



Avis n°31/2008 du 24 septembre 2008

Objet : Avant-projet d'Arrêté royal portant application des articles 26 à 28, 31 et 36 de la loi du 24 juillet 2008 portant dispositions diverses (I) - Utilisation du Registre national et des données d'identification du registre Banque carrefour de la sécurité sociale dans le cadre de la recherche des titulaires de comptes et coffres dormants et des bénéficiaires de contrats d'assurances dormants (A / 2008 / 028)

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 l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de 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 "l'AR du 13 février 2001");

Vu la demande d'avis reçue le 31 juillet 2008;

Vu le rapport de Monsieur Poma;

Émet, le 24 septembre 2008, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Monsieur le Ministre des Finances, Didier Reynders, a soumis les articles 2 et 3 de l'avant-projet d'arrêté royal portant application des articles 26, 27, 28, 31 et 36 de la loi du 24 juillet 2008 portant dispositions diverses (I) (ci-après, la loi programme) à l'avis de la Commission. Cette loi réglemente, entre autres, le sort des comptes¹, coffres² et contrats d'assurances³ dormants.
2. Une procédure de recherche, dans le cadre de laquelle interviennent les accès aux données du Registre national et du registre bis, est organisée par la loi programme. En cas de défaut d'intervention des titulaires des comptes dormants au terme de cette procédure, la loi impose aux organismes bancaires et d'assurances de transférer les avoirs dormants à la Caisse des Dépôts et Consignations où tous ces avoirs seront conservés pendant 30 ans. La Caisse des Dépôt et Consignations est, au terme de la loi programme précitée, chargée de la création et de la tenue des registres des comptes, coffres et assurances dormants ainsi que de la détention et de la gestion des avoirs ainsi déposés.
3. Aux termes de la loi programme précitée, les établissements bancaires et d'assurances ont donc été habilités à consulter les données du registre bis de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et celles du Registre national qui leur sont nécessaires à la réalisation des tâches de recherche et d'information des titulaires des comptes, coffres et assurances dormants. Le Roi s'est vu déléguer le soin de préciser la liste de ces données; laquelle étant l'objet du présent avant-projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la Commission.

II. Remarque préalable

4. La modalisation des accès aux données du registre bis de la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) et du Registre national ressortit à la compétence d'autorisations préalables d'une part, de la section sécurité sociale du Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé (en ce qui concerne les données du registre bis)

¹ Compte n'ayant pas fait l'objet d'intervention de la part de son titulaire depuis au moins 5 ans (article 23, 3° de la loi programme)

² Coffre pour lequel le loyer est impayé depuis au moins 5 ans et qui a été ouvert à l'initiative de l'établissement loueur après résiliation du contrat de location (article 23, 4° de la loi programme)

³ Contrat d'assurance n'ayant pas fait l'objet de la part de son bénéficiaire d'une intervention dans les 6 mois de la prise de connaissance par l'entreprise d'assurance de la survenance du risque (article 23, 5° de la loi programme)

et, d'autre part, du Comité sectoriel Registre national (en ce qui concerne les données du Registre national). Il appartiendra donc à Febelfin et à Assuralia de procéder aux demandes d'autorisation auprès desdits comités, via la ou les institutions devant être constituées dans ce cadre en application de l'article 46 de la loi programme précitée. C'est donc sans préjudice de l'intervention des comités que la Commission émet le présent avis.

III. Examen

5. La Commission relève tout d'abord que les deux lois spécifiques réglementant l'accès aux deux registres publics visés par l'avant-projet d'arrêté royal (La loi du 8 août 1983 organisant le Registre national des personnes physiques et la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale) prévoient que des organismes privés de droit belge peuvent être autorisés à accéder aux données nécessaires à l'accomplissement de tâches d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.
6. Les établissements bancaires et d'assurances visés par la loi programme ne disposeront pas d'un droit d'accès direct aux Registres publics concernés. La Commission relève avec satisfaction que le législateur a prévu que leur accès sera fédéré dans la mesure où un point central, à savoir une institution dotée de la personnalité juridique et constituée par Febelfin et Assuralia, rassemblera les requêtes d'accès motivées des établissements bancaires et d'assurances, procédera aux dits accès et adressera aux organismes bancaires et d'assurances les réponses à leurs requêtes dûment motivées.
7. Outre les exigences légales en matière notamment de désignation obligatoire d'un conseiller en sécurité et d'adoption de mesures organisationnelles, la Commission recommande que des mesures soient prises par ce point central pour se prémunir contre tout accès illégitime aux données des registres concernés et contre tout détournement de finalité (utilisation des données consultées à d'autres fins que celles pour lesquelles ils sont habilités) de la part des organismes bancaires et compagnies d'assurances concernés. Ainsi, il conviendra de veiller à ce que les données soient communiquées aux seuls membres du personnel chargés, au sein des organismes concernés, de procéder aux recherches et contacts avec les titulaires et/ou bénéficiaires des comptes, coffres et assurances dormants. Une formation spécifique de ce personnel ainsi que l'exigence d'une motivation adéquate de leurs requêtes d'accès participera également à une correcte gestion des accès aux Registres. Un

login précis des accès devrait également être réalisé afin que, en cas d'exercice par les personnes concernées de leur droit d'accès visé à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, une réponse adéquate (Qui a demandé accès à quoi?) leur soit fournie tant par le point central que par les établissements bancaires et compagnies d'assurances concernés.

8. En ce qui concerne la liste des données énumérées aux articles 2 et 3 de l'avant-projet d'arrêté royal, la Commission rappelle que, en vertu de l'article 4 de la LVP, c'est au regard de la finalité poursuivie que s'apprécie le caractère adéquat, pertinent et non excessif des données à caractère personnel collectées.
9. La loi programme prévoit que la finalité pour laquelle les banques et compagnies d'assurances sont habilitées à accéder aux données du Registre national et du Registre bis de la BCSS consiste en la réalisation des obligations auxquelles elles sont soumises, en vertu du chapitre 5 de la loi programme précitée. Les banques et compagnies d'assurances sont en effet tenues (1) de rechercher les titulaires de comptes et coffres dormants et d'informer ces derniers de la procédure de transfert des avoirs dormants à la Caisse des Dépôts et Consignations en cas d'absence d'intervention de leur part; (2) de vérifier, au terme des contrats d'assurances-vie prévoyant une couverture décès, si le risque décès de l'assuré n'est pas intervenu et, en cas de constat positif, de rechercher les bénéficiaires des contrats d'assurances dormants. Elles doivent donc tenter de prendre contact (envoi d'un courrier recommandé) avec les titulaires des comptes, coffres constatés comme "dormants" ainsi qu'avec les bénéficiaires de contrats d'assurances dormants.
10. La notion de titulaire est définie par la loi comme "toute personne physique, en ce compris les ayants droits et le représentant légal, ayant le pouvoir de disposer des avoirs sur le compte dormant"; celle de locataire comme "toute personne physique qui a le droit d'accès au coffre" et celle de bénéficiaire comme "toute personne physique pouvant prétendre à des prestations assurées en application de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre"⁴ (article 23 de la loi programme).

⁴ L'exposé des motifs de la loi programme précise que la notion de "bénéficiaire" "*ne vise pas seulement le bénéficiaire sensu stricto mais aussi le bénéficiaire subsidiaire ou conditionnel ou encore les héritiers du preneur ou du bénéficiaire qui au détour de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurances terrestres se verraient reconnaître certains droits sur les prestations*" (Doc. Parl., 52, 1200/001, p.27).

11. L'article 2 de l'avant-projet d'A.R. détermine les données nécessaires pour la réalisation des recherches des titulaires des comptes et coffres dormants comme étant: 1° les numéros d'identification du Registre national et de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, 2° les nom et prénoms, 3° le lieu et la date de naissance, 4° le sexe, 5° la nationalité, 6° la résidence principale et, à défaut, les autres adresses disponibles, 7° le lieu et la date de décès ou, en cas de déclaration d'absence, la date de la transcription de la décision déclarative d'absence; 8° l'état civil, 9° la composition de la famille, 10° la cohabitation légale; ainsi que les modifications successives apportées à ces données et leur date de prise d'effet.
12. A cet égard, la Commission s'interroge sur la pertinence de la collecte de la donnée (5°) "nationalité" pour la réalisation de la finalité précitée et recommande que la justification soit insérée dans le rapport au Roi ou que, à défaut de justification pertinente, cette donnée soit supprimée de la liste.
13. En ce qui concerne les données (8°, 9° et 10°) "Etat civil, composition de la famille et cohabitation légale", il ressort des informations obtenues auprès du fonctionnaire délégué que celles-ci s'avèrent déterminantes pour rechercher le titulaire du compte dormant, tel que défini par la loi programme. Elles visent à permettre aux établissements bancaires, en cas de constat de décès ou d'absence du titulaire du compte, de prendre contact avec les personnes en vie ayant fait partie de son ménage, en vue de leur permettre de faire valoir leur éventuelle qualité d'ayants droit du titulaire du compte décédé. Au vu de cette justification, l'accès à ces données apparaît comme pertinent. Afin d'assurer un bon niveau de prévisibilité aux traitements de données qui seront réalisés sur cette base, la Commission recommande que cette justification soit insérée dans le rapport au Roi et que l'article 2 de l'avant-projet d'A.R. précise donc les circonstances (constat, sur base de la consultation du Registre national ou du registre bis de la BCSS, du décès ou de l'absence du titulaire du compte et/du coffre dormant) qui justifieront la collecte des données "Etat civil, composition de la famille et cohabitation légales".
14. Quant à l'usage du terme de "composition de la famille", la Commission recommande de faire référence, en lieu et place, à la notion de "composition de ménage" étant la notion légale visée par la loi Registre national.

15. De plus, la Commission relève qu'il ressort du rapport au Roi que des établissements bancaires disposent dans certains cas uniquement du nom et du prénom de la personne ayant ouvert le compte en banque. Dans ces cas d'espèce, il est probable que les consultations du Registre national et du Registre bis, sur base du nom et du prénom d'une personne, aboutissent à des résultats multiples (en cas d'homonymie). La Commission recommande dans ces cas que les établissements bancaires utilisent toutes les informations à leur disposition, telles que la date de conclusion du contrat, pour ne conserver et ne traiter que les données à caractère personnel apparaissant pertinentes pour la réalisation de leur obligation légale de recherche et d'information. (ex: Elimination des homonymes nés après la date d'ouverture du compte dormant).
16. Enfin, la Commission fait remarquer que la consultation des historiques des données ne pourra intervenir qu'en cas de nécessité; par exemple lorsqu'il apparaîtra que la personne concernée a changé d'adresse.
17. L'article 3 de l'avant-projet d'arrêté royal détermine les données à caractère personnel nécessaires pour permettre aux compagnies d'assurances d'accomplir leurs obligations légales⁵ en matière de recherche des bénéficiaires de contrats d'assurances dormants.
18. Les remarques de la Commission émises ci-dessus sur l'article 2 relatives à la donnée "nationalité" et à la terminologie utilisée de "composition de la famille" ainsi que celle relative à la consultation de l'historique des données s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 3.
19. Pour le surplus, en ce qui concerne les données énumérées à l'article 3 a), étant les données du Registre national et du registre bis relatives à la personne assurée nécessaires à la réalisation des obligations imposées par la Loi programme en matière de recherche des bénéficiaires d'assurances dormantes, la Commission s'interroge sur la pertinence de collecter la donnée "résidence principale et, à défaut de celle-ci, les autres adresses disponibles" de la personne assurée. En effet, il apparaît qu'une prise de contact ne devra jamais intervenir avec l'assuré pour réaliser les finalités poursuivies en l'espèce: Si, sur base des consultations opérées auprès du Registre national ou de la Banque-carrefour, une compagnie d'assurance prend connaissance du fait qu'un assuré est toujours en vie, elle ne doit pas procéder à de plus amples

⁵ Celles-ci consistent en (1) la vérification, au terme des contrats d'assurances vie prévoyant une couverture décès ou avant le nonantième anniversaire de l'assuré (article 33 et 34 de la loi), de la survenance éventuelle du risque décès de l'assuré et (2) en cas de constat positif, la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurances dormants pour leur adresser un courrier recommandé contenant les informations précitées.

recherches. Si par contre, elle prend ainsi connaissance de son décès ou de son absence et que, suite aux vérifications dont question à l'article 35 de la loi, elle conclut à la réalisation du risque couvert par le contrat d'assurance, elle doit procéder à la recherche des bénéficiaires du contrat d'assurance et à l'envoi à ces derniers du courrier dont question à l'article 36 de la loi. Pour ce faire, la donnée "résidence principale de l'assuré" n'apparaît pas pertinente mais bien la donnée "résidence principale des bénéficiaires"; la collecte de cette dernière donnée étant par ailleurs déjà prévue à l'article 3 b) de l'avant-projet d'Arrêté royal. En conséquence, la Commission recommande que la justification de la collecte de la donnée "résidence principale" de l'assuré au regard de la finalité poursuivie en l'espèce soit insérée dans le rapport au Roi ou que, à défaut de justification pertinente, cette donnée soit supprimée de la liste de l'article 3 a).

20. L'article 3 b) détermine les données du Registre national et du Registre bis de la BCSS relatives aux bénéficiaires ("toute personne physique pouvant prétendre à des prestations assurées en application de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre") ou à toute autre personne nécessaire pour rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurances dormants, pouvant être nécessaires à la réalisation des obligations imposées par la Loi programme en matière de recherche des bénéficiaires d'assurances dormantes. La Commission constate le caractère large et ouvert de la formulation des personnes concernées potentiellement visées par cette disposition.
21. Le rapport au Roi précise que la seconde hypothèse de consultation des registres (données de toute autre personne nécessaire pour rechercher les bénéficiaires de contrats d'assurances) vise notamment les contrats d'assurances dont la ou les bénéficiaires ne sont pas nominativement désignés dans la clause "bénéficiaire" (clause bénéficiaire générique). Au vu ce qui précède, la Commission constate que, dans cette hypothèse, des recherches relatives à des personnes tierces s'avéreront effectivement nécessaires pour aboutir à la détermination nominative des bénéficiaires d'un contrat d'assurance. Toutefois, afin d'assurer un bon niveau de prévisibilité et de transparence des traitements de données qui seront opérés dans ces hypothèses, la Commission recommande que le dispositif de l'Arrêté précise que ce type de consultation ne pourra intervenir que lorsque la ou les bénéficiaires ne sont pas nominativement désignés dans le contrat d'assurance concerné.

22. De plus, sans pour autant conclure de manière générale au caractère excessif de la consultation des données 8° à 9° de l'article 3 b) (état civil, composition de ménage et cohabitation légale de toute personne physique pouvant prétendre à des prestations assurées ou de toute autre personne nécessaire à la recherche des bénéficiaires), la Commission relève que le caractère pertinent de la collecte de ces données fluctuera en fonction de la façon dont la clause bénéficiaire dans les contrats d'assurances concernés aura été rédigée. Des clauses bénéficiaires "génériques" (mes enfants à naître, les enfants de mon frère Jean,...) impliqueront la réalisation de plusieurs consultations du Registre national pour obtenir l'adresse actuelle de la ou des bénéficiaires.
23. Par ailleurs, Assuralia a informé la Commission du fait que certains contrats d'assurances comportent des clauses bénéficiaires dans lesquelles les bénéficiaires sont identifiés au moyen de leurs seuls nom et prénom de telle sorte que les consultations des registres sur cette base pourraient aboutir à des résultats multiples. Dans ces hypothèses, la Commission recommande que les Compagnies d'assurances utilisent toutes les informations à leur disposition (date de conclusion du contrat d'assurance, dates de naissances des homonymes) afin d'aboutir à une détermination du bénéficiaire du contrat d'assurance concerné. Dans ces hypothèses, il conviendrait en effet d'éliminer, parmi les résultats obtenus dans le cadre des consultations des Registres, les données relatives aux personnes nées antérieurement à la date de conclusion du contrat. Si, sur base de la façon dont la clause bénéficiaire du contrat d'assurance dormant a été rédigée et des informations à disposition des Compagnies d'assurance, la désignation de bénéficiaire du contrat ne peut prendre effet, l'article 107 de la loi de 1992 sur les contrats d'assurances terrestres impliquerait que les données du Registre national et du Registre bis relatives aux personnes composant la succession du preneur d'assurances soient consultées par les Compagnies d'assurances pour leur permettre de réaliser leur obligation légale.
24. En tout état de cause, il conviendra que des mesures organisationnelles soient adoptées afin de mettre en place des exigences en termes de qualité de motivation des requêtes d'accès qui seront adressées au point central.

25. D'un point de vue général, la Commission rappelle que le principe de sécurisation des traitements de données à caractère personnel, prévu à l'article 16 de la loi vie privée, impose au responsable de traitement de prendre des mesures techniques et organisationnelles adéquates pour protéger les données à caractère personnel qu'il traite et se prémunir contre les détournements de finalité. Le caractère adéquat de ces mesures de sécurité dépend, d'une part, de l'état de la technique et des frais engendrés et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels. Outre les mesures et désignations qui devront être entreprises dans le cadre des procédures d'autorisation auprès des Comités sectoriels compétents, la Commission renvoie aux «mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel» qu'elle a adoptées et qui sont publiées sur son site web⁶. S'il devait être fait appel à un sous-traitant, les dispositions relatives à la conclusion d'un contrat de sous-traitance en bonne et due forme devraient également être respectées. Il conviendrait dans ce cadre de fixer la responsabilité du sous-traitant et de convenir explicitement que le sous-traitant et les personnes agissant sous son autorité ne peuvent agir, dans le cadre de la mission spécifique de sous-traitance, que sur instruction du responsable du traitement.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable sur l'avant-projet d'Arrêt royal moyennant la prise en compte de ses remarques (considérants 12 à 16, 18, 19, 21, 24 et 25).

Pour l'Administrateur, e. c.

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere

⁶ <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>