



**AVIS N° 17 /2005 du 9 novembre2005**

N. Réf. : SA2 / A / 2005 / 016

**OBJET : Avis relatif à l'avant-projet de loi modifiant l'article 5 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* (ci-après la LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, reçue le 8 septembre 2005 ;

Vu le rapport de Madame M. Salmon ;

Emet, le 9 novembre 2005, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DISPOSITION LEGALE EN PROJET VISEE PAR LA DEMANDE

---

1. L'avant-projet de loi insère un § 1bis à l'article 5 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (ci-après la loi BCSS). A la suite de ce nouveau paragraphe, le champ d'action de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après la BCSS) serait élargi concernant la collecte, l'enregistrement, l'agrégation et la communication de données codées ou non codées en vue de réaliser des recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la sécurité sociale. Il ne serait en effet plus limité aux données sociales provenant des institutions de sécurité sociale. Dorénavant, la BCSS pourrait, à cette fin, également collecter, enregistrer, procéder à l'agrégation et communiquer des données à caractère personnel qui sont traitées par d'autres personnes que les institutions de sécurité sociale.

Il est explicitement stipulé que cette possibilité de principe de la BCSS de recueillir des données autres que des données sociales ne porte pas préjudice à la compétence des comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après la CPVP), sans toutefois qu'il ne soit expliqué ce qu'on entend précisément par là, ni dans le projet de disposition lui-même, ni dans l'exposé des motifs.

## II. EXAMEN DE LA DISPOSITION EN PROJET

---

2. La problématique au centre de cet avant-projet concerne la réalisation d'études scientifiques que l'on pourrait qualifier d'interdisciplinaires, de transversales ou de mixtes, en ce sens que sont ainsi visées des recherches scientifiques qui nécessiteraient, pour leur réalisation, la collecte de données à caractère personnel de nature différente détenues en partie par des institutions de sécurité sociale et en partie par d'autres autorités ou instances, plus généralement par des autorités différentes ; ainsi, par exemple, des données sociales, des données statistiques, des données fiscales ou financières, des données en matière d'enseignement, etc.

3. Au regard de telles recherches, la Commission estime que mérite tout d'abord d'être posée la question de savoir quelle autorité ou organe apparaît la plus indiquée pour intervenir, et en particulier procéder à l'agrégation nécessaire : la BCSS, comme envisagé par le projet ou une composante autonome de celle-ci intervenant dans le cadre de cette seule finalité, voire une autre autorité ; le choix fait à cet égard par la disposition en projet pourrait mériter une réflexion complémentaire plus approfondie, observation que fait la Commission sous le seul angle de l'incidence d'un tel choix sur le plan des règles de privacy.

4. Par ailleurs, dans l'hypothèse où la solution de la BCSS serait effectivement retenue, la disposition en projet n'apporte pas de réponse précise et dénuée d'ambiguïté quant à la question de savoir, s'agissant des recherches visées sub 2., si l'ensemble de la procédure – de la mise à disposition des données par l'instance qui la détient jusqu'à la communication ad hoc aux chercheurs – nécessite l'intervention d'un ou de deux Comités sectoriels (à savoir celui compétent à l'égard du service public étranger à la sécurité sociale – ex. le Comité sectoriel autorité fédérale – et, en outre le Comité sectoriel Sécurité sociale).

Qu'à cet égard, une réflexion complémentaire apparaît nécessaire quant à la légitimité de l'intervention de deux comités sectoriels, dérogoire au régime légal - lequel est fondé en règle sur l'intervention d'un seul comité sectoriel.

5.1. La Commission estime également nécessaire d'attirer l'attention sur l'article 4, § 1, 2°, in fine, de la LVP, lequel dispose: « *Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée* ».

Les conditions, telles que fixées par le Roi dans l'arrêté royal du 13 février 2001, prévoient un système hiérarchiquement structuré qui donne la priorité à l'utilisation de données anonymes. Ce n'est que lorsque l'utilisation de données anonymes ne s'avère pas possible que l'on peut recourir à des données codées et, uniquement en dernier ressort, à des données non codées, en respectant dans ces deux cas les exigences complémentaires précisées aux articles 7 à 22 dudit arrêté royal.

La Commission renvoie aux termes mêmes de ces dispositions, mais relève que ces exigences complémentaires concernent notamment l'information des personnes concernées, voir leur consentement ou, encore, prévoient une déclaration « renforcée »(plus complète) auprès de la Commission.

5.2. Or la Commission constate que le texte de la disposition en projet, tant en soi que lue en combinaison avec son exposé des motifs, peut laisser entendre qu'il serait dérogé à l'article 4, §1<sup>er</sup>, 2° in fine précité de la loi du 8 décembre 1992 ainsi qu'à l'application de l'AR du 13 février 2001.

Une telle dérogation serait non seulement inacceptable sur le plan des principes, mais également discriminatoire et dénuée de justification.

6.1. La Commission estime par ailleurs que le texte de la disposition, tant en soi que lue en combinaison avec son exposé des motifs, peut aussi laisser entendre que l'utilisation, pour une application relevant de la SS, de données collectées pour des finalités étrangères à l'application de la sécurité sociale, serait de droit réputée compatible avec la finalité originaire de collecte desdites données.

6.2. Dans l'exposé des motifs, il est à juste titre fait référence à l'article 4 de la LVP qui stipule que « *les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables* ».

Toutefois, l'exposé des motifs expose que, à la suite de l'adaptation proposée de l'article 5, « *Le traitement ultérieur des données que la BCSS recueille conformément à l'article 5 de la loi BCSS – auprès des institutions de sécurité sociale ou non – en vue de la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la sécurité sociale doit être considéré comme étant compatible avec la finalité initiale pour laquelle les données concernées ont été recueillies, suite à la promulgation de la présente loi.* ».

6.3. En considération notamment de la masse très large des données concernées, du fait que sont visées tant des données codées que des données non-codées et de la formulation très large de la finalité de recherche visée par l'article 5 modifié, une telle déclaration générale de compatibilité ne peut être admise.

6.4.1. La Commission estime en toute hypothèse que le commentaire, cité ci-dessus sub. 6.2., al.2, manque de nuance<sup>1</sup>. Le fait que le législateur autorise explicitement un traitement ultérieur pour une certaine finalité, ne le légitime pas ipso facto à la lumière de l'article 4 de la LVP<sup>2</sup>. En effet, la compatibilité ou non doit être évaluée en tenant compte de tous les facteurs pertinents, et notamment des dispositions légales et réglementaires d'une part, mais aussi des prévisions raisonnables de l'intéressé d'autre part.

6.4.2. S'agissant des "prévisions raisonnables" de l'intéressé il est permis de se demander si, chaque citoyen devrait savoir ou serait censé savoir que la BCSS peut désormais recueillir des données qui ne sont pas initialement collectées et traitées à des fins de sécurité sociale – et peuvent même lui être totalement étrangères (par exemple, les données fiscales) – pour réaliser des recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la sécurité sociale.

Bien plus, le paragraphe 1bis de l'article en projet vise le traitement, non seulement de données codées, mais aussi de données non codées; la Banque Carrefour de la Sécurité sociale pourrait donc prendre connaissance de données à caractère personnel *directement identifiables* qui n'ont pas été initialement collectées et traitées à des fins de sécurité sociale.

La question est de savoir qu'elle serait l'incidence d'une telle disposition légale sur « *les prévisions raisonnables* » du citoyen ; celui-ci est-il effectivement en mesure d'anticiper de telles prévisions?

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne la thèse soutenue dans ce commentaire, voir notamment les critiques suivantes :

- Léonard et Poulet, "La protection des données à caractère personnel en pleine (r)évolution", *J.T.* 1999, pages 377 et suivantes :  
*"Le recours aux prévisions raisonnables de l'intéressé pour appréhender la compatibilité des données doit être accepté. Il comprend en lui-même l'exigence de transparence des traitements qui interdit que la personne ne soit laissée dans la méconnaissance de l'utilisation des données la concernant. Le recours aux dispositions légales et réglementaires est par contre critiquable. On ne peut en effet admettre qu'une nouvelle finalité soit considérée automatiquement "compatible" avec la finalité initiale par le simple fait que ce changement trouve sa source dans une modification légale ou réglementaire."*
- De Bot D., "Verwerking van persoonsgegevens", 2001, p. 122 :  
*"Soms zal bij de beoordeling van de verenigbaarheid rekening moeten worden gehouden met wettelijke of reglementaire bepalingen. Zo kan de overheid bepaalde persoonsgegevens die zij over de burgers heeft geregistreerd, wensen te gebruiken voor een nieuwe doelstelling, die op het moment van de verkrijging van de gegevens (nog) niet bekend was. Voorbeeld hiervan is het (mogelijk) gebruik door de overheid van de gegevens betreffende de inschrijvingen van de voertuigen voor het starten van een systeem met betrekking tot het rijbewijs met strafpunten. Deze bepaling is niet ontbloeit van kritiek."*

Le même auteur relève en note (32) de ce commentaire :

*"Deze kritiek wordt nog verstrekt door de vaststelling dat openbare overheden die een gebruiksdoeleinde wijzigen tengevolge van een wetswijziging, de betrokkene hiervan normalerwijze niet moeten informeren."*

<sup>2</sup> Une telle approche apparaît nuancée, en quelque sorte intermédiaire entre celle reprise dans le commentaire de la disposition en projet (voir 6.2., alinéa 2.) et le commentaire donné dans l'exposé des motifs du projet de loi qui a conduit, entre autres à l'adoption de l'article 4 actuel de la loi vie privée. On peut en effet le lier, notamment à ce qui est devenu l'article 4, § 1, 2° de notre loi organique, pour ce qui concerne les traitements ultérieurs:

*"Afin d'évaluer si un traitement de données à caractère personnel est compatible ou non avec les finalités déterminées lors de la collecte des données, il faut tenir compte notamment de ce à quoi les personnes concernées s'attendent. Cela signifie que des données collectées en vue d'une finalité spécifique, explicite et légitime ne pourront être traitées pour une autre finalité non compatible avec la finalité initiale sans que la personne concernée y ait donné son consentement."*

Compte tenu, d'une part, du caractère très général de la finalité visée par l'art. 5, § 1er («la connaissance, la conception et la gestion de la sécurité sociale» et, d'autre part, du fait que la disposition en projet permet de déclarer compatible avec une telle finalité (nouvelle) une masse très large de données - en fait, toutes les données non sociales<sup>3</sup> -, la question posée à l'alinéa précédent appelle une réponse négative: la personne concernée ne peut raisonnablement prévoir un tel traitement ultérieur lorsque ses données sont originellement traitées pour une finalité fiscale, statistique, d'enseignement, etc.<sup>4</sup>.

6.4.3. La Commission relève en outre que la disposition s'appliquerait, non seulement au traitement ultérieur de données non sociales traitées après l'entrée en vigueur de cette disposition, mais aussi - et surtout, dans un premier temps - à toutes les données non sociales traitées avant cette modification législative: à l'égard de ces données, il est également permis de considérer que leur traitement envisagé a posteriori n'a pu être "raisonnablement" envisagé ou anticipé par l'intéressé.

Il apparaît dès lors qu'une rétroactivité de fait serait ainsi donnée à l'affirmation législative de compatibilité.

6.5. A supposer que la disposition en projet soit interprétée comme indiqué sub. 6.1., la Commission n'aperçoit ni l'opportunité, ni la justification en droit d'un tel régime dérogatoire, limité aux seules communications destinées à la BCSS et à la réalisation de la seule finalité reprise à l'article 5 de la loi BCSS.

7.1. La Commission attire enfin l'attention sur le fait que les comités sectoriels existants ne sont compétents qu'à l'égard des services publics fédéraux.

Dès lors, les données détenues par des services publics des communautés ou des régions ou par des organismes publics ayant la personnalité morale et des autorités locales qui en dépendent, ne tombent pas sous le contrôle d'un comité sectoriel de la CPVP.

7.2. De tels services publics pourraient ainsi transmettre des données à caractère personnel à des instances, en l'espèce la BCSS, sans qu'une autorité indépendante (de type 'Comité sectoriel') ne vérifie :

- si le traitement ultérieur rencontre les prévisions raisonnables ;
- si les données sont nécessaires et proportionnelles ;
- dans quelle mesure on peut éventuellement travailler avec des données non codées et sous quelles conditions ;
- etc.

7.3. A la lumière de la LVP, cette situation est délicate. Les données à caractère personnel, indépendamment de la source, doivent être traitées de la même façon et donc bénéficier de la même protection.

La Commission estime donc souhaitable qu'un débat approfondi puisse être mené pour savoir quelles communications de données à caractère personnel par des instances autres que les services publics fédéraux devraient être soumises à une autorisation préalable d'un comité sectoriel de la CPVP.

La Commission se tient disponible pour une telle réflexion.

7.4. Si cette problématique n'est pas nouvelle, elle est toutefois accentuée dans ses effets par la disposition en projet qui facilite et rend légitime des flux non couverts par la compétence d'un comité sectoriel.

---

<sup>3</sup> Sont visées en fait toutes les données qui sont traitées par des personnes autres que les institutions de sécurité sociale.

<sup>4</sup> A fortiori compte tenu de l'absence d'information (voir ci-dessus note 1).

**PAR CES MOTIFS,**

En considération des éléments repris ci-dessus, la Commission émet un avis défavorable concernant la disposition en projet qui lui a été soumise.

Elle se tient à la disposition de l'auteur du projet pour fournir toute collaboration estimée utile afin de rencontrer les considérations formulées dans le présent avis.

Elle souhaiterait, en toute hypothèse, être consultée, sur une nouvelle disposition qui serait appelée, le cas échéant, à régler la problématique visée sub. 2. de cet avis.

Pour l'Administrateur empêché,

Le président,

(sé) Patrick VAN WOUWE  
Chef de section OMR

(sé) Michel PARISSE