

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

N. Réf. 10527/L/A/68

**AVIS N° 87/066 DU 22 OCTOBRE 1987**

Objet :           Projet de loi portant le statut et les missions de la Banque sociale générale de carrefour.

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

Vu la demande d'avis introduite par Monsieur le Ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles;

Considérant que dans ladite demande, datée du 22 juillet 1987, il est souhaité qu'un avis soit émis pour le 10 septembre au plus tard; que des difficultés pour réunir la Commission au cours de la période en question ainsi que le volume et l'importance du projet de loi, n'ont pas permis de respecter ce délai; qu'il a été convenu avec le représentant du Ministre qui sollicite l'avis que cet avis serait rendu dans les meilleurs délais;

La Commission déplore, d'abord, l'absence d'une loi générale relative à la protection de la vie privée;

D'autre part, cette absence aboutit à renverser le principe fondamental qui régit la réglementation, étant donné que des règlements particuliers sont élaborés de façon éparse et désordonnée, sans qu'ils soient fondés sur des principes généraux, auxquels ils pourraient être confrontés, procédé qui présente le risque que, plus tard, ces règlements particuliers doivent être revus à la lumière d'une réglementation générale ou que - ce qui serait plus grave encore - cette réglementation générale ne soit rédigée en tenant compte et en fonction des règlements particuliers élaborés de façon éparse.

D'autre part, des études comparatives (juridiques) et des contacts avec l'étranger ainsi que, par ailleurs, l'expérience de la Commission ont, en outre, démontré que l'existence d'une réglementation légale générale rend (ou rendrait) les problèmes récurrents concernant la protection de la vie privée plus faciles à résoudre et que - qui plus est - ces problèmes pourraient être évités dans la plupart des cas.

L'avant-projet de loi soumis à la Commission vise l'exécution de l'article 18 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Vu les objectifs de la Banque sociale générale de carrefour, à savoir :

- une "rationalisation poussée de la collecte, de l'enregistrement et du traitement des données portant sur la sécurité sociale" permettant à "la banque sociale générale de carrefour de limiter l'enregistrement multiple et superflu de données identiques à divers endroits, et d'optimiser ainsi les garanties concernant la validité et le caractère confidentiel de l'information" (exposé des motifs, p. 5);
- la promotion du bon fonctionnement des différents organismes concernés et la réduction des charges administratives de ces organismes;
- l'harmonisation et l'amélioration des systèmes de collecte et de traitement des données utilisés par les organismes de sécurité sociale;
- la réduction pour les personnes physiques et morales intéressées, des charges découlant de la collecte des données (unicité de la collecte des informations auprès des intéressés).

la Commission a considéré positivement le principe de la création de la Banque sociale générale de carrefour, dont la mission consistera en "la conduite, la coordination et la promotion de l'échange de données entre les divers organismes de sécurité sociale (organismes publics ou organismes privés coopérants)". (exposé des motifs, p. 2).

Vu que la création de la Banque sociale générale de carrefour n'a ni pour objectif ni pour conséquence de centraliser la collecte, l'enregistrement ou le traitement de données et que la Banque de carrefour fait uniquement office d'organisme carrefour via lequel doit se dérouler en principe "tout échange" de données entre les organismes de sécurité sociale ou entre ces organismes et des tiers, la Commission attire l'attention sur l'imprécision - l'on pourrait presque dire le manque de sens - du terme "durablement" utilisé à l'article 2 § 3; il convient d'interdire à la banque de conserver les données plus longtemps qu'il n'est nécessaire à l'accomplissement de sa mission; à cet égard, il ne faut pas considérer comme enregistrement la présence d'une donnée dans une phase de la mission - par exemple entre l'obtention de la donnée et sa communication immédiate à l'organisme qui la demande.

En ce qui concerne la communication en question, l'article 5, 4° et 5°, paraît trop général; il convient apparemment d'exclure desdites subdivisions les données que l'organisme intéressé est tenu d'enregistrer lui-même aux termes de l'article 5, 2°, de la loi.

Selon l'article 2, § 1, 2°, du projet, la Banque est chargée de la collecte, de l'enregistrement et du traitement des données d'identification "à l'exclusion des données visées à l'article 3, alinéas 1er, 1° à 9°, et 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, effectivement enregistrées dans ce Registre"; aux termes de l'article 2, § 1, 1°, du même projet, la Banque est chargée de coordonner "les relations de la Banque et des organismes de sécurité sociale avec le Registre national des personnes physiques".

L'article 32 prévoit que la Banque peut conclure toute convention nécessaire à l'accomplissement de sa mission, ce qui, dans le commentaire de cet article, est expliqué en ces termes : "par exemple, contrats de recherches et d'études ou exécution de certains travaux".

A ce propos, il convient bien de préciser que ces missions et ces conventions ne peuvent pas aboutir à un accès indirect au Registre national : une banque de données particulière agissant dans le cadre de la loi sur la Banque de carrefour ou un organisme de sécurité sociale ou une partie contractante telle que celles visées à l'article 32, ne peut obtenir de données du Registre national - que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la Banque de carrefour - qu'à la condition d'avoir l'autorisation d'accéder à ce Registre, en vertu de l'article 5 de la loi organisant un Registre national; une banque ou un organisme quelconque qui n'a pas reçu cette autorisation ne peut pas non plus obtenir de données du Registre national par l'intermédiaire de la Banque de carrefour étant donné que cela constituerait un accès indirect - contraire à la loi - au Registre national.

La même considération vaut pour les articles 6, 2° à 6°, et 7, de la loi sur la Banque de carrefour. Dans la mesure où l'article 7, dernier alinéa, aurait trait aux données obtenues par l'intermédiaire de la Banque de carrefour, l'arrêté royal visé tombe sous l'application de l'article 5 de la loi organisant un Registre national - accès indirect - et est soumis aux dispositions de cet article.

Dans le cadre de ses perspectives d'avenir, la Commission souhaite être consultée (pour avis) à propos de chaque arrêté royal qui serait préparé en application de l'article 7, dernier alinéa.

La Commission souhaite en outre que son avis soit demandé à propos de l'arrêté royal envisagé à l'article 8 du projet, par lequel seront réglées les modalités techniques de la collaboration entre la Banque, les banques spéciales de données et le Registre national, et que le texte de l'article 8 soit adapté en ce sens.

L'article 2, § 1, 3°, alinéa 2, envisage une limitation, identique à celle dont il a été question auparavant, en ce qui concerne les données d'identification qui sont effectivement enregistrées dans un Registre national des personnes morales et "des" associations de fait. Là où un Registre national "des" personnes morales paraît réalisable, il ne l'est certainement pas pour "les" associations de fait qui constituent une donnée incertaine, car leur nombre est inconnu et elles ne sont pas nécessairement connues à l'extérieur. Dans le texte néerlandais du commentaire relatif à l'article 2, p. 4, l'article définit "de" est omis et il est question d'un "nationaal register van rechtspersonen en feitelijke verenigingen" (Registre national de personnes morales et d'associations de fait) suffisamment élaboré, ce qui fait partie des possibilités.

Par l'engagement contractuel de personnel pour des tâches déterminées (article 29) et par les conventions nécessaires à l'exécution de travaux déterminés (article 32), la protection des données à caractère personnel pourrait être compromise; en l'absence des garanties nécessaires à cette indispensable protection, la Commission considère que lesdits engagements et conventions ne sont pas indiqués; chaque engagement ou convention conclu devrait être entouré des garanties nécessaires, lesquelles ne font l'objet d'aucune mention précise dans le présent projet.

En ce qui concerne le numéro d'identification à utiliser,

- 1) l'emploi généralisé d'un numéro d'identification unique par personne est imposé à tout le secteur de la sécurité sociale;
- 2) le numéro du Registre national est désigné pour être ce numéro d'identification unique.

Cette désignation oppose pour la n<sup>ème</sup> fois deux points de vue :

- 1) l'utilisation du numéro du Registre national en tant que tel ne présente aucun danger pourvu que les mesures nécessaires soient prises afin de prévenir toute interconnexion indésirable;
- 2) étant donné que les mesures de protection garantissant l'exclusion de ce genre d'interconnexion ne sont totalement efficaces qu'en théorie, mais non en pratique, il est indiqué d'éviter, dans la mesure du possible, l'utilisation du numéro du Registre national - ce précisément pour prévenir les interconnexions; cela signifie que dans le cas où l'utilisation d'un numéro d'identification unique est souhaitée, il convient d'utiliser un numéro distinct de celui du Registre national.

La Commission, qui a déjà déclaré à plusieurs reprises qu'elle se ralliait au second point de vue, estime que l'utilisation du numéro du Registre national comme numéro d'identification unique ne garantit pas "de manière optimale la protection de la confidentialité et de la sécurité au niveau du traitement et de l'échange des données se rapportant à une personne identifiée ou identifiable" (commentaire de l'article 1er).

Conçu comme un moyen de tenir et de mettre à jour les données à caractère personnel nécessaires au secteur public, le numéro du Registre national devient maintenant un instrument de gestion pour un secteur particulier, à savoir le secteur très sensible de la sécurité sociale.

Le fait que la donnée d'identification sociale soit en même temps un moyen d'identification pour la mise à jour des données à caractère personnel, créé ou renforce certainement la possibilité d'interconnexion entre les banques de données de la sécurité sociale d'une part et d'autres banques de données d'autre part.

A cet égard, étant donné le nombre des banques de données visées par le projet et ledit caractère sensible des données qui y figurent, la Commission estime qu'il est indispensable que des mesures de protection appropriées soient prises au niveau de chacune des banques de données reliées à la Banque sociale de carrefour.

Lors de la réunion générale internationale des "Commissaires à la protection des données", tenue à Québec (Canada) le 22 septembre 1987, le professeur Flaherty de la University of Western Ontario a déclaré à juste titre dans son discours d'ouverture : "Le contrôle des liaisons entre les banques reste, en théorie et en réalité, le point névralgique de la protection dans tous les pays occidentaux, et l'horizon ne semble pas s'éclaircir dans l'avenir immédiat".

La place et la mission du Comité de surveillance, dont la création est projetée posent différents problèmes.

L'unité de politique fondamentale en matière de protection de la vie privée doit être conservée; cela semble d'ailleurs également être l'objectif du projet de loi. Il faut tenir compte à ce propos de la compétence et des tâches que le projet de loi générale sur la protection de la vie privée envisagera finalement d'attribuer à la Commission consultative.

Bien entendu, dans chaque service ou ensemble de services qui conserve ou utilise des données à caractère personnel, la sécurité des données doit être assurée; vu l'ampleur des tâches de la Banque de carrefour en projet, il convient de ne pas écarter la possibilité d'un contrôle spécial.

A cet égard, la proposition de créer un Comité de surveillance est positive, étant entendu que ce comité devra remplir une fonction de contrôle :

-article 40 + commentaire : "le Comité de surveillance est chargé d'une mission fondamentale dans le cadre du respect ... des obligations relatives à la protection, à la sécurité et à la confidentialité des données tant au niveau de leur enregistrement que de leur transmission".

-(exposé des motifs, p. 8 : Les instances qui conservent des données à caractère personnel dans le cadre du réseau, sont tenues de prendre les mesures utiles tant au plan normatif et technique qu'au plan de l'organisation pour garantir la protection du caractère confidentiel des données conservées et ne peuvent utiliser celles-ci qu'aux fins admises par la loi;)

-(exposé des motifs, p. 9 : La banque sociale générale de carrefour de même que les divers organismes de sécurité sociale doivent désigner un administrateur de la banque des données qui sera responsable de l'application des dispositions relatives à la protection de la confidentialité des données à caractère personnel lors du traitement automatisé des données dans l'organisme;)

S'il est normal qu'un comité qui veille au respect des dispositions de la loi et de ses modalités d'exécution en général et des prescriptions relatives à la protection de la vie privée en particulier (exposé des motifs, p. 9) soit créé "au sein de la Banque" (exposé des motifs, p. 12), la Commission, soucieuse d'éviter ou, du moins, de limiter les conflits de hiérarchie, estime qu'il n'est pas indiqué de mettre le Comité "aux côtés de" la Commission consultative.

Par contre, une bonne collaboration entre la Commission et le Comité de surveillance est souhaitable et certainement utile, surtout s'il est tenu compte de l'ampleur et de l'importance des tâches de la "Banque de carrefour" en projet.

Vu la qualité du président du Comité de surveillance, la Commission peut marquer son accord avec le fait que celui-ci sera d'office membre de la Commission.

D'ailleurs, les droits et facultés attribués à la Commission que l'article 34 du projet de loi met en évidence, exigent une information permanente sur le fonctionnement de la Banque de carrefour et sur les problèmes en matière de protection de la vie privée se présentant dans ce cadre.

Le président du Comité de surveillance, en sa qualité de membre de la Commission consultative, est donc supposé faire régulièrement rapport à la Commission consultative, au sujet du fonctionnement de la Banque de carrefour et des problèmes connexes, selon des modalités à fixer de commun accord.

Il convient d'interpréter l'article 43 en ce sens, surtout à la lumière du commentaire de l'article 34, lequel commentaire souligne qu'il est opportun que les mêmes principes généraux soient appliqués aux règles de base dans tous les secteurs de la vie sociale.

Dans cette optique, il faut signaler que les personnes responsables de la gestion de la Banque et le président du Comité de surveillance ne sont pas liés par le secret professionnel vis-à-vis de la Commission consultative.

Dans le cadre de la collaboration entre la Commission consultative et le Comité de surveillance, la Commission souhaite être informée - par le canal de son membre, le Président dudit Comité de surveillance - des mesures qui seront prises en application de l'article 12 du projet de loi relatif à la protection des données à caractère personnel. Ceci permettra à la Commission de faire des recommandations lorsqu'elle le jugera opportun.

La Commission estime toutefois que le président du Comité de surveillance ne peut avoir, en qualité de membre de la Commission consultative, qu'une voix consultative et non délibérative : d'une part, il convient de ne pas admettre que, en ce qui concerne les principes relatifs à la protection de la vie privée, le président d'un Comité qui doit directement veiller au respect de l'application de ces principes, dispose d'un droit de codécision, ce qui, lors de l'élargissement du système à d'autres secteurs, pourrait avoir pour effet que les organes de contrôle directs disposeraient finalement à eux seuls de la majorité des voix pour décider des principes protégeant la vie privée et que se trouverait renversé le rapport existant entre l'établissement des principes et le contrôle de leur application; d'autre part, il faut éviter que le président du Comité de surveillance se retrouve personnellement dans une situation de conflit à la suite d'une codécision portant sur l'interprétation éventuellement contestée par le Comité de surveillance d'un principe.

Un exemple d'inversion dans les rapports entre la Commission consultative et le Comité de surveillance est selon la Commission fourni par l'article 45 du projet, qui prévoit en son alinéa 1er que "ce Comité de surveillance agit d'initiative, à la demande d'un membre du Comité ministériel ou de l'administrateur général, ou suite à la plainte d'une personne physique ou morale ou d'une association de fait concernée par l'application des articles 5 à 7, et qui justifie d'un intérêt ou estime avoir subi un quelconque préjudice", la procédure en matière de plaintes étant développée dans les deuxième, troisième et quatrième alinéas du même article.

La Commission connaît bien sûr l'adage "specialia generalibus derogant" et est consciente du fait qu'un règlement légal particulier pourrait s'écarter d'un règlement général mais elle estime cependant qu'en l'occurrence, l'article 45 déroge aux principes qui inspirent la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment à l'article 12 qui stipule que "sans préjudice de toute voie de recours devant les tribunaux, la Commission examine les plaintes datées et signées qui lui sont adressées relativement à l'application de (la loi sur le Registre national)"; l'examen en commun de l'esprit de ce texte de loi, la place réservée au Registre national dans le système élaboré dans le projet et les perspectives d'avenir, déjà évoquées, de la Commission consultative incitent celle-ci à penser qu'elle possède - à l'heure actuelle certainement en ce qui concerne les personnes physiques - un droit et une mission d'appréciation pour ce qui regarde les plaintes visées à l'article 45 du

projet - du moins une partie de celles-ci, d'où elle conclut que ces plaintes doivent lui être communiquées ou transmises - soit pour décision, soit, sur la base d'un examen de leur teneur pour désignation des autorités compétentes.

Enfin, la Commission se permet de faire quelques remarques d'ordre technique

- en ce qui concerne les articles 14, 16, dernier alinéa, et 40 du projet :

ces articles prévoient que certaines personnes sont déliées du secret professionnel "lorsqu'un tribunal ou le Comité de surveillance visé à l'article 34 les interroge".

Le terme "tribunal" n'est pas clairement défini; la Commission renvoie à cet égard à l'article 458 du Code pénal. Sauf si un élargissement ou une limitation de l'article 458 du Code pénal est envisagé, l'élimination du secret professionnel "lorsqu'un tribunal ... les interroge" constitue un double emploi et est donc sans objet.

D'autre part, la Commission consultative désire en outre avoir la possibilité de demander ainsi que de recevoir des informations et elle souhaite également que l'élimination du secret professionnel soit étendue dans le sens suivant : "lorsque la Commission consultative ... ou le Comité de surveillance visé à l'article 34 les interroge".

- en ce qui concerne l'article 44, alinéa 3, du projet :

"qui ont FORCE probante JUSQU'A preuve du contraire" concerne l'attribution d'une VALEUR démonstrative spéciale et devrait plutôt être libellé comme suit : "faisant foi jusqu'à preuve contraire" (voir entre autres l'article 62 de la loi relative à la police de la circulation routière).

Le Secrétaire,

Le Président,

J. BARET

D. HOLSTERS