

AVIS N° 07 / 2002 du 11 février 2002.

N. Réf. : 10 / A / 2001 / 050 / 016

OBJET : Projet de loi créant une Banque-Carrefour des Entreprises.

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 de l'Économie et de la Recherche scientifique, du 8 novembre 2001 et reçue par la Commission le 12 novembre 2001;

Vu le rapport de M. Yves POULLET,

Émet, le 11 février 2002, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. L'avant-projet de loi soumis par le Ministre des Affaires Economiques à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après, "la Commission") a pour objet la création d'une « Banque-Carrefour des Entreprises ». Cette création répond à différents objectifs: pour les entreprises, elle contribue à la simplification administrative en évitant à celles-ci la multiplication de collecte d'informations et en facilitant l'accès des entreprises à leurs dossiers. Pour le service public et l'Etat en général, elle facilite les échanges d'informations et permet dès lors une meilleure application des réglementations et de leur contrôle.

La « Banque-Carrefour des Entreprises » est dotée d'une certaine autonomie de gestion. Elle est rattachée budgétairement (art. 1^{er}) et statutairement au Ministère des Affaires Economiques. Elle a pour première fonction d'attribuer et de gérer le numéro d'identification des titulaires d'une inscription auprès de cette Banque-Carrefour (art. 2), ceux que la loi qualifie d'« entreprises ». On note que la loi définit de façon large cette notion d'« entreprise » (art. 3) et vise, au-delà des diverses sociétés ou associations non seulement, d'une part, l'ensemble des personnes y compris physiques avec ou sans personnalité juridique ayant des obligations sociales ou fiscales et, d'autre part, celles exerçant une profession libérale, mais également pour ces diverses catégories les sièges d'exploitation ou unités techniques d'entreprise.

Ce « numéro d'entreprise » est communiqué à son titulaire dès son attribution (art. 8). Il devra obligatoirement être utilisé dans les rapports du titulaire avec les autorités, administrations et services déterminés par le Roi (art. 7, al. 1^{er}).

2. A ce numéro unique comportant en principe, dit l'exposé des motifs, une référence à la catégorie d'entreprise et un numéro de contrôle sont associées diverses données d'identification de l'entreprise, données reprises dans le répertoire tenue par la Banque-Carrefour. Parmi ces données, l'article 4 énonce une série de données précises mais prévoit en outre une catégorie plus vague : « les données susceptibles d'influencer les obligations et droits en vertu des législations fiscales, sociales et économiques relevant des autorités, administrations et services publics désignés en vertu de l'article 6 ». Les données ainsi visées seront collectées mises à jour et transmises au Registre des Entreprises par diverses administrations ou services publics, selon un mode de « répartition fonctionnelle », fixé par un arrêté royal.

La Banque-Carrefour des Entreprises conserve et met à jour (cf. article 6, al. 2) ces données pendant 30 ans à dater de la « mort » de l'entreprise visée par ces données. On notera que certaines données pourront être déclarées publiques par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

3. Enfin, l'article 9 prévoit que l'entreprise titulaire d'inscription a droit d'obtenir communication des données à son sujet présentes dans la Banque-Carrefour et peut en demander rectification conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

4. L'attribution d'un numéro unique doit permettre le croisement plus aisé des traitements au sein des administrations pris au sens le plus large. Les articles 5, 6, 7 et 10 en établissent le principe et en fixent les limites.

Ainsi, pour l'accomplissement de ses missions, la Banque-Carrefour des Entreprises accèdera aux données du Registre National des personnes physiques et utilisera le numéro d'identification du Registre National. Ensuite, la mise en place d'une Banque-Carrefour des Entreprises n'a de sens que si l'utilisation du numéro unique d'entreprise est obligatoire tant pour les autorités publiques que pour les entreprises. L'exposé des motifs ajoute que les Communautés et Régions utiliseront également le numéro unique d'entreprise conformément à l'accord de coopération conclu relatif à la construction et l'exploitation d'une e-plate-forme commune entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions.

Par ailleurs, chaque organisme chargé d'alimenter la Banque-Carrefour des Entreprises utilisera le numéro d'entreprise comme clé d'accès à ses propres données.

L'accès par des tiers à la Banque- carrefour s'effectue selon des modalités techniques qui restent à fixer par arrêté royal. Par ailleurs, tout accès aux données non publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises n'est possible pour les administrations que dans le respect des principes de légalité et de proportionnalité (article 10 al. 3). Pour les autres instances (article 10 al.4), l'accès à ces données ne sera autorisé qu'à deux conditions : l'existence d'un but déterminé, explicitement décrit et justifié et la supériorité du but ainsi décrit sur l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de l'entreprise sur laquelle elles portent.

Les différents accès ainsi visés doivent faire l'objet d'autorisation sauf cas déterminés par le Roi (article 10, alinéa 5). L'autorisation est le fait d'un Comité d'autorisation sur la composition et les compétences duquel nous reviendrons (infra n° 5). Cette autorisation doit nécessairement mentionner divers points :

- " les données sur lesquelles portent l'autorisation;
- les catégories de personnes à qui ces données peuvent être fournies;
- les finalités d'intérêt général pour lesquelles les données communiquées peuvent être utilisées. "

5. Deux organes sont créés par l'avant-projet de loi :

➤ l'article 13 mentionne la création d'une commission de gestion dont la composition et le fonctionnement seront réglés par arrêté royal. On notera que cette commission qui assure la gestion de la Banque-Carrefour des Entreprises, a l'importante compétence de conseiller voire de suggérer au Roi, comme le prévoit l'article 12, tout projet portant sur l'abrogation, le complément, la modification ou le remplacement des dispositions légales en vigueur relatives à l'identification des titulaires, la collecte des données ainsi que sur l'utilisation du numéro d'entreprise.

L'article 12 alinéa 3 prévoit à cet égard selon le mécanisme des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux la confirmation de l'arrêté royal par une loi. On ajoute que l'article 6 (al. 1) subordonne également à l'avis de la Commission de gestion, l'arrêté royal fixant la répartition fonctionnelle entre administrations quant à la collecte et la mise à jour des données à enregistrer par la Banque-Carrefour.

- l'article 14 crée un comité d'autorisation dont la composition s'énonce comme suit :
- le fonctionnaire dirigeant de la Banque-Carrefour des Entreprises y siège de manière consultative (article 14, al. 4);
 - moyennant certaines incompatibilités, 5 membres effectifs et cinq membres suppléants dont 3 membres de chaque catégorie sont nommés par la Chambre des Représentants, 2 membres de chaque catégorie, par la Commission de protection de la vie privée, un président est choisi parmi les membres.

La compétence essentielle du Comité d'autorisation est, d'une part, la délivrance des autorisations visées supra n° 4 et, d'autre part, la délivrance d'avis préalables à divers arrêtés royaux, celui sur les modalités de l'accès à la Banque-Carrefour (article 10, alinéa 1), celui portant sur une liste des données complémentaires devant figurer à la Banque-Carrefour (article 4.2.) et, enfin, celui fixant la liste des données dites publiques.

II. La Banque-Carrefour des Entreprises : une institution originale mais dérivée des précédents du Registre National et de la Banque-Carrefour de sécurité sociale :

6. Les réflexions qui suivent ont pour objet de mettre en relief les caractéristiques de la Banque-Carrefour des Entreprises par rapport à deux autres Banques-Carrefour déjà existantes : le Registre National (loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques modifiée à de nombreuses reprises) et la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (loi du 15 janvier 1990 relative à L'institution et à l'organisation d'une Banque carrefour de la sécurité sociale également modifiée à de nombreuses reprises) . Ces trois banques de données ont toutes trois pour vocation de faciliter les flux d'informations entre administrations ou services publics. Certes, leurs fonctions diffèrent suivant le type de données concernées et les impératifs pour lesquels elles ont été créées. A première vue, la Banque-Carrefour des Entreprises cumule les fonctionnalités du Registre National et de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale. On ajoute que certaines des dispositions du projet se comprennent et s'éclairent par le rappel de ces deux précédents.

7. La loi de 1983, en créant le Registre National des personnes physiques, entend doter chaque citoyen d'un numéro unique, stocker en un lieu unique les données de base de chaque citoyen, et limiter strictement l'accès à ces données et l'utilisation du numéro de registre national. On conçoit aisément qu'à ce registre des personnes physiques doit correspondre un registre des entreprises, personnes morales. On note cependant que la notion d'entreprise couvre, bien au-delà des personnes morales voire des commerçants, non seulement toutes les personnes physiques soumises à une quelconque obligation de sécurité sociale ou à la TVA, mais également toute personne exerçant une profession libérale ou toute personne physique employant, ne serait ce qu'occasionnellement, une personne physique.

Par ailleurs, les données stockées par la Banque-Carrefour sont définies de manière extensive, l'accès à ces données est l'objet de contrôles moins sévères ⁽¹⁾ et, finalement alors que le numéro de registre national est soumis à des conditions restrictives, l'utilisation du numéro de registre des entreprises est encouragée voire obligatoire.

De tels écarts se justifient sans doute par la qualité de secteurs économiques des « entités » ou « personnes » recensées par le Registre des entreprises. Nous reviendrons sur cet argument.

¹ On notera que le critère de la vie privée des personnes concernées n'est pas le seul à devoir être pris en considération.

8. Le rapprochement de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et de la Banque-Carrefour des Entreprises est plus évident encore. L'idée dans les deux cas est de permettre une meilleure circulation de l'information au sein des réseaux mis en place au sein de l'administration et des organismes d'intérêt public. Pour ce faire, il est nécessaire notamment d'identifier les endroits où les données relatives, d'une part, à un assujetti à la sécurité sociale ou un bénéficiaire, d'autre part, à une entreprise se trouvent. Ce principe commun explique que dans les prescrits de la loi banque-carrefour comme dans ceux du projet "entreprises", on mentionne la localisation des données relatives aux «entreprises » dans les diverses administrations qui les détiennent. Cependant, on constate que, contrairement au projet Banque de données des Entreprises, la Banque Carrefour de Sécurité sociale ne reprend dans son répertoire, par personne concernée, que les types de données sociales disponibles dans le réseau ainsi que leur localisation (article 6 de la loi du 15 janvier 1990) et non les données elles-mêmes, sans que dans le projet "Entreprises", une justification ne soit apportée de la nécessité de ces compléments d'informations.

9. Les questions d'accès aux données sont réglées également dans les deux cas par voie d'autorisation même si quelques différences notoires, en particulier la deuxième, peuvent être relevées :

- l'utilisation du numéro d'entreprise est largement promue;
- la Banque-Carrefour des Entreprises n'est pas considérée comme le passage obligé des flux entre administrations alors que le passage par la Banque-Carrefour de sécurité sociale est, sauf exceptions, obligatoire (art. 12, § 3 et art. 14 de la loi du 15/01/1990);
- la répartition fonctionnelle des tâches d'enregistrement et de mise à jour est envisagée de la manière (cf. l'article 9 de la loi du 15 janvier 1990) vis-à-vis des administrations de sécurité sociale que vis-à-vis des administrations ou services publics concernés par le Registre des entreprises);
- enfin, les deux Banques-Carrefour disposent d'un Comité de gestion ⁽²⁾ et d'un organe de contrôle de la légalité, de la proportionnalité et de la sécurité des flux: d'une part le Comité d'autorisation de la Banque-Carrefour des Entreprises, d'autre part, le comité de surveillance près de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale. Certes, la composition des organes est différente et le rôle de la Commission envisagé différemment. Dans le cas de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, un membre de la Commission siège comme membre de plein droit au Comité de surveillance (une parmi les six personnes qui composent le comité de surveillance). Il coordonne les activités du comité de surveillance et de la Commission et peut demander l'ajournement d'un dossier dans l'attente de l'avis de la Commission qui doit nécessairement être émis dans les 30 jours francs. Par ailleurs, la Commission reçoit communication de tous les avis, décisions et recommandations du Comité de surveillance.

² L'existence en outre d'un comité général de coordination dans le cas de la Banque-Carrefour de sécurité sociale n'est pas évoquée ici.

III. ANALYSE DES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET :

10. L'application de la loi de protection de la vie privée du 8 décembre 1992 à l'avant-projet est indéniable dans la mesure où l'avant-projet crée et organise de nombreux traitements de données à caractère personnel. La notion de données à caractère personnel est en effet définie de manière très large par la loi de 1992. Elle s'étend à toute "information concernant une personne physique identifiée ou identifiable". En l'occurrence, les "entreprises" visées par l'avant-projet sont des personnes physiques directement identifiées comme le note le point 4 de l'article 3, ou indirectement identifiables comme c'est le cas pour certaines personnes morales. Par ailleurs, les données reprises dans le répertoire et relatives aux personnes morales reprendront sans doute les données nominatives des administrateurs et dirigeants. Ensuite, la dite Banque-Carrefour des Entreprises pourra disposer de données complémentaires relatives à des personnes physiques en lien avec l'entreprise dans la mesure où cette Banque-Carrefour dispose d'un accès au Registre National.

11. La loi de 1992 étant applicable, il importe de rappeler un de ses principes essentiels à savoir, l'obligation de veiller à ce que les données soient "collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités". A cet égard, la Commission aurait souhaité que l'avant-projet se montre plus précis dans la définition des missions légales de la Banque-Carrefour des Entreprises : l'alinéa 2 de l'article 2 mentionne que la Banque-Carrefour "est chargée de la récolte, du stockage et de la gestion des données portant sur l'identification des titulaires d'une inscription...". Il est indispensable que la mission de la banque soit mieux délimitée comme c'est le cas dans les deux précédents rappelés ci dessus (supra, n° 6 et ss.) : le Registre national et la Banque-Carrefour de sécurité sociale. En particulier, il eût pu être précisé que la Banque-Carrefour assure l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations permettant l'identification des entreprises et la localisation des dossiers relatives à ces entreprises dans les diverses administrations et ce afin de faciliter les relations entre administrations et administrés et la fiabilité des échanges entre administrations³. Il serait en outre nécessaire que le législateur indique les domaines législatifs pour l'application desquelles l'utilisation de la Banque-Carrefour est rendue nécessaire. Le texte de l'avant-projet et l'exposé des motifs laissent entendre qu'il s'agit des législations économiques (réglementation des prix, concurrence, aides aux entreprises), sociales et fiscales. La Commission souhaite que ces précisions figurent dans la loi comme c'est le cas pour la Banque-Carrefour de sécurité sociale, conçue pour l'application des seules législations de sécurité sociale.

12. L'examen de la portée très large du concept d'entreprise soulève des questions délicates.

Faut-il, outre les personnes morales ou physiques, reprendre au sein de celles-ci les "unités techniques d'entreprises"? La Commission n'a pas d'objection sur ce point si le Gouvernement peut démontrer que plusieurs administrations relevant de secteurs différents (ainsi, par exemple, en montrant que à la fois la législation fiscale et la législation sociale) ont recours à cette même notion). Si cette notion n'est utilisée que par un seul secteur administratif, la nécessité d'un identifiant commun ne s'impose plus.

³ Il ne ressort ni du texte ni des informations données par le fonctionnaire compétent que la Banque-Carrefour soit chargée de conduire, d'organiser et d'autoriser les échanges des données relatives aux entreprises entre les administrations et doivent constituer le nœud central, point de passage obligatoire, de ces échanges.

13. L'article 4 de l'avant-projet décrit les informations contenues dans le répertoire des entreprises. Deux catégories sont distinguées : la première décrit de manière précise des données d'identification. La seconde renvoie à une catégorie vague : "les données susceptibles d'influencer les obligations et droits en vertu des législations fiscales, sociales et économiques relevant des autorités, administrations et services publics...".

La première catégorie ne soulève pas de difficulté hormis le point f) dont le libellé est trop vague ⁽⁴⁾ (qu'entend-on par "nature des données" ?) et ne répond pas au principe de l'article 4, § 1^{er} de la loi de 1992, qui exige que les données traitées soient "adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement". Ces imprécisions pourraient être résolues, d'une part, par une meilleure définition des finalités de la Banque-Carrefour (cf. supra n° 11) et par une meilleure formulation du point f), à l'instar de ce qui est prévu par l'article 6 de la loi de 1991 créant la Banque-Carrefour de sécurité sociale. Sur ces bases, le point f) pourrait s'écrire : "La Banque-Carrefour tient à jour un répertoire des entreprises. Ce répertoire reprend, par entreprise, en ce qui concerne les données non visées aux articles a) à d), les types de données d'identification, nécessaires à l'application des législations économiques, sociales et fiscales qui sont disponibles auprès des autorités, administrations et services publics désignés en vertu de l'article 6, ainsi que leur localisation. Le répertoire fournit cette localisation en mentionnant l'institution où ces données sont conservées".

La seconde catégorie de données est plus vague encore : rien ne permet de la définir de manière certaine. Que faut-il entendre par données susceptibles d'influencer les obligations et droits en vertu des législations fiscales, sociales et économiques lorsqu'on sait que notamment en matière de contrôle fiscal, la loi permet d'étendre à l'infini les pouvoirs d'investigation du fisc pour déterminer les obligations fiscales du citoyen en cause ? Certes, l'avant-projet propose qu'une liste soit arrêtée par le Roi après avis du Comité d'autorisation mais ces garanties sont insuffisantes et ne permettent pas de répondre à l'objection déjà soulevée de l'insuffisante définition des finalités de la Banque-Carrefour, ce qui empêche un examen de la pertinence des données qui figureraient dans la liste. La Commission tient en outre à rappeler que la mission de la Banque-Carrefour n'est pas d'être un vaste répertoire de données se substituant aux administrations mais simplement d'identifier les lieux où figurent de telles données et de renvoyer l'institution qui souhaite l'accès à ces données à l'institution détentrice qu'elle aura aidé à identifier, en tant que Banque carrefour.

En d'autres termes, plutôt que la référence vague actuellement prévue par le texte, la Commission propose que les données précises que le gouvernement envisage dès maintenant de mettre dans le répertoire soient définies et reprises sur le même pied que les données du point 1. Si d'aventure, dans le futur, d'autres données devraient être ajoutées, la Commission souhaite que leur ajout fasse l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres après avis de la Commission de la protection de la vie privée. La même procédure devrait être suivie pour le cas des liens vers les endroits où ces données sont tenues.

⁴ Ainsi, qu'entend-on par "nature des données"? S'agit-il simplement d'identifier le type de données ou s'agit-il de reprendre le contenu même de la donnée ? Si la seconde réponse est retenue comme le laisse à penser l'article 6 de l'avant-projet, le risque de voir la Banque-Carrefour se transformer en une banque de données mammoth où seraient reprises les données émanant des diverses institutions est grand.

14. L'article 5 autorise "pour l'accomplissement de ses missions", la Banque-Carrefour à accéder aux données du Registre national et à utiliser le numéro du Registre national. La disposition reprend apparemment celle de l'article 7 de la loi de 1991 relative à la Banque- carrefour de la sécurité sociale. On note cependant que la loi de 1991 prenait soin d'ajouter que l'accès était limité aux données... qui sont accessibles par une institution de sécurité sociale. Une telle précision a tout son sens à propos de la Banque-Carrefour des Entreprises dans la mesure où la plupart des administrations ou autres institutions qui gèrent des données relatives à des personnes morales n'ont pas nécessairement accès aux données relatives aux personnes physiques qui composent les organes ou le personnel de ces "entreprises". L'autorisation pour la Banque-Carrefour des Entreprises d'accéder au Registre national ne peut se comprendre au-delà du droit des institutions d'avoir accès au Registre national, faute de quoi ces institutions bénéficieraient par le truchement de la Banque-Carrefour d'un accès indirect illégal aux données du Registre national. Par ailleurs, la Commission se réjouit du fait que le Gouvernement n'envisage pas que le numéro d'entreprise puisse se confondre avec le numéro de registre national même lorsque l'entreprise est une personne physique. Ce principe de la spécialité des numéros qui interdit la connexion automatique de tous les fichiers "Entreprises" et "personnes physiques" est une sage précaution.

15. L'article 6 prévoit après avis de la seule Commission de gestion la désignation par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres des instances qui sont chargées, selon le principe de "répartition fonctionnelle", de collecter de manière unique et de tenir à jour les données énumérées par l'article 4 alinéa 1^{er}. Cette disposition vise à rationaliser au sein des services publics la répartition des tâches, à éviter la multiplication des demandes d'informations redondantes auprès des entreprises et, autant que faire se peut, à en garantir l'exactitude. La Commission ne peut qu'approuver ce souci louable mais tient à rappeler que le principe de répartition fonctionnelle déjà consacrée par la législation de 1991 relative à la Banque-Carrefour de sécurité sociale ne peut avoir pour effet d'habiliter une instance à collecter ou traiter une information en dehors de ses compétences légales. Pour cette raison, la Commission estime que l'avis du Comité d'autorisation sur cette liste serait également nécessaire vu notamment les conséquences que l'avant-projet tire de l'appartenance d'une instance à cette catégorie (infra n° 16). Faute de ce contrôle préalable, la Commission craint qu'entre les instances ainsi désignées, ne se crée une zone de libre parcours de données qui irait à l'encontre du principe de la séparation des administrations, garantie traditionnelle du respect des libertés des citoyens.

16. L'article 7 traite du numéro d'identification qui sera attribué à chaque entreprise, numéro dont l'utilisation est obligatoire tant dans les rapports entre "entreprises" et les autorités, administrations et services désignés par le Roi suivant l'article 6 (supra, n° 15) que dans les rapports que ces dernières entretiennent entre elles. Il s'agit à propos des entreprises de maximiser la fluidité des échanges d'informations au sein des administrations et autres services et de faciliter ainsi l'application des réglementations sociales, fiscales et économiques ainsi que le contrôle du respect de celles-ci. La généralisation de l'utilisation de ce numéro facilite également les démarches des entreprises pour accéder à leurs dossiers économiques voire pour constituer ceux-ci lorsqu'une telle constitution de dossier nécessite des informations en provenance de différents lieux. La Commission peut comprendre les motivations de cette décision et conçoit aisément que les intérêts des entreprises à défendre la confidentialité de leurs données sont moins prégnants que lorsqu'il s'agit de personnes physiques et notamment de données plus sensibles comme en matière de données de sécurité sociale et que ces intérêts cèdent plus facilement face aux impératifs de bonne politique économique, sociale et fiscale. Cependant, elle tient à rappeler que cette meilleure circulation de l'information ne peut s'opérer au mépris des règles légales relatives au cloisonnement des administrations et que les accès entre administrations, services ou autorités ne peuvent se réaliser que dans le cadre strict de l'accomplissement par les instances tant requérante que requise, des missions légales qui leur sont imparties et pour autant que ces données soient nécessaires à l'accomplissement de leurs obligations légales ou réglementaires.

On ajoute que le numéro doit devenir pour chacune de ces instances la clé d'accès unique aux dossiers qu'elle gère. Cette disposition si elle se conçoit dans l'optique d'une meilleure efficacité administrative, renforce encore le danger décrit au paragraphe précédent dans la mesure où la structure sur base d'une clé unique facilite encore la connexion entre fichiers. A ce propos, la Commission tient à noter que les administrations pourraient parfaitement, dans l'état actuel du projet, connecter entre elles leurs fichiers à l'aide de cette clé unique sans devoir passer par la Banque Carrefour . Il est donc indispensable que des contrôles soient opérés chaque fois qu'au sein des administrations ou entités visées à l'article 6, il est fait usage du numéro d'entreprise pour accéder à des données auprès d'une autre administration et que les divers flux de données non publiques ainsi permis fassent l'objet d'une déclaration préalable auprès de la Commission de protection de la vie privée.

17. L'article 9 traite du droit d'accès de l'entreprise concernée aux données enregistrées ou référencées ⁽⁵⁾ à la Banque-Carrefour et de son droit de rectification au cas où les données sont imprécises, incomplètes ou inexactes. La Commission note à propos de ce dernier droit que l'avant-projet se réfère exclusivement à l'article 7 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. La Commission s'étonne de cette référence exclusive à la loi de 1994. Elle rappelle que dans la mesure où il s'agit de données à caractère personnel (cf. supra n° 10), les droits d'accès et de rectification existent également en vertu de la loi du 8 décembre 1992 (article 10 et ss.) et que les procédures, modalités et délais prévus par cette loi s'appliquent intégralement.

18. L'article 10 détermine les conditions d'accès par les tiers non seulement à la Banque-carrefour mais également, est-il affirmé à la Commission, aux données ou à l'une des données contenues dans la Banque-Carrefour, peu importe que l'accès s'opère directement auprès de la Banque-Carrefour ou auprès d'une autre autorité, administration ou service public désigné à l'article 6 via un système universel d'échanges de messages, comme l'ont proposé plusieurs rapports gouvernementaux.

19. L'alinéa 1 de l'article fixe les modalités techniques du seul accès à la Banque-Carrefour. A cet égard, la Commission rappelle le prescrit de l'article 16 de la loi de 1992 qui impose notamment des mesures techniques et organisationnelles appropriées eu égard aux risques d'atteinte à la confidentialité que représente la création d'un traitement (par exemple, nomination d'un audit de sécurité, obligation de signature des demandes d'accès, dispositions statutaires pour les employés de la Banque-carrefour,...).

L'alinéa 2 autorise le Roi à déclarer publiques certaines données visées à l'article 4. La Commission considère qu'en matière économique, il est certes d'intérêt public que certaines données relatives aux acteurs économiques puissent être accessibles gratuitement et aisément via un registre central, ainsi le numéro de T.V.A, le numéro de registre du commerce, l'adresse de la personne, etc. mais elle souhaite cependant que cette liste soit l'objet d'une loi et soit réduite au strict minimum indispensable (en particulier, seules des données reprises à l'article 4.1. devraient être reprises) et que cette liste ne vise que les commerçants proprement dits, dans la mesure où la même nécessité soit n'existe pas pour d'autres catégories d'"entreprises", soit peut-être mieux rencontrée par des dispositions spécifiques à ces professions (ex. registre des médecins ou des avocats).

⁵ Ceci signifie-t-il que la personne concernée lorsqu'elle exerce son droit d'accès auprès de la Banque-Carrefour aura accès non seulement aux données du répertoire mais également, aux seules fins de l'accès, aux données localisées dans d'autres instances dans la mesure où leur localisation est référencée à la Banque-Carrefour? Si la réponse est positive, il est nécessaire que les demandes qui seraient opérées par la Banque-Carrefour dans ce contexte soient clairement identifiées et que les données ainsi communiquées par les instances soient sécurisées.

20. L'alinéa 3 traite du droit d'accès des *administrations* publiques aux données reprises à la Banque-Carrefour peu importe auprès de quelle instance s'opère cet accès. Il le limite aux seules données nécessaires à l'accomplissement des missions ou obligations légales ou réglementaires de ces administrations. Cette disposition qui doit se lire avec les dispositions des alinéas 5 et 6 (cf. infra n°21) traduit les principes même de la loi du 8 décembre 1992 et ne peut donc qu'être approuvée par la Commission.

L'alinéa 4 envisage l'accès aux données non publiques des "autres instances" que les administrations publiques. Le but de la disposition est de permettre un accès plus facile à de telles données dans la mesure où ces "autres instances" pourront s'adresser à un guichet unique centralisateur plutôt que de recourir à des demandes auprès de différentes administrations. Il s'agit d'une catégorie de bénéficiaires potentiels très large qui peut viser des organismes d'intérêt général, des entreprises publiques mais également des entreprises privées qui pourraient être intéressées par l'une ou l'autre des données reprises au registre des "Entreprises", données dont la Commission a déjà souligné l'imprécision de la liste (cf. supra, n°13). Cette double imprécision est dès lors regrettable. La Commission souhaite que cette finalité supplémentaire de la Banque-Carrefour soit justifiée et précisée en ce qui concerne cet accès élargi et que si justification est apportée, en toute hypothèse, les données de l'article 4 ainsi accessibles soient limitées.

Les limites mises aux droits d'accès de telles instances par le même alinéa reprennent un libellé qui rappelle celui de l'article 7f) de la loi du 8 décembre 1992 dont on rappelle le texte: "lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi". La reprise de cette exception dans l'avant-projet signifie un élargissement du bénéfice de la protection aux personnes morales dans la mesure où l'avant-projet vise également tant les personnes morales "Entreprises" que les personnes physiques et permet la protection à côté des droits et libertés fondamentaux d'intérêts purement économiques.

21. L'alinéa 5 conditionne l'accès des administrations publiques visées à l'alinéa 3 et des autres instances visées à l'alinéa 4 à une autorisation d'un Comité dit d'autorisation, sauf les cas déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Sous réserve des critiques relatives au fonctionnement du Comité et de sa composition, une première réflexion vise les critères de cette autorisation. En ce qui concerne les accès réclamés par des administrations publiques, le contrôle opéré est outre celui de conformité à la loi en projet et à ses arrêtés d'exécution (voir infra), un pur contrôle de conformité légale, et non d'opportunité. En d'autres termes, le Comité n'a pas à s'interroger sur le point de savoir si une administration peut faire valoir un intérêt légitime à l'obtention d'une information auprès de ou via la Banque-Carrefour mais simplement de constater s'il existe une base légale ou réglementaire à l'obtention de cette information. Pour les autres instances, il s'agira de vérifier si la balance d'intérêts entre ceux du requérant et ceux de la personne concernée penche bien du côté de celui qui réclame les données.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'exception prévue par le texte de l'alinéa: "sauf dans les cas déterminés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres", la Commission souhaite que des précisions soient données. L'arrêté royal devrait en toute hypothèse faire l'objet d'un avis préalable du Comité d'autorisation et ne pourrait être pris que sur base de l'expérience acquise par le Comité suite à plusieurs demandes individuelles concordantes. Faute de quoi, il sera facile au Gouvernement de contourner les précautions que lui même a entendu mettre en place par son avant-projet.

Les alinéas 7 et 8 précisent l'étendue de ce contrôle et le contenu de l'autorisation. On note que le contrôle de conformité à la loi, objet du présent avis, et aux arrêtés d'exécution serait facilitée si les missions légales de la Banque-Carrefour étaient mieux précisées et que, par ailleurs, ce contrôle ne dispense pas en toute hypothèse d'un contrôle du respect des prescrits de la loi du 8 décembre 1992 et de ses arrêtés d'exécution. Quant au contenu de l'autorisation, l'avant-projet parle de précision quant aux "finalités d'intérêt général", ce qui exclut que des personnes puissent demander l'accès pour des finalités privées, ce qui semble contradictoire avec l'hypothèse visée par l'alinéa 4, c'est à dire d'une demande par une personne privée faisant valoir un intérêt certes légitime mais purement personnel.

22. L'article 12 de l'avant-projet établit le droit pour le Roi par une procédure proche des arrêtés de pouvoirs spéciaux (confirmation par une loi dans l'année) de modifier, voire d'abroger les dispositions légales en vigueur afin de permettre l'identification des titulaires, la collecte des données ainsi que l'utilisation mutuelle et réciproque du numéro d'entreprise. L'arrêté ne nécessite que l'avis de la Commission de gestion dont le délai d'émission peut être fixé à un mois. La Commission souhaite que la formulation du texte indique clairement que la disposition ne vise rien d'autre que la coordination formelle de textes préexistants (remplacement dans des textes d'une mention du numéro ONSS par une mention du numéro d'entreprise, etc.) de manière à tenir compte des dispositions de la future loi.

23. L'article 14 organise la composition du Comité d'autorisation, dans lequel la Commission désignerait deux membres et deux suppléants auxquels s'ajouteraient trois membres et trois suppléants nommés par la Chambre des représentants ainsi que le fonctionnaire-dirigeant de la Banque-Carrefour avec voix consultative. Ce comité fixe son règlement d'ordre intérieur.

S'agissant de la création d'un organe spécifique d'autorisation tel qu'envisagé par le présent projet, la Commission tient tout d'abord à souligner qu'un tel choix nuit à la nécessaire unité d'approche qui devrait caractériser, notamment sur le plan institutionnel, le contrôle du respect de la vie privée. Il lui semble indispensable que soit bien pesée l'incidence de ce choix au moment où le Gouvernement entend développer une politique d'e-government, avec les applications que celle-ci peut avoir aujourd'hui à propos des entreprises, demain dans d'autres secteurs de l'administration, comme par exemple la carte d'identité électronique. Face à cette multiplication, prévisible, de dossiers, la Commission estime qu'il est important que les questions liées aux droits et libertés fondamentaux des citoyens, suscitées par ces nouveaux dossiers puissent être réfléchies, autant que faire se peut, dans une enceinte unique.

La Commission observe à cet égard qu'on peut s'interroger sur la compatibilité de la création d'un nouvel organe spécifique d'autorisation avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec son article 22 (droit au respect de sa privée), dès lors qu'une partie des titulaires de ce droit se voient privés de l'intervention de l'organe institué par la loi générale et organique du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, comme des garanties que celle-ci prévoit. Il apparaît que seule une justification objective et raisonnable serait de nature à justifier cette différence de traitement, condition à laquelle ne satisfait pas la création en dehors de la Commission de ce nouvel organe spécifique d'autorisation, a fortiori en considération du fait que la Commission n'y est représentée que de façon minoritaire.

Par contre, à propos de la participation du fonctionnaire dirigeant comme membre à titre consultatif, le précédent constitué par l'article 45 de la loi de 1991 organique de la Banque-Carrefour peut être rappelé; il est en effet de l'intérêt d'un bon examen des dossiers que puisse y être invité le fonctionnaire dirigeant, lorsque le requiert la complexité d'un dossier ou qu'apparaît la nécessité d'informations complémentaires.

24. Si le Gouvernement entendait toutefois maintenir le choix d'un comité à composition mixte (associant des membres de la Commission et des membres externes), la Commission pourrait comprendre ce choix dès lors qu'un tel Comité serait institué en son sein, qu'il serait présidé de droit par le Président ou son délégué et comprendrait un nombre de membres représentant la Commission au moins égal au nombre de membres externes, la voix du président ou de son délégué l'emportant en cas de parité de votes. La présence de membres externes - assurant une bonne représentation des divers points de vue (celui des entreprises, des administrations, etc.) - pourrait être considérée comme constituant une valeur ajoutée.

25. La Commission observe enfin que s'exprime, sur le plan du droit communautaire, le même souci d'une organisation institutionnelle en matière de protection des données à caractère personnel qui s'avère, sinon centralisée, à tout le moins de nature à garantir une cohérence d'approche en la matière. Ainsi le Groupe de protection des données, établi en vertu de l'article 29 de la directive 95/45/CE a-t-il encore très récemment souligné (cfr courrier du 25 janvier 2002 joint en annexe), au delà des textes, l'importance d'un tel choix, que ce soit sur le plan de l'effectivité de l'accès des citoyens aux organes de contrôle, sur le plan de la cohérence et de l'identité de niveau de protection ainsi que sur le plan de la représentation externe des Etats membres en la matière. La pratique dans les Etats membres semble d'ailleurs, comme le relève le document précité, converger en ce sens.

26. Sur le plan des compétences de ce Comité d'autorisation devrait figurer la mise sur pied d'un cadastre des flux entre les administrations, autorités et services publics réalisés grâce au truchement de la Banque-Carrefour ou grâce au numéro de registre des entreprises. Ce cadastre des flux devrait faire l'objet d'une publication. Le Comité devrait pouvoir bénéficier d'une compétence d'avis d'initiative et de recommandations. Une compétence d'enquête apparaît également nécessaire pour que soit assuré le contrôle effectif de la loi et des décisions prises en vertu de celle-ci. Enfin, un rapport annuel du Comité d'autorisation sur son activité devrait être remis au Ministre des Affaires économiques et au Parlement.

27. L'article 15 mentionne que les personnes qui dans l'exercice de leurs fonctions, interviennent dans l'enregistrement, la conservation, l'exploitation et la communication des données visées à l'article 4, sont tenues au secret professionnel. La disposition surprend dans la mesure où elle vise toutes les personnes qui au sein des administrations, voir ailleurs, manipuleront les données de l'article 4. Par ailleurs, la Commission tient à rappeler que cette disposition n'a pas pour effet d'exempter les personnes visées de l'application des dispositions pénales prévues par la loi du 8 décembre 1992. Cette remarque vaut également pour le dispositif de l'article 16.

CONCLUSION :

Sous réserve de la prise en considération des observations formulées ci-dessus, en particulier sous les points 11, 13, 22, 23 et 24, la Commission émet un avis positif.

Le secrétaire,

Le président,

B. HAVELANGE,

P. THOMAS.