

Adresse postale :
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115
Bureaux :
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 05 / 96 du 5 février 1996

N. Réf. : SE / 94 / 046 / 42

OBJET : Projet de loi portant des dispositions sociales, chapitre IV (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 le rapport de M. P. LEMMENS,

Emet d'initiative, le 5 février 1996, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

1. Le 3 janvier 1996, un projet de loi portant des dispositions sociales a été introduit à la Chambre des Représentants (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-1). Le chapitre IV de ce projet contient des dispositions relatives à la Banque-carrefour de la sécurité sociale (articles 64 à 73).

Le présent avis concerne les articles 64 à 69 et 72 à 73. Ces articles visent tous à modifier la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale et se rapportent au système instauré pour protéger les données à caractère personnel dans le secteur de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

II. OBSERVATION GENERALE :

2. Avant d'examiner le contenu du projet de loi, la Commission estime devoir souligner qu'elle n'a été, à aucun moment, consultée sur les dispositions du projet relatives à la Banque-carrefour. Elle n'a eu connaissance des modifications en projet à la loi que grâce à la publication du projet comme document parlementaire.

La Commission rappelle qu'elle est appelée, sur la base de l'article 29, 1er, 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, à émettre des avis, entre autres, au gouvernement, "sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée".

En l'espèce, la Commission constate que le gouvernement n'a pas suivi la suggestion du Conseil d'Etat, faite au sujet de plusieurs des articles concernés, de la consulter ⁽²⁾.

3. La Commission est d'avis qu'un certain nombre de dispositions en projet, soit touchent aux principes fondamentaux de la protection de la vie privée appliqués à un secteur où des données sensibles sont traitées, soit peuvent influencer son propre fonctionnement. Pour ces raisons, elle estime souhaitable d'émettre, d'initiative, le présent avis.

Vu le caractère urgent du projet et le fait que ce dernier figure déjà à l'ordre du jour de la commission compétente de la Chambre, la Commission se limite aux remarques suivantes.

¹ Les articles 70 et 71 du projet visent également à modifier la loi du 15 janvier 1990. Toutefois, ces modifications ne concernent exclusivement que l'engagement des membres du personnel de la Banque-carrefour et tombent, dès lors, en-dehors du pouvoir d'appréciation de la Commission.

² Avis des 7-8 décembre 1995, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 352-1, (120), 131-133.

III. EXAMEN DU TEXTE DU PROJET :

A. Remplacement de l'obligation de communiquer d'office certaines données au bénéficiaire concerné par une obligation de motiver les décisions de manière formelle (articles 66, 68, 69 et 72).

4. L'article 20, 1er, 1° de la loi du 15 janvier 1990 impose aux institutions de sécurité sociale l'obligation de communiquer d'office aux bénéficiaires de la sécurité sociale, à ceux qui demandent à en bénéficier ou à leurs représentants légaux des données sociales à caractère personnel sur lesquelles elles se sont basées pour la détermination ou l'évaluation de leurs droits. Cette communication doit avoir lieu, au plus tard, en même temps que la notification de la décision au sujet du droit fondé sur les données en cause. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis de la Commission, accorder des dérogations à cette obligation ⁽³⁾.

L'article 90 de la loi du 15 janvier 1990 prévoit une disposition transitoire. Selon cette disposition, le Roi peut, au plus tard le 1er janvier 1995, accorder dispense des obligations visées à l'article 20 à "telle ou telle branche de la sécurité sociale qui justifie de son impossibilité de les respecter". La dispense doit prendre fin, au plus tard, deux ans après son attribution ⁽⁴⁾.

La ratio legis de l'obligation imposée par l'article 20, 1er, 1° de la loi du 15 janvier 1990 apparaît dans l'exposé des motifs précédant le projet en question. Partant de la constatation qu'un échange de données plus intense entre les institutions de la sécurité sociale allait de pair avec une réduction importante de la collecte d'informations auprès des assurés sociaux eux-mêmes, le législateur a souhaité éviter que les bénéficiaires (ou bénéficiaires virtuels) ne puissent plus vérifier "l'exactitude de l'appréciation de leurs droits". C'est pourquoi il a été imposé aux institutions l'obligation de communiquer à l'ayant-droit concerné "les données utilisées pour l'appréciation d'un droit éventuel ... d'initiative et de manière bien compréhensible" ⁽⁵⁾.

³ Lesdites dérogations, selon les travaux préparatoires à la loi du 15 janvier 1990, ne pourraient se justifier "que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles". On pensait plus précisément aux cas dans lesquels "la communication d'informations pouvait avoir des conséquences nuisibles sur l'état de santé de l'intéressé (par exemple, l'annonce d'une maladie grave)" ou dans lesquels l'information aboutissait "à porter préjudice, de manière injustifiée, aux intérêts légitimes de tiers" (Exposé des motifs précédant le projet qui a donné lieu à la loi du 15 janvier 1990, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 899-1, p. 26). Jusqu'à présent, le Roi n'a pas fait usage de la compétence que lui octroie l'article 20, 1er.

⁴ En application de l'article 90, des dérogations ont été accordées, par trois arrêtés royaux du 23 décembre 1994, au profit de l'Office national de l'Emploi (M.B., 4 février 1995), des mutualités et des établissements des organismes assureurs visés à l'article 2, g et i, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (M.B., 11 avril 1995), les caisses d'allocations familiales visées aux articles 19, 31, 32 et 33 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (M.B., 26 avril 1995).

⁵ Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 899-1, p. 25.

5. L'article 66 du projet vise à remplacer l'article 20 de la loi. Les articles 68 et 69 tendent à adapter les dispositions pénales à la première modification. Enfin, l'article 72 vise à abroger la disposition transitoire contenue à l'article 90 de la loi qui, à la suite du remplacement de l'article 20, deviendrait sans objet.

Selon l'article 20, 1^{er} en projet, les institutions de sécurité sociale ne seraient plus obligées de communiquer d'office les données sociales à caractère personnel sur lesquelles elles se sont basées mais elles devraient motiver formellement leurs décisions, conformément à ce que disent les articles 2 à 5 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

A ce propos, la Commission constate en premier lieu, que, dans la mesure où les institutions de sécurité sociale peuvent être considérées comme des "autorités administratives", au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, elles tombent déjà sous l'application de la loi du 29 juillet 1991 (article 1^{er} de la loi précitée). Cependant, l'article 20, 1^{er}, alinéa 2 en projet, autorise le Roi à accorder des dérogations à l'obligation de motivation. Cette autorisation se concilie difficilement avec la règle de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1991 qui dispose que des réglementations particulières ne peuvent imposer des obligations moins strictes que celles visées à la loi précitée elle-même.

En outre, l'obligation de motivation n'a pas tout à fait le même but que l'obligation de communiquer d'office certaines données à caractère personnel.

L'obligation de motiver a pour but de permettre à l'intéressé d'apprendre pourquoi une décision a été prise à son détriment, afin qu'il puisse, par les voies de recours dont il dispose, se défendre contre cette décision, en démontrant que les motifs énoncés dans la motivation ne sont pas fondés ⁽⁶⁾. Pour atteindre ce but, on exige que la décision fasse connaître, de manière claire et concrète, les raisons pouvant la justifier ⁽⁷⁾. Des données ne pouvant pas, selon l'administration, justifier la décision ne tombent pas sous l'obligation de motivation.

L'obligation imposée par l'article 20, 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 janvier 1990 de communiquer d'office les données vise, comme on l'a dit, à donner à la personne concernée la possibilité de vérifier l'exactitude de l'appréciation de ses droits (voir supra, n^o 4). Pour atteindre ce but, il ne suffit pas, selon la Commission, que l'institution de la sécurité sociale communique seulement les données sur lesquelles elle estime devoir se baser pour pouvoir justifier sa décision; au contraire, une information correcte et complète nécessite qu'elle communique également les données qu'elle considère ne pas servir de fondement à la décision prise ⁽⁸⁾ ou, du moins, qu'elle indique que l'intéressé a le droit de prendre connaissance (sans frais) de toutes les données, et lui indique la voie à suivre à cet effet.

⁶ C. E., 3 avril 1992, Rondelez, n^o 39.161; C. E., 4 mai 1992, Van Laeken, n^o 39.285.

⁷ R.v.St., 3 juni 1993, n.v. Syndicaat Machiensteen en n.v. Swenden, nr. 43.154 (traduction libre).

⁸ Naturellement, cette obligation ne doit pas aller jusqu'à devoir communiquer la totalité des dossiers : les données peuvent être communiquées sous une forme concise.

La Commission est consciente que l'obligation de motivation formelle conduit, très souvent, au même résultat que l'obligation visée à l'article 20, 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 janvier 1990. Cependant, l'importance de cette dernière obligation apparaît précisément dans les cas où l'institution de sécurité sociale prend une décision défavorable à la personne concernée et où elle dispose d'un plus grand nombre de données que celui qu'elle doit communiquer pour remplir l'obligation de motivation formelle. Dans un secteur comme celui de la sécurité sociale où l'assuré social lui-même n'est généralement pas celui qui fournit les données nécessaires (voir supra, n^o 4), il faudrait veiller à une transparence aussi importante que possible. Toutefois, la Commission craint, qu'en insistant sur la motivation de la décision au lieu de l'information de la personne concernée, on en arrive justement à un appauvrissement de l'information.

Par conséquent, la Commission est d'avis qu'elle doit recommander de ne pas modifier le système de l'article 20, 1^{er}, 1^o en place actuellement, sans préciser l'obligation de motivation pour le secteur de la sécurité sociale de telle façon qu'on en arrive, pour le citoyen, à une transparence équivalente à celle de ce système existant.

B. Suppression de la possibilité, pour la Commission, de prolonger le délai de prise de décision après évocation (article 67).

6. L'article 44 de la loi du 15 janvier 1990 contient des dispositions relatives à l'exécution du droit d'évocation de la Commission à l'égard des avis, recommandations ou décisions du Comité de surveillance de la Banque-carrefour.

Selon l'article 44, alinéa 5, la Commission dispose d'un délai de quinze jours francs après réception de l'avis, de la recommandation ou de la décision pour exercer son droit d'évocation. Ensuite, l'article 44, alinéa 6 stipule que la Commission dispose d'un délai de 30 jours francs à dater de sa réception pour amender ou remplacer l'acte évoqué; néanmoins, la Commission peut prolonger ce dernier délai de trente jours au maximum. L'article 67 du projet vise à supprimer cette possibilité de prolonger le délai.

7. La possibilité de prolonger (une seule fois) le délai, a été insérée à l'article 44 par la loi du 8 décembre 1992. Cette modification a été, au cours des travaux parlementaires de cette dernière loi, justifiée comme suit : "Les cas pour lesquels un droit d'évocation est exercé doivent être considérés comme très importants et doivent donc aussi faire l'objet d'un examen approfondi, ce qui n'est pas toujours possible dans un délai de trente jours" (⁹).

A la lumière de l'expérience acquise concernant l'exercice du droit d'évocation, la Commission estime que cette justification est encore toujours tout à fait valable.

⁹

Rapport Merckx - Van Goey, Doc. parl., Chambre, S.E., 1991-92, n^o 413-12, p. 75.

Le fait que la Commission n'ait, en quatre ans, fait usage que deux fois seulement de son droit d'évocation, illustre le caractère sérieux de l'évocation d'une affaire. En outre, dans aucun de ces cas, il n'a été question d'une autorisation accordée à une institution de sécurité sociale de communiquer des données au sein ou en-dehors du réseau de la Banque-carrefour, tel qu'il est repris à l'exposé des motifs, pour appuyer le caractère urgent de l'exécution des décisions du Comité de surveillance ⁽¹⁰⁾.

Ensuite, il est parfaitement injustifié, pour une affaire d'intérêt de principe, de faire dépendre le processus décisionnel interne à la Commission de quelques informations fournies au cours de la séance par un certain nombre de membres - certes, au courant du dossier en question ⁽¹¹⁾. Un rapport rédigé par un rapporteur, après examen du dossier, est nécessaire pour permettre aux membres qui ne participent pas aux réunions du Comité de surveillance de prendre position en connaissance de cause.

La Commission comprend parfaitement qu'on puisse attendre de sa part un point de vue définitif, comme l'exposé des motifs l'explique, dans "un délai raisonnable (...) en vue du bon fonctionnement de la sécurité sociale" ⁽¹²⁾. Cependant, elle n'a pas encore perçu, dans le passé, que l'exercice du droit d'évocation provoquait des retards inacceptables. En outre, la Commission est capable, étant informée par les deux membres du Comité de surveillance qui sont membres de droit de la Commission, de se rendre compte du caractère urgent d'une affaire, et elle peut, dès lors, adapter ses travaux en conséquence.

Parce que la Commission estime qu'il n'y a pas de raison, du point de vue du bon fonctionnement de la sécurité sociale, de lui retirer la possibilité de prolonger le délai, et parce qu'elle craint, en n'ayant plus cette possibilité, d'être gênée précisément dans les matières les plus délicates pour remplir sa mission légale de protection de la vie privée, elle insiste pour que l'article 44, alinéa 6, de la loi du 15 janvier 1990 ne soit pas modifié.

C. Banque de données de pension (article 73)

8. L'article 73 du projet vise à insérer un article 9 bis dans la loi du 15 janvier 1990. L'article en projet institue une banque de données de pension qui serait gérée conjointement par l'Office national des pensions et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

¹⁰ Exposé des motifs, cité, p. 45. Le premier cas pour lequel le droit d'évocation fut exercé concernait un avis du Comité de surveillance relatif à un projet d'arrêté royal "fixant les conditions et les modalités de l'exercice des droits ouverts par l'article 19 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale" (avis n° 21/93 de la Commission du 8 novembre 1993). Le deuxième cas concernait un avis du Comité de surveillance relatif à un problème soulevé par le Fonds des maladies professionnelles ayant trait à la communication d'un dossier bien déterminé à un demandeur bien défini d'une indemnisation pour maladie professionnelle (décision n° 3/94 de la Commission du 6 juin 1994).

¹¹ A comparer avec l'exposé des motifs, op. cit., p. 46.

¹² Exposé des motifs, op. cit., p. 45.

La Commission est d'avis que, ni le projet, ni même l'exposé des motifs ne permettent d'avoir une idée précise de la mission de la banque de données ou des données qu'elle devra traiter ⁽¹³⁾. Il ressort d'une explication donnée oralement par les membres de la Commission qui sont concernés de près par le secteur de la sécurité sociale que cette banque de données serait établie sur la base du cadastre des pensions existant qui est tenu par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité en vue de percevoir la retenue de 3,55 % visée à l'article 191, alinéa 1er, 7° de la loi relative à l'assurance obligatoire de soins de santé et d'allocations coordonnées le 14 juillet 1994. Toutefois, cette banque de données servirait également à percevoir la cotisation de solidarité sur les pensions et à fixer le pourcentage du précompte sur les pensions, à établir le cumul des pensions et à soutenir la politique sociale.

La Commission estime que l'institution de la banque de données de pension doit aller de pair avec les garanties nécessaires concernant la transparence de ses finalités et de ses caractéristiques. Pour cette raison, les finalités et les catégories de données traitées devraient être précisées davantage au moins dans le commentaire des articles.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis défavorable concernant l'article 67 du projet, et recommande, au sujet des articles 66 et 73, les suggestions formulées aux n° 4-5 et 8 du présent avis.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.

¹³

Dans son avis, le Conseil d'Etat remarque qu'il y a un manque de clarté concernant les données à enregistrer, les conditions du traitement et les garanties à obtenir (voir avis cité, p. 133).