnel et les envoie lui-même. Une telle méthode est d'ailleurs régulièrement appliquée par la Banque-carrefour de la sécurité sociale, à la satisfaction des chercheurs. La Commission insiste pour que le choix de la méthode de recherche et de ses modalités d'exécution se fasse toujours suivant une procédure qui, sans compromettre la liberté de la recherche scientifique, offre le plus de garanties pour la protection de la vie privée.

II. 1 Examen au regard de l'arrêté royal du 3 avril 1995 :

Il ressort du dossier introduit que, formellement, les conditions légales prévues par l'arrêté royal du 3 avril 1995 sont, pour la plupart, satisfaites.

Ont été fournis à la Commission :

- les statuts de l'organisme demandeur, le C.E.D.E.M., tels qu'approuvés par le Conseil d'administration de l'Université de Liège en sa séance du 22 février 1995, ainsi que l'extrait de la loi du 5 juillet 1920 accordant la personnalité civile à l'Université de Liège;
- la lettre du Ministre de la Politique scientifique attestant qu'après avoir recueilli l'avis de la Commission interministérielle de la politique scientifique, la recherche à lui soumise est d'intérêt scientifique;
- un engagement personnel du chercheur déclarant satisfaire les divers prescrits rappelés ci-dessus de l'article 1er, 3° à 7° de l'arrêté royal du 3 avril 1995 et se disant disposé aux contrôles prévus par l'arrêté.

La Commission, examinant ce dossier du point de vue de la protection de la vie privée, estime qu'il comporte encore des ambiguïtés concernant les moyens techniques qui seront mis en oeuvre pour la réalisation des travaux de recherche. D'une part, le dossier fait état d'un traitement à partir d'un terminal connecté sur les installations centrales de l'Université de Liège; d'autre part, il résulte des informations recueillies auprès du chercheur concerné, qu'il y aurait un traitement sur une installation isolée, "déconnectée du monde extérieur". La Commission marque sa préférence pour la seconde solution.

Il est curieux, enfin, que le rapport au Roi fasse mention d'une possibilité d'appel à la sous-traitance, mais que le projet d'arrêté royal soit silencieux à cet égard, alors que l'art. 6, 4° de l'arrêté royal du 3 avril 1995 mentionne précisément la nécessité d'une clause spécifique dans l'arrêté royal d'autorisation. Vu le dispositif prévu pour la recherche, on ne voit pas ce que signifie cet appel à la sous-traitance. La sous-traitance "interne à l'Université", mentionnée par le chercheur, ne doit être considérée comme telle, puisque le projet d'arrêté accorde les autorisations à l'Université de Liège, en la personne de son Recteur. Sans doute vaudrait-il mieux ne pas même l'évoquer dans le rapport au Roi.

II. 2 Examen au regard des lois du 8 août 1983 et du 8 décembre 1992 :

Le projet de recherche faisant appel à certaines informations du Registre national des personnes physiques se développe, rappelons-le, selon un axe double. Dans un cas comme dans l'autre, il appert que l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992, relatif aux données dites sensibles dont le traitement ne peut être autorisé qu'aux fins déterminées par ou en vertu de la loi, doit être pris en considération dans le projet d'arrêté royal sous examen. La Commission rappelle les développements, tant sur le plan des principes que des modalités spécifiques, qu'elle a adoptés à propos du traitement de telles données (Avis n° 07/93 du 6 août 1993 et n° 11/93 du 22 septembre 1993, *M.B.* 28.02.1995, pp. 4416-4426 et 4426-4430; avis n° 01/96 du 10 janvier 1996, *M.B.* 30.05.1996, pp. 14527-14532).

A. En ce qui concerne les électeurs

Le premier axe de la recherche porte sur l'administration d'un questionnaire à un échantillon d'environ 1.500 électeurs belges issus de l'immigration. Le libellé de l'article 1er du projet d'arrêté royal sous examen pose déjà question par rapport à la constitution de cet échantillon et du fichier des données requises. Le chercheur souhaiterait, en effet, obtenir l'accès aux données 1° à 5° et 7° de l'article 3, alinéa 1 de la loi du 8 août 1983. La disposition de l'alinéa 2 de ce même article 3 ("modifications") ne semble sollicitée que pour la donnée 4° ("nationalité"), puisqu'il s'agit d'établir un fichier de "belges issus de l'immigration". Le caractère extensif de l'article 1er du projet d'arrêté n'est pas justifié. La Commission rappelle aussi que les informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° (nom et prénoms) et 5° (résidence principale) de la loi du 8 août 1983 font l'objet d'une attention particulière de l'arrêté royal du 3 avril 1995, puisqu'elles doivent être stockées dans un fichier séparé.

La Commission estime, par ailleurs, que la finalité énoncée dans l'article 1er, alinéa 2, 1° du présent projet d'arrêté devrait être précisée, comme le prescrit l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 : la rédaction actuelle ne laisse guère entrevoir les finalités que le projet de recherche poursuit vraiment. Elle estime également qu'un devoir d'information à l'égard des personnes interrogées devrait être imposé au chercheur.

En effet, le contenu de l'enquête par questionnaire n'est pas anodin. Le chercheur souhaite, en effet, recueillir des données couvertes par les dispositions spécifiques de l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 : "religion, pratique religieuse, identité et sentiment d'appartenance nationale, valeurs, opinions politiques et proximité partisane, participation politique et électorale, proximité éventuelle par rapport à la philosophie d'un parti ou d'un candidat, etc". Parmi les dispositions prévues par l'arrêté royal (n° 14) du 22 mai 1996,⁽¹⁾ l'article 2 a), prévoyant le consentement explicite de la personne concernée, est applicable. Cette autorisation présuppose le devoir d'information, afin, comme le souligne le rapport au Roi, que le consentement soit "une manifestation de volonté explicite, libre, spécifique et informée de la personne concernée". On se rappellera aussi que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a précisé ce consentement explicite dans sa Recommandation N° R (83) 10 du 23 septembre 1983 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et de statistiques : "Toute personne qui communique des données la concernant doit être suffisamment informée de la nature du projet, des objectifs de celui-ci, ainsi que du nom de la

¹ Arrêté royal (n° 14) du 22 mai 1996 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visés à l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 (*M.B.* 30.05.1996).

personne ou de l'organisme pour le compte duquel est effectuée la recherche. (...) doit être informée qu'elle est libre de donner ou de refuser sa coopération (...) doit avoir le droit d'interrompre (...) sa coopération sans en justifier les raisons." On soulignera aussi que ce consentement peut porter sur tout ou partie de l'enquête à laquelle la personne est soumise. De plus, si l'auteur de la recherche entend bien anonymiser les données recueillies, la procédure qu'il entend suivre à cet effet est peu claire, même s'il a souligné au rapporteur - en termes quelque peu antinomiques - qu'il comptait mener une "enquête anonyme et par entretien semi-directifs". On sait que la simple numérotation d'un questionnaire anonyme peut servir de référence identifiante, ce que prévoit d'ailleurs l'article 1er, 6° de l'arrêté royal du 3 avril 1995. La Commission souhaite que les données soient anonymisées dès que possible, dans l'esprit de l'article 1er, 6° et 7° de cet arrêté royal. La Commission, vu le caractère sensible des données, constate qu'une seule enquête anonyme et par écrit, qui exclurait les entretiens semi-directifs, pourrait être une meilleure garantie de la protection de la vie privée des personnes concernées.

La Commission rappelle aussi que le Conseil d'Etat avait souligné, dans l'examen du projet devenu l'arrêté royal du 3 avril 1995, que "L'octroi de la faculté de se mettre en rapport avec certaines des personnes enregistrées doit, au demeurant, être réglé de façon précise par l'arrêté en projet et dans les mesures d'application qui seront prises, (...) tant cette faculté est exorbitante, spécialement lorsqu'elle se combinera avec la communication de l'ensemble des informations enregistrées, en ce compris l'historique des données récapitulant toutes les modifications intervenues". (*M.B.* 25.04.95, p. 10844; souligné par la Commission). Au regard des principes généraux de la protection de la vie privée et des libertés des personnes, la Commission demande de suivre cet avis du Conseil d'Etat. Le présent projet étant une des "mesures d'application" de l'arrêté du 3 avril 1995 devrait comporter une disposition faisant obligation au chercheur d'un devoir d'information des personnes concernées, dans l'esprit de la remarque du Conseil d'Etat et de la Recommandation N° R (83) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, précité. Ainsi, les personnes interrogées ne seront pas prises au dépourvu et sauront exactement comment les informations les concernant ont été obtenues, que leur consentement explicite est requis et pourquoi et dans quelles conditions les informations d'enquête seront traitées. Ces personnes devraient ainsi être informées de ce que les données les concernant seront anonymisées et aussi du délai de conservation des données prévu par l'article 3 du présent projet, le Conseil d'Etat faisant remarquer que "(la) publication au Moniteur belge de l'arrêté de désignation (...) ne constituera pas, en effet, par elle-même, une mesure de publicité suffisante au regard des personnes interrogées" (*ibid.*). Certaines des obligations susmentionnées, notamment celles relatives au consentement, étant fixées par l'arrêté royal (n° 14) du 22 mai 1996, précité, il n'est pas nécessaire de les reprendre comme telles dans le présent projet, mais elles pourraient être évoquées dans le rapport au Roi.

B. En ce qui concerne les candidats et les élus

Le second axe de la recherche concerne "la carrière des candidats et mandataires politiques d'origine étrangère". Il s'agit ici, tout d'abord, d'établir un fichier de ces candidats et mandataires, puis de les soumettre à enquête.

L'établissement du fichier de ces candidats et mandataires suppose la "semi-jointure", au sens technique défini ci-avant, du "fichier des candidats" et du Registre national des personnes physiques. Le "fichier des candidats" est un fichier établi, à la demande de l'Etat belge représenté par le Ministre de l'Intérieur, par une firme informatique privée, liée à l'Etat belge par un "contrat de service", daté de mai 1989 et prenant fin le 31 décembre 1995. Un des objectifs de ce fichier est de vérifier, lors de la constitution des listes de candidats aux élections, la non-appartenance à plusieurs listes de partis. Les enregistrements de ce fichier semblent

comporter les données suivantes : numéro du parti, code communautaire, titulaire ou suppléant, numéro d'ordre du candidat, code titre du candidat, nom, prénom, date de naissance, sexe, profession et adresse. Le contrat de service stipule notamment que la firme informatique "communiquera au maître de l'ouvrage le nom des tiers qui lui auront demandé communication des informations relatives au résultant des travaux réalisés pour les élections, en précisant la nature du traitement appliqué à ces informations."

Deux remarques s'imposent. Tout d'abord, il est évident que plusieurs données des enregistrements de ce fichier des candidats ressortent du domaine public et qu'en vertu de l'article 3, 2, 2° - et même 3° - de la loi du 8 décembre 1992, ils échapperaient à l'application de la loi s'ils étaient traités isolément. Ainsi en est-il, certainement, du numéro du parti et du nom du candidat. Mais en est-il de même, par exemple, de ces mêmes données associées aux autres données de l'enregistrement ? Le Code électoral prévoit bien une certaine publicité de "l'acte de présentation" des candidats (article 116, 4) comprenant "le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, la profession et la résidence principale des candidats", ainsi que "le sigle (...) qui doit surmonter la liste des candidats sur le bulletin de vote"; mais cet acte n'est public que pour les 500 électeurs signataires qui appuient la candidature (article 116, 1er).

La publicité plus formelle est cependant établie par ce même Code électoral et porte sur un nombre d'informations plus restreint : "La liste des candidats est immédiatement affichée dans toutes les communes de la circonscription électorale. L'affiche reproduit, en gros caractères, à l'encre noire, les noms des candidats, en la forme du bulletin électoral (...), ainsi que leurs prénoms, profession et résidence principale" (article 127, al. 2). Dans ces conditions, on peut considérer que ces dernières données ont un réel caractère public. On notera, cependant, que l'affichage est restreint aux communes d'une même circonscription électorale.

En second lieu, on peut se demander si la finalité pour laquelle le contrat de service avec une firme informatique a été signé autorise celle-ci à communiquer les informations relatives au résultant de travaux qui, en l'occurrence, ne seraient plus réalisés "pour les élections". La Commission estime qu'il s'agit là d'un traitement qui a changé de finalité. La communication des données concernées ne saurait poursuivre qu'une finalité qui n'est pas incompatible avec la finalité originale.

Dès lors, la Commission recommande que les travaux effectués par le Registre national pour répondre à la demande du chercheur s'en tiennent à la seule opération de "semi-jointure" telle que définie; elle recommande de ne pas constituer un fichier qui établirait une fusion des enregistrements, c'est-à-dire de ne pas y adjoindre toutes les données en provenance du fichier des candidats. L'autorisation de communication de données du Registre national n'inclut pas, en effet, la capacité d'appariement de divers fichiers existants, même si, dans le cas présent, les données supplémentaires sont peu nombreuses et, sans doute, assurées d'une certaine publicité.

Quant aux informations obtenues à partir du Registre national dans cette opération de sélection, le chercheur souhaite recevoir "nom, prénom, adresse, éventuellement numéro de téléphone et les données signalétiques de base". Ici encore l'article 1er, alinéa 1er du présent projet d'arrêté royal ne devrait énumérer que les données strictement nécessaires. On voit mal, par exemple, pourquoi l'historique des données est requis, sinon pour la nationalité.

Le contenu de l'enquête menée sur base de ce fichier des mandataires pourrait poser des problèmes analogues à ceux dont fait mention ci-dessus à propos de l'échantillon des Belges d'origine étrangère. Le questionnaire n'a pas encore été établi et le chercheur a pu juste préciser qu'il serait intéressé à récolter des données sur "leurs opinions politiques, leur carrière

politique, les motivations de leur engagement, etc". La Commission ne peut donc que faire des recommandations analogues à celles relatives à l'enquête auprès des électeurs issus de l'immigration. En particulier, la finalité de l'établissement de ce fichier des mandataires, telle qu'établie dans l'article 1er, alinéa 2, 2° du projet d'arrêté sous examen, devrait aussi être précisée. Elle rappelle encore la nécessité d'anonymiser les données au plus tôt. Elle rappelle aussi, tout comme pour le fichier des Belges d'origine étrangère, que les informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° (nom et prénoms) et 5° (résidence principale) de la loi du 8 août 1983 font l'objet d'une attention particulière de l'arrêté royal du 3 avril 1995, puisqu'elles doivent être stockées dans un fichier séparé. Elle insiste, enfin, sur le devoir d'informer les personnes interrogées tant sur la manière dont les informations les concernant ont été obtenues, que sur le fait que leur consentement explicite est requis et pourquoi et dans quelles conditions les informations d'enquête seront traitées et pour quelle durée elles seront conservées.

III. REMARQUE PARTICULIERE :

L'alinéa 2 de l'article 3 du projet d'arrêté peut prêter à confusion. Une communication à des tiers doit toujours être exclue. Le libellé pourrait laisser entendre qu'en dehors de la période où les informations sont utilisées pour la recherche, elles pourraient être communiquées à des tiers. Il suffirait de dire : "Elles ne peuvent pas être communiquées aux tiers".

PAR CES MOTIFS,

Vu l'absence de précisions dans le projet d'arrêté royal, notamment en ce qui concerne les seules données du Registre national nécessaires à la recherche, la finalité poursuivie, l'anonymisation des données et le devoir d'information imposé au chercheur, la Commission émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.