

AVIS N° 13 / 1999 du 12 avril 1999

N. Réf. : 10 / A / 1999 / 008

OBJET : Projet d'arrêté royal relatif à l'extension du réseau de la sécurité sociale à certains services publics et institutions publiques des Communautés et des Régions, en application de l'article 18 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 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 demande d'avis du Ministre des Affaires sociales, reçue à la Commission le 1er mars 1999;

Vu la demande d'informations complémentaires transmise au Ministre des Affaires sociales le 19 mars 1999, à laquelle il a été donné suite par courrier, reçu à la Commission en date du 24 mars 1999;

Vu le rapport de Mme L. Bovy ,

Emet, le 12 avril 1999 , l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS:

1. Par lettre du 26 février 1999, reçue à la Commission le 1er mars 1999, le Ministre des Affaires sociales demande l'avis de la Commission sur un projet d'arrêté royal relatif à l'extension du réseau de la sécurité sociale à certains services publics et institutions publiques des Communautés et des Régions , en application de l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale .

2. Le Ministre souhaite que la Commission rende son avis dans un délai d'un mois, sans que cette demande de traitement en urgence soit explicitement motivée .

3. La demande d'information complémentaire adressée au Ministre en date du 19 mars a donné lieu à un nouveau courrier du Ministre, reçu à la Commission le 24 mars 1999.

II. OBJECTIFS DU PROJET D'ARRETE ROYAL SOUMIS A LA COMMISSION :

4. Le projet d'arrêté royal découle de l'initiative du Comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après, "la Banque-carrefour"), lequel a approuvé le texte, le 1er décembre 1998, et constitue la première application de la possibilité, offerte par l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990, d'extension du réseau de la sécurité sociale .

Aux termes de l'article 18, "aux conditions et selon les modalités qu'il fixe, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du Comité de gestion de la Banque-carrefour et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, étendre à d'autres personnes que les institutions de sécurité sociale, tout ou partie des droits et obligations résultant de la présente loi et de ses mesures d'exécution. Ces personnes sont intégrées dans le réseau dans la mesure de l'extension décidée".

5. Renseignements pris, il semble que la volonté d'étendre le réseau de la sécurité sociale à certains services publics et institutions publiques des Communautés et des Régions exerçant des missions dans les domaines sociaux *lato sensu* liés aux compétences des entités fédérées en ce qui concerne les matières personnalisables, la formation et le recyclage, d'une part, la politique de l'emploi, d'autre part, résulte principalement du nombre croissant de demandes ponctuelles de communication de données sociales émanant d'institutions publiques ou de services publics des Communautés et des Régions¹. Il s'agit également de leur rendre applicables certaines obligations spécifiques en matière de sécurité de l'information.

Il convient de relever que l'intégration des institutions et services précités dans le réseau leur permettra de bénéficier de la gratuité des communications de données sociales entre Banque-carrefour et institutions de sécurité sociale, en application de l'article 16 de la loi du 15 janvier 1990. A l'inverse, l'entrée dans le réseau de ces institutions pourrait les amener à participer au financement de la Banque-carrefour (voyez l'article 35, 2° de la loi, lequel donne lieu annuellement à un arrêté royal fixant le montant de la participation des institutions publiques de sécurité sociale dans les ressources de la Banque-carrefour).

¹ Ont ainsi été autorisés par le Comité de surveillance de la Banque-carrefour sur la base de l'article 15, alinéa 2 de la loi du 15 janvier 1990, à recevoir communication de données sociales :

- het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Bestuur Bijzondere Jeugdbijstand (Bureau d'assistance spéciale à la jeunesse), autorisation d'obtenir de l'ONSS et de l'ONAFTS des données sociales concernant certains attributaires d'allocations familiales (délibération n°93/20 du 7/12/93 du Comité de Surveillance)
- les FOREM de Saint-Vith et de Namur, autorisation de recevoir de l'ONSS des données relatives au nombre de travailleurs par employeur et leur répartition par catégorie, régime, sexe (délibérations n°93/13 du 7/9/93 et n°96/04 du 9/1/96)
- les Sociétés de développement régional (SDR) de Flandre occidentale, de Bruxelles, d'Anvers et de Flandre orientale, autorisation de recevoir de l'ONSS les données du répertoire des employeurs établis sur "leur territoire" (délibérations n° 94/30 du 20/12/94, n° 94/31 du 20/12/94, n°96/47 du 23/4/96 et n°96/59 du 11/6/96)
- les Commissions d'agrément des entreprises de travail intérimaire relevant, respectivement du Sociaal-Economische Raad van het Vlaamse Gewest et du Conseil économique et social de la Région wallonne, autorisation de recevoir de l'ONSS des données relatives au montant des arriérés des entreprises de travail intérimaire (délibérations n° 96/44 du 23/4/96 et n°96/62 du 10/7/92)
- autorisation générale accordée au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Direction générale des allocations aux handicapés, de communiquer les données sociales relevant de sa compétence à l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, au Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, à l'Office de la Communauté germanophone pour personnes handicapées et pour l'assistance sociale, ainsi qu'au Vlaamse Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap (délibération n°97/29 du 8/4/97)
- het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Algemene Zaken en Financiën, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM), autorisation de recevoir des données sociales relatives aux enfants entrant en considération pour les allocations familiales et aux personnes handicapées, en vue de l'octroi automatique de réduction en matière de précompte immobilier (délibération n°98/60 du 13/10/98)

A, en revanche, été refusée la demande :

- du Service des redevances radio et télévision de la Communauté française de recevoir communication de données sociales de l'ONSS aux fins de procéder à des saisies-arrêts sur les revenus de ses débiteurs (délibération n°99/07 du 5/1/99)

6. Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission a donc pour objet :

- d'élargir le réseau de la sécurité sociale "aux services publics des Gouvernements de Communauté et de Région et aux institutions publiques dotées de la personnalité civile qui relèvent des Communautés et des Régions, dans la mesure [que] - sic- ceux-ci font la demande et que leur demande est acceptée par la Banque-carrefour² et que leurs missions portent sur les matières suivantes :

1° la formation sociale, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnels;

2° le placement des travailleurs;

3° les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées;

4° l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers ;

5° la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins;

6° l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive;

7° la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants;

8° la politique d'aide sociale;

9° la politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés;

10° la politique du troisième âge;

11° la politique et la protection de la jeunesse , en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire;

12° le logement social'

- de leur rendre applicables certaines dispositions de la loi du 15 janvier 1990 sur la Banque-carrefour, à savoir les articles :

. 6 (répertoire des personnes tenu à jour par la Banque-carrefour, et indiquant, par personne, les types de données sociales à caractère personnel disponibles ainsi que la ou les institution(s) de sécurité sociale où elles sont conservées);

. 8 (seuls identifiants utilisés dans le réseau : le n° du Registre national et le n° d'identification de la sécurité sociale -n° NISS-);

. 9 (possible répartition des tâches de conservation des données sociales entre les institutions du réseau);

. 10 (obligation de communiquer à la Banque-carrefour toutes les données sociales qui lui sont nécessaires pour remplir sa mission);

. 11 et 12 (obligation de " passer " par la Banque-carrefour pour obtenir des données sociales ou pour en vérifier l'exactitude, sauf dispense accordée par le Comité de surveillance dans certains cas et sauf dispense pour les données sociales dont l'enregistrement leur a été confié);

. 13 (communication aux institutions de sécurité sociale, limitée aux données sociales dont elles ont besoin pour l'application de la sécurité sociale);

. 14 (communication, par les institutions de sécurité sociale, de données sociales à caractère personnel, via la Banque-carrefour sauf lorsque le destinataire appartient à l'une des 5 catégories visées);

. 15 (autorisation de principe du Comité de surveillance nécessaire pour toute communication de données sociales à caractère personnel dans le réseau

-art.15, al 1er, sauf exceptions déterminées par le Roi- ou en-dehors du réseau

-art. 15, al. 2-);

. 16 (gratuité des communications de données sociales entre Banque-carrefour et institutions de sécurité sociale);

. 17 (règles relatives à la sécurité de l'information dans les institutions de sécurité sociale fixées par le Roi - cf. A.R. du 12/08/93 -);

. 20, §2 (corrections et effacements);

² Renseignements pris, il apparaît que cette formule a été retenue pour permettre de déterminer ultérieurement l'instance de la Banque-carrefour (Comité de gestion ou Administrateur général) à qui incombera l'examen des demandes introduites.

- . 22 (obligation de prendre toutes mesures utiles pour garantir la parfaite conservation des données sociales à caractère personnel);
- . 23 (obligation de confidentialité pesant sur les personnes intervenant dans l'application de la sécurité sociale, mise à disposition de données limitée eu égard à la finalité et au temps nécessaire);
- . 24 et 25 (obligation de désigner un conseiller en sécurité au sein de chaque institution de sécurité sociale et au sein de la Banque-carrefour);
- . 26 (régime applicable aux données médicales à caractère personnel : sous la surveillance et la responsabilité d'un médecin désigné nominativement ; autorisation d'accès définie et strictement nominative moyennant utilisation de codes individuels et secrets d'accès et de compétence);
- . 28 (secret professionnel);
- . 34 (représentant de chaque institution de sécurité sociale concernée au sein du Comité général de coordination de la Banque-carrefour et de ses groupes de travail);
- . 46 (missions du Comité de surveillance);
- . 48 (obligation de prêter concours au Comité de surveillance);
- . 61 à 71 (infractions et sanctions pénales).

- et d'assimiler, pour l'application des dispositions précitées, les institutions et services publics des Communautés et Régions qui font partie du réseau aux institutions de sécurité sociale, l'exécution de leurs missions étant assimilée à l'application de la sécurité sociale et les données nécessaires à l'exécution de ces missions étant assimilées à des données sociales.

III. EXAMEN :

7. Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission a *de facto* pour effet d'étendre de manière très significative le champ d'application de la loi du 15 janvier 1990 sur la Banque-carrefour , voire la notion même de sécurité sociale. Se pose dès lors la question de l'étendue de l'habilitation portée par l'article 18 de la loi. Sans procéder à une analyse approfondie qui irait au-delà du rôle de la Commission, il n'est pas inintéressant de relever dans les travaux parlementaires les éléments suivants, lesquels semblent aller dans le sens d'une portée plus limitée .

C'est ainsi que l'exposé des motifs³ porte que "une extension du réseau serait par exemple justifiée au profit des services publics et des organismes privés qui, sans participer concrètement au fonctionnement de la sécurité sociale, peuvent invoquer un intérêt ou un objectif se rapportant directement à la législation sociale au sens large". Le rapporteur lors de l'examen du projet de loi au Sénat⁴ a insisté sur le fait que "le projet de loi instituant et organisant la Banque-carrefour n'a pas à interférer sur la notion même de sécurité sociale, il a simplement à prendre , plus ou moins , en compte cette notion dans sa dimension convenue et institutionnelle".

8. La Commission s'étonne d'autant plus de la portée particulièrement large du projet d'arrêté royal que l'objectif de l'intégration de ces services et institutions au sein du réseau est, d'après le Fonctionnaire désigné, d'assurer une plus grande sécurité aux flux d'informations en provenance des institutions de sécurité sociale vers ces services et institutions, et non de contrôler l'ensemble des échanges impliquant ces services et institutions, y compris avec des tiers .

³ Doc. parl. , Ch. , s.o.1988-1989, n°899/1, p.24.

⁴ Doc. parl. , Sénat, s.o. 1989-1990, n°807-2, p.9.

9. Seules des considérations d'opportunité semblent justifier le choix qui a été fait, tant par le Comité de gestion de la Banque-carrefour lui-même que par le Ministre,
- de recourir à la formule - cadre d'une intégration des services publics et institutions publiques des Communautés et Régions exerçant des missions en rapport avec la liste des compétences énumérées
 - et de déléguer le pouvoir de trancher sur chaque demande individuelle d'intégration, à la Banque-carrefour elle-même, sans que le texte en projet détermine l'instance compétente pour ce faire, ni les critères qui devront guider ses décisions (voir *supra*, note (2)).

Si l'extrait du procès-verbal de la réunion du Comité de gestion du 1^{er} décembre 1998 n'apporte en effet aucun éclairage sur ce point, la réponse du Ministre en date du 24 mars 1999, à qui la question était expressément posée, se borne à affirmer la meilleure protection de la vie privée du citoyen qui découlerait de ce choix .

10. La mise en relation des observations qui précèdent avec les principes de finalité et de proportionnalité amène la Commission à émettre de nettes réserves sur la rédaction actuelle du texte qui lui est présenté.

11. En effet, la finalité de l'extension projetée du réseau de la sécurité sociale aux services publics et institutions publiques des Communautés et Régions réside dans l'exercice, par ces services et institutions, de missions portant sur une ou plusieurs des 12 matières énumérées.

Cette finalité, dont le caractère légitime n'est pas contesté, est énoncée de manière trop vague à l'estime de la Commission. La Commission ne pourrait accepter le principe de l'arrêté-cadre examiné qu'aux conditions suivantes :

1) le texte devrait indiquer les critères sur la base desquels la Banque-carrefour (soit son Comité de gestion, voir note (2)) devra fonder sa décision d'accepter ou de refuser la demande individuelle d'intégration au réseau d'un service ou d'une institution, à savoir :

- l'octroi, par ce service ou cette institution dans l'exercice de sa mission dans l'une des 12 matières énumérées (telles que définies par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ce que le projet d'arrêté pourrait utilement préciser), d'un service ou d'un avantage aux personnes, et ce, non à titre occasionnel, mais bien de manière régulière

- le caractère clairement identifiable du service ou de l'institution concerné au regard de la mission qu'il exerce (ne répondrait, par exemple, pas à cette condition la demande introduite pour le compte d'un Ministère dans son ensemble)

2) il devrait être clairement précisé que l'intégration au réseau ne pourra en aucun cas donner lieu à des utilisations de données à d'autres finalités administratives que l'exercice de la mission conférée à l'institution ou au service dont la demande d'entrée dans le réseau serait acceptée .

12. Par ailleurs, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, la Commission relève que cette extension n'est pas indispensable pour l'exercice des missions considérées, puisqu'il est toujours loisible à chacun des services et institutions concernés de demander l'autorisation au Comité de surveillance de la Banque-carrefour d'accéder à certaines catégories de données nécessaires à l'exercice de sa mission d'intérêt général, demandes légitimes que le Comité de surveillance examine d'ailleurs généralement avec bienveillance.

En outre, une autre voie reste ouverte, à savoir la formule des autorisations générales (voir par exemple l'autorisation générale accordée au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement , Direction générale des allocations aux handicapés, de communiquer les données sociales relevant de sa compétence à l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, au Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, à l'Office de la Communauté germanophone pour personnes handicapées et pour l'assistance sociale, ainsi qu'au Vlaamse Fonds voor sociale integratie van personen met een handicap (- délibération n° 97/29 du 8/4/97 du Comité de surveillance -)

13. Nonobstant ce qui précède, la Commission se doit de reconnaître que le projet d'arrêté royal examiné aurait pour effet de soumettre les services et institutions publics des Communautés et Régions à certaines obligations spécifiques en matière de sécurité de l'information, en particulier l'obligation de désigner un conseiller en sécurité en leur sein, en application des articles 17, 24 et 25 de la loi du 15 janvier 1990 et de l'arrêté royal du 12 août 1993 relatif à l'organisation de la sécurité de l'information dans les institutions de sécurité sociale.

14. La Commission relève également les autres obligations spécifiques qui devraient peser sur les services et institutions précités (dont certaines leur sont déjà imposées en vertu de la loi du 8 décembre 1992 et de ses mesures d'exécution notamment): obligation de prendre toutes les mesures utiles pour garantir la parfaite conservation des données sociales, obligation de confidentialité intervenant dans l'application de la sécurité sociale, secret professionnel, obligation de prêter concours au Comité de surveillance, régime applicable aux données médicales; elle acte, en outre que la section 2 du chapitre VII relatif à la surveillance et aux dispositions pénales, leur serait applicable.

La Commission attire l'attention du Ministre sur le fait que le projet d'arrêté royal omet, en revanche, de reprendre dans la liste des dispositions applicables les articles 20, §1^{er} (applicabilité de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs), 47 (pouvoirs d'investigation du Comité de surveillance dans l'exercice de sa mission) et 54 et suivants (pouvoirs d'investigation des inspecteurs sociaux dans le cadre de leur mission de surveillance pénale du respect de la loi du 15 janvier 1990 et de ses mesures d'exécution).

15. La Commission constate en outre que les services et institutions publics visés par le projet d'arrêté royal resteront⁵, malgré leur intégration dans le réseau de la sécurité sociale, soumis au régime de l'autorisation de principe du Comité de surveillance pour toute communication de données sociales à caractère personnel, en application de l'article 15, alinéa 1^{er} de la loi du 15 janvier 1990.

La Commission note cependant que ces services et institutions pourront désormais jouir du bénéfice de l'arrêté royal du 4 février 1997 organisant la communication de données sociales à caractère personnel entre les institutions de sécurité sociale. Par conséquent, ils pourront, sans que soit requise l'autorisation du Comité de surveillance (à qui la communication doit simplement être déclarée), recevoir communication des données suivantes, en particulier :

- le numéro du Registre national ou le numéro NISS,
- les nom et prénoms; le lieu et la date de naissance; le sexe; la nationalité; la résidence principale; le lieu et la date du décès; la profession; l'état civil; la composition du ménage
- les modifications successives apportées aux données susvisées.

En ce qui concerne l'arrêté royal de 1997 précité, la Commission rappelle avec insistance que l'intégration dans le réseau de la sécurité sociale (tout comme les autorisations données par le Comité de surveillance dans le cadre de l'article 15 de la loi du 15 janvier 1990) ne peut en aucun cas avoir pour effet de permettre indirectement l'accès aux ou la communication des données du Registre national. La Commission estimerait judicieux que cette précision soit explicitement reprise dans le rapport au Roi qui devrait, selon elle, accompagner l'arrêté-cadre examiné.

⁵ Notons que certaines communications de données sociales à caractère personnel, entre institutions extérieures au réseau (attestations concernant des jeunes ayant quitté l'école et s'étant inscrits comme demandeurs d'emploi, en provenance du VDAB et à destination des caisses d'allocations familiales), ne sont pas soumises à la loi du 15 janvier 1990 et donc, au régime d'autorisation de principe par le Comité de surveillance.

Par ces motifs,

Compte tenu de la volonté d'étendre certaines obligations spécifiques en matière de sécurité de l'information, en particulier la désignation d'un conseiller en sécurité au sein de chaque institution impliquée dans des échanges de données à caractère personnel (cf. l'avis n°30/98 sur le Registre national , émis d'initiative par la Commission, le 25 septembre 1998) , la Commission émet un avis favorable, sous réserve qu'il soit tenu compte des réserves et recommandations formulées dans le présent avis .

Le secrétaire

Le président

M.-H. BOULANGER

P. THOMAS