

AVIS N° 10 / 2002 du 28 février 2002

N. Réf. : 10 / EV / 02 / 001

OBJET : Avis concernant la demande de communication de données sociales à caractère personnel non codées par la Banque-carrefour de la sécurité sociale à l'Institut National de Statistique dans le cadre de l'enquête socio-économique générale 2001

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 ;

Vu la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, en particulier l'article 44 ;

Vu le rapport de Mme Diane Mintjens ;

Emet, le 24 janvier 2002, l'avis suivant :

I. INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 5 février 2002, le Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale a examiné une demande de communication de données sociales à caractère personnel non codées par la Banque-carrefour de la sécurité sociale à l'Institut National de Statistique (INS) dans le cadre de l'enquête socio-économique générale 2001.

Le Conseil des Ministres a en effet décidé de limiter à l'avenir les enquêtes socio-économiques et de recourir autant que possible aux informations stockées dans différentes banques de données informatisées, parmi lesquelles celle de la sécurité sociale. Ces informations doivent être traitées par l'INS.

Compte tenu de l'importance de cette demande, il a été décidé, conformément à l'article 44 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, de reporter la décision ci-dessus et de soumettre d'abord le dossier à la Commission pour avis.

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait qu'elle ne conteste pas le bien-fondé de la demande, pas plus que la nécessité de collecter un certain nombre d'informations pertinentes pour l'enquête scientifique. Cependant, elle tient à veiller à ce que les droits fondamentaux des intéressés soient respectés lors d'une telle collecte de données.

II. CONTENU DE LA DEMANDE

Le 1^{er} octobre 2001 a eu lieu la dernière enquête socio-économique dans le cadre de laquelle les citoyens ont été interrogés de façon exhaustive par le biais d'un formulaire d'enquête.

Le Ministre de l'Économie a été habilité à élaborer des alternatives permettant de collecter des informations provenant de banques de données administratives, de sorte qu'il ne soit plus nécessaire d'interroger ainsi la population de façon exhaustive et qu'une simplification considérable puisse être effectuée.

Dans ce cadre, l'INS demande à la Banque-carrefour et aux institutions de sécurité sociale de communiquer les données sociales à caractère personnel non codées relatives à toutes les personnes résidant en Belgique et figurant dans le Registre national des personnes physiques.

Bien que ce ne soit pas précisé clairement, on peut distinguer 2 volets dans la demande.

D'une part, l'INS souhaite obtenir un certain nombre d'informations bien définies portant sur la période d'octobre à décembre 2001, afin d'associer ces informations au niveau individuel aux réponses obtenues via les formulaires remplis dans le cadre de l'enquête socio-économique 2001. Ces informations obtenues via le formulaire seront utilisées à titre de complément ou de contrôle. Il s'agit notamment d'informations concernant l'employeur, le régime de travail, le secteur et les allocations.

D'autre part, l'INS souhaite être autorisée à recevoir à tout moment, dans l'avenir, des informations déterminées qui seront traitées dans les fichiers informatiques de la sécurité sociale. Une demande à cette fin serait éventuellement introduite chaque année.

Il ressort en outre de la demande que l'on souhaite à l'avenir mettre à jour et tenir à disposition en permanence les données à caractère personnel obtenues, ou du moins une partie de ces données, afin qu'il soit possible de produire régulièrement des tableaux adaptés.

Les informations seront utilisées sur la base du numéro du Registre national de sorte qu'elles pourront être associées aux informations contenues dans le formulaire ou obtenues à partir d'autres sources.

Selon l'INS, un tel traitement de données n'est pas soumis à la loi relative à la protection de la vie privée.

III. DISCUSSION

1. Question relative à l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel

L'article 9 de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique a été modifié par l'article 21 de la loi-programme du 2 janvier 2001 relative aux dispositions sociales, budgétaires et autres.

Il ressort tant des dispositions de ce nouvel article que des travaux préparatoires concernant cet article (l'exposé des motifs) que le législateur, conscient du conflit juridique qui opposait la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique et diverses autres législations, dont la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, a expressément décidé en cette matière de faire primer la première législation sur les autres.

Il en résulte que, pour ce qui est de la statistique publique, la loi du 8 décembre 1992 n'est pas applicable, conformément au souhait du législateur.

Cette constatation, aussi regrettable soit-elle, ne peut empêcher la Commission d'apprécier le respect des principes essentiels de la protection de la vie privée. Ce respect découle des textes internationaux par lesquels notre pays est lié, comme en particulier l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont les effets directs ont été reconnus par notre Cour de Cassation, 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 de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹, la Convention n°108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et la Recommandation R (97) 18 du 30 septembre 1997 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Il en ressort que les traitements de l'INS doivent respecter le principe de finalité, le principe de proportionnalité, la transparence et la communication aux personnes concernées, en ce qui concerne tant la demande d'obtention des données pour la période d'octobre à décembre 2001, que les demandes de données à l'avenir.

2. Principe de finalité

Selon ce principe, les informations peuvent être traitées uniquement pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

L'attention est attirée sur le fait que les finalités pour lesquelles les données doivent être traitées, doivent figurer expressément dans une loi.

¹ La Commission attire l'attention sur la théorie des effets directs de directives européennes dans le système juridique interne, telle qu'elle est confirmée notamment dans les affaires RATTI (C148/78) et COSTANZO (C103/88), KERAFINA et VIOKTIMATIKI (C 134/91 et C 135/91)..

3. Principe de proportionnalité

Ce principe implique que les données traitées doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités.

Cependant, la proportionnalité peut seulement être contrôlée au regard des finalités, de sorte que celles-ci doivent d'abord être définies précisément et qu'ensuite toute donnée traitée puisse être contrôlée quant à sa proportionnalité.

4. Transparence et communication

Le principe de transparence peut se traduire par le fait de prévoir une communication élargie aux personnes dont les données sont traitées.

A cet égard, la Commission note que la lettre d'accompagnement jointe aux formulaires de l'enquête 2001 précise qu'afin d'assurer la protection de la vie privée, les réponses seront traitées de manière anonyme et que le renvoi au numéro du Registre national sera utilisé pour examiner qui a répondu ou non, mais qu'il ne sera jamais utilisé pour enregistrer des données individuelles.

Il est en outre renvoyé à l'article 10 de l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2001 organisant l'enquête socio-économique générale de l'année 2001 : "Après enregistrement de la réponse, les données d'identification sont séparées et chaque bulletin reçoit un numéro arbitraire."

Si on souhaite obtenir des données complémentaires et les associer aux données existantes, pour lesquelles le numéro de Registre national est utilisé comme identifiant, contrairement à la communication faite antérieurement, il s'agit alors pour le moins d'une communication insuffisante, voire erronée.

La Commission insiste fortement pour qu'une totale transparence des traitements effectués par l'INS soit prise en considération à l'égard des citoyens, ce de préférence par le biais d'une diffusion de l'information aussi large que possible. Cela implique notamment que l'on indique également aux citoyens à partir de quels fichiers informatiques l'INS se procure ses informations et de quelle manière il les traite.

5. Mesures de sécurité

Protéger la vie privée signifie également une protection correcte des informations traitées, à titre de garantie contre une diffusion des informations non souhaitée.

La Commission est d'avis qu'il convient, vu la nature des informations à protéger, les risques potentiels et l'importance de la demande en vue de l'obtention des informations, de prendre des mesures de sécurité strictes, tant pendant le transfert des informations que plus tard, lors de leur traitement.

Elle fait observer que les mesures de sécurité qui seront prises ne sont indiquées d'aucune manière dans la demande. Pareille lacune suscite la crainte qu'aucune mesure de sécurité spécifique n'a été prise.

6. Proportionnalité de la mise à jour permanente

Il ressort de la demande que l'on souhaite recueillir des informations des banques de données de façon permanente, dans le but de mettre à jour les données existantes.

Cela conduit à une gigantesque base de données contenant une quantité massive d'informations traitées concernant tous les ressortissants belges.

La Commission considère qu'une telle collecte de données sans les garanties exigées par la loi concernant la protection de la vie privée n'est pas sérieuse.

En effet, pareille collecte d'informations n'est pas proportionnelle à l'objectif visé. Ce principe de proportionnalité réside dans le fait que l'on doit essayer d'atteindre son objectif (légal) d'une manière qui porte le moins atteinte à la vie privée des intéressés.

Demander des informations à des moments réguliers (par exemple, tous les 5 ans ou tous les 10 ans), ou sur la base d'échantillons répondrait mieux à ce principe.

7. Article 23 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale

La Commission attire l'attention sur l'alinéa 2 de l'article 23 de la loi susmentionnée, lequel dispose que les institutions de sécurité sociale sont tenues de garantir la confidentialité des informations traitées par elles.

Article 23, alinéa 2 :

"Lorsque ces personnes ont reçu communication de données sociales à caractère personnel, elles ne peuvent en disposer que le temps nécessaire pour l'application de la sécurité sociale et elles sont tenues de prendre les mesures qui permettent d'en garantir le caractère confidentiel ainsi que l'usage aux seules fins prévues par ou en vertu de la présente loi ou pour l'application de leurs obligations légales."

L'alinéa 3 prévoit un traitement de données anonymes, notamment pour établir des statistiques :

"Le Roi peut déterminer dans quels cas, à quelles conditions et selon quelles modalités les données sociales à caractère personnel, transformées en information dépersonnalisée, peuvent être conservées au-delà du temps nécessaire à l'application de la sécurité sociale, dans l'intérêt de la recherche historique, scientifique ou pour la tenue de statistiques."

La Commission attire l'attention sur le fait qu'il convient dès lors de suivre des règles déterminées pour pouvoir transmettre les informations à des fins statistiques.

IV. CONCLUSION

La Commission souhaite conclure sur 2 plans.

Premièrement, elle souhaite attirer l'attention sur la question de savoir si la demande satisfait aux exigences de l'article 23 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

Deuxièmement, et de façon plus générale, la Commission insiste sur le fait qu'il convient d'abord de créer un cadre légal dans lequel l'INS peut effectuer ses enquêtes en qui prévoit une protection de la vie privée adéquate.

La Commission considère qu'il est ainsi possible de répondre au souhait du Conseil des Ministres de développer une alternative pour la collecte d'informations concernant les enquêtes socio-économiques auprès des citoyens mêmes.

Enfin, la Commission recommande que cette législation lui soit d'abord soumise pour avis.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis négatif en ce qui concerne la demande examinée au Comité de surveillance du 5 février 2002.

Pour le secrétaire ,
légitimement empêché :

Le président,

(sé) D. GHEUDE
conseiller

(sé) P. THOMAS.