

CSSS/06/052

DELIBERATION N° 06/020 DU 18 AVRIL 2006 RELATIVE A LA DEMANDE D'ACCES AUX REGISTRES BANQUE CARREFOUR DE LA SECURITE SOCIALE DANS LE CHEF DU SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DE SES MISSIONS LEGALES ET REGLEMENTAIRES

Vu la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, notamment son article 15, alinéa 2 ;

Vu la demande du SPF Finances du 13 février 2006;

Vu le rapport d'auditorat de la Banque-carrefour reçu le 7 mars 2006;

Vu le rapport présenté par Michel Parisse.

A. OBJET DE LA DEMANDE

1. Certains services du service public fédéral Finances (notamment l'Administration des contributions directes et l'Administration de la Taxe sur la valeur ajoutée) ont été autorisés par l'arrêté royal du 27 septembre 1984 *autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère des Finances au Registre national des personnes physiques* à avoir accès, dans le cadre de l'exécution de leurs missions, aux données à caractère personnel visées à l'article 3, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (soit le nom, les prénoms, le lieu de naissance, la date de naissance, le sexe, la nationalité, la résidence principale, le lieu et la date de décès, la profession, l'état civil, la composition du ménage et les modifications successives à ces données à caractère personnel).
2. Par ailleurs, ces services ont été autorisés par l'arrêté royal du 25 avril 1986 *autorisant certaines autorités du Ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques* à utiliser le numéro de registre national.
3. Le service public fédéral Finances sollicite, implicitement, l'enregistrement, dans les registres tenus par la Banque Carrefour de la sécurité sociale (ci-après BCSS), des données d'identification des personnes qui ne sont pas enregistrées dans le Registre national des personnes physiques (ou dont les données à caractère personnel ne sont plus mises à jour dans le Registre national des personnes physiques), et qui ne figurent pas encore dans les registres BCSS, mais qui doivent toutefois pouvoir être identifiées de manière univoque. Le SPF Finances sollicite de même de pouvoir utiliser le numéro BCSS en vue de l'identification des personnes ne figurant pas au Registre National.
4. Le service public fédéral Finances souhaite également disposer de la possibilité de consulter, dans les registres BCSS, certaines données concernant les personnes dont il gère le dossier (la Banque Carrefour de la sécurité sociale ne sera pas mise au courant de la nature du dossier).

5. Ces données sont les suivantes :

1. le numéro BCSS
2. le numéro de registre National
3. le nom et les prénoms
4. le lieu et la date de naissance
5. le sexe
6. la nationalité
7. la résidence principale (ainsi qu'une adresse de paiement par institution)
8. la date de décès
9. l'état civil

6. Enfin, le service public fédéral Finances souhaite recevoir communication des modifications (« *mutations* ») intervenues dans les données à caractère personnel des personnes susmentionnées.

7. Les données à caractère personnel seraient utilisées pour la constatation, le prélèvement et la perception des impôts et taxes pour lesquels le service public fédéral Finances est responsable, pour le contrôle quant à l'application des dispositions légales et réglementaires concernées et, de manière plus générale, pour l'exécution des tâches légales et réglementaires de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (compétente pour les impôts directs et la taxe sur la valeur ajoutée), de l'Administration des Douanes et Accises, de l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (dont notamment le Service des créances alimentaires, créé par la loi du 21 février 2003 *créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances*), de l'Administration de l'Inspection spéciale des impôts et de la Trésorerie (compétente pour l'octroi d'indemnités aux victimes de guerre).

8. La demande du service public fédéral Finances contient les mentions qui sont imposées par la Commission de la protection de la vie privée pour des requêtes d'accès au Registre national des personnes physiques ainsi qu'une indication des autorisations relatives au Registre national des personnes physiques dont le service public fédéral Finances dispose déjà.

9. C'est la raison pour laquelle la demande satisferait aux conditions de contenu telles qu'imposées par la Commission de la protection de la vie privée dans son avis n°14/2005 du 28 septembre 2005 (voir le point 7.2.2. de cet avis).

B. EXAMEN DE LA DEMANDE

10. L'article 4, § 1^{er}, 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* dispose ce qui suit :

§ 1. Les données à caractère personnel doivent être :

1° traitées loyalement et licitement;

2° 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 (...);

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;

4° exactes et, si nécessaire, mises à jour (...)

5° conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement (...).

Bases légales de la demande

11. L'enregistrement dans les registres BCSS, à la demande du service public fédéral Finances, de données d'identification relatives à des personnes qui ne sont pas enregistrées dans le Registre national des personnes physiques ni dans les registres de la BCSS, mais qui doivent toutefois pouvoir être identifiées de manière univoque en vue de l'exécution des missions du service public fédéral Finances ainsi que l'octroi d'un numéro BCSS aux intéressés ne requièrent pas l'intervention du Comité sectoriel de la sécurité sociale.
12. Conformément à l'article 15 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 « loi BCSS »), une intervention du Comité sectoriel de la sécurité sociale est requise en vue de la mise à la disposition des données à caractère personnel figurant dans les registres BCSS au profit du service public fédéral Finances.
13. Les missions de la BCSS en matière d'échange et de collecte de données sociales, sont définies aux articles 2bis à 6 de la loi BCSS.
14. L'article 5 de la loi BCSS dispose ce qui suit :

« La Banque Carrefour recueille des données sociales auprès des institutions de sécurité sociale, les enregistre, procède à leur agrégation et les communique aux personnes qui en ont besoin pour la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la sécurité sociale.
(...) »
15. Il ressort des finalités de la demande d'accès du SPF Finances, telles qu'énoncées plus haut, que cet accès a pour but la constatation, le prélèvement et la perception des impôts et taxes pour lesquels le service public fédéral Finances est responsable, le contrôle quant à l'application des dispositions légales et réglementaires concernées et, de manière plus générale, l'exécution des tâches légales et réglementaires de

l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (compétente pour les impôts directs et la taxe sur la valeur ajoutée), de l'Administration des Douanes et Accises, de l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (dont notamment le Service des créances alimentaires, créé par la loi du 21 février 2003 *créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances*), de l'Administration de l'Inspection spéciale des impôts et de la Trésorerie (compétente pour l'octroi d'indemnités aux victimes de guerre).

16. Ces finalités sont étrangères à la connaissance, la conception et la gestion de la sécurité sociale.
17. Par conséquent, la BCSS n'a pas compétence, sur base de l'article 5 précité, pour transmettre des données sociales au SPF Finances dans le cadre des finalités énoncées.
18. Par contre, l'article 4 de la même loi BCSS dispose que « La Banque-Carrefour est chargée de collecter, d'enregistrer et de traiter les données relatives à l'identification des personnes, pour autant (...) que l'identification de ces personnes soit requise pour l'exécution des missions qui sont accordées par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance à une autorité publique belge (...) ».
19. Le Comité renvoie, en ce qui concerne l'interprétation de cette disposition, à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 14/2005, du 28 septembre 2005.
20. Cet avis énonce ce qui suit :

« Les modifications successives de l'article 4 de la loi BCSS et les travaux préparatoires y afférents indiquent que la volonté expresse du législateur est de permettre également aux instances externes à la sécurité sociale de recourir aux registres de la Banque-carrefour à des fins d'identification. Le législateur a ainsi voulu que les données figurant dans les registres de la Banque Carrefour, créés initialement exclusivement au bénéfice des institutions de sécurité sociale, mais vidés de toute référence à la sécurité sociale, puissent également être mises à la disposition de tiers qui ne sont nullement concernés par l'application de la sécurité sociale. »

(...)

« Vu que les registres de la Banque Carrefour ne contiennent que des données d'identification mises en parallèle avec celles reprises dans le Registre National, il peut être constaté que ces données visent purement une identification et ne peuvent fournir aucune information se rapportant directement à la sécurité sociale. »
21. « Pour les autres instances que celles de la sécurité sociale, il faut appliquer comme règle générale qu'une autorisation émanant du Comité sectoriel du Registre national est requise en ce qui concerne l'utilisation des données à caractère personnel reprises dans le registre national (articles 15 et 16 de la loi du 8 août 1983) et qu'une autorisation du Comité sectoriel de la sécurité sociale est requise pour l'utilisation des données à caractère personnel reprises dans les registres de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (article 15, alinéa 2 de la loi BCSS). »

22. « En résumé, la mission d'identification de la BCSS est limitée dans le sens où elle vise uniquement ces personnes qui n'ont jamais été reprises au registre national ou dont les données ne sont plus actualisées dans le registre national (seul l'historique est conservé) et que l'on doit néanmoins pouvoir identifier (par ex. pour payer des allocations familiales à un Néerlandais qui travaille en Belgique). »
23. Par conséquent, sur base de l'article 4 précité, le SPF Finances, en tant qu'autorité publique belge étrangère à la sécurité sociale dont les missions légales exigent de pouvoir identifier des personnes, peut demander l'accès aux données d'identification des registres de la BCSS, à l'exclusion de toute donnée sociale.

Finalités et bases légales du traitement

24. En vertu de l'article 327 du Code des impôts sur les revenus 1992, les services administratifs de l'Etat, y compris les établissements et organismes publics, sont tenus, lorsqu'ils en sont requis par un fonctionnaire chargé de l'établissement ou du recouvrement des impôts, de lui fournir tous renseignements en leur possession que ledit fonctionnaire juge nécessaires pour assurer l'établissement ou la perception des impôts établis par l'Etat.

Par la délibération n°96/65 du 10 septembre 1996, la Banque Carrefour de la sécurité sociale et les institutions de sécurité sociale ont été autorisées par le Comité de surveillance près la Banque Carrefour de la sécurité sociale à communiquer, dans le cadre de l'application de l'article précité, des données à caractère personnel à l'ancien ministère des Finances.

Cependant, cette autorisation se limitait à des communications individuelles et ne porte donc pas sur des communications électroniques institutionnalisées.

25. Une obligation similaire vaut, conformément à l'article 93quaterdecies du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, vis-à-vis des fonctionnaires chargés de l'établissement ou du recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée.
26. L'article 22 de la loi du 21 février 2003 *créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances* dispose que les services publics ou les organismes chargés d'une mission d'intérêt public sont tenus de fournir, en vue du recouvrement des créances alimentaires, tous renseignements utiles concernant les ressources, le domicile ou la résidence du créancier d'aliments et du débiteur d'aliments.
27. Dans le cadre de ses missions légales et réglementaires (dont l'application de procédures d'établissement, de recouvrement et de contrôle), le service public fédéral Finances souhaite pouvoir identifier de manière uniforme l'ensemble des personnes concernant lesquelles il gère un dossier contribuables, victimes de guerre, créanciers et débiteurs d'aliments, ...) à l'aide de données à caractère personnel correctes et continuellement mises à jour.

28. Ceci constitue toutefois un problème lorsque l'intéressé n'est pas enregistré dans le Registre national des personnes physiques (par exemple, parce qu'il ne réside pas ou plus en Belgique).
29. Étant donné que les données d'identification sont nécessaires au traitement d'un dossier par le service public fédéral Finances et que ces données d'identification sont éventuellement déjà disponibles auprès de la Banque Carrefour de la sécurité sociale, il ne paraît pas opportun que le service public fédéral Finances les collecte à nouveau auprès des intéressés, ce qu'il est de surcroît cependant autorisé à faire. En faisant appel aux données à caractère personnel enregistrées dans les registres BCSS, le service public fédéral Finances évite une nouvelle interrogation de l'intéressé, ce qui constitue une simplification administrative pour ce dernier.
30. En ce qui concerne le service public fédéral Finances, la consultation des registres BCSS présente comme avantages qu'il y a toujours moyen de disposer de données à caractère personnel actualisées relatives aux personnes qui ne sont pas enregistrées dans le Registre national des personnes physiques mais qui, en vue l'exécution de ses missions, doivent pouvoir être identifiées de manière univoque.
31. Pour ce qui concerne les finalités décrites sub 27 à 30 ci-dessus, la base juridique alléguée sous les considérants 24 à 26 est suffisante.

Légitimité et pertinence

32. Les données personnelles demandées par le SPF Finances sont les suivantes:
 1. le numéro BCSS
 2. le numéro de registre National
 3. le nom et les prénoms
 4. le lieu et la date de naissance
 5. le sexe
 6. la nationalité
 7. la résidence principale (ainsi qu'une adresse de paiement par institution)
 8. la date de décès
 9. l'état civil
33. Les données auxquelles une autorité publique étrangère à la sécurité sociale peut avoir accès sont, selon les termes de l'article 4 de la loi BCSS, les données relatives à l'identification des personnes.

Dans son avis d'évocation n° 14/2005 du 28 septembre 2005, précité, la Commission de protection de la vie privée souligne que « le législateur a ainsi voulu que les données figurant dans les registres de la Banque-carrefour, créés initialement exclusivement au bénéfice des institutions de sécurité sociale, mais vidés de toute référence à la sécurité sociale, puissent également être mises à la disposition de tiers qui ne sont nullement concernés par l'application de la sécurité sociale. (...) Vu que les registres de la Banque-carrefour ne contiennent que des données d'identification mises en parallèle avec celles reprises dans le Registre National, il peut être constaté que ces données

visent purement une identification et ne peuvent fournir aucune information se rapportant directement à la sécurité sociale. »

Par conséquent, les données auxquelles il doit être possible d'avoir accès pour une instance extérieure à la sécurité sociale, sont les données d'identification visées à l'article 1 et énumérées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*, à savoir, notamment :

1. les nom et prénoms
2. le lieu et la date de naissance
3. le sexe
4. la nationalité
5. la résidence principale
6. le lieu et la date du décès
7. la profession
8. l'état civil
9. la composition du ménage
- (...)

34. Par conséquent, les données demandées par le SPF Finances peuvent être transmises par la BCSS dans le cadre de l'application de l'article 4 de la loi BCSS, à l'exception de l'adresse de paiement par institution, qui ne figure pas à l'article 3 de la loi du 8 août 1983.
35. Quant à la possibilité de faire usage du numéro BCSS, l'article 8, § 2, de la loi BCSS, prévoit que cet usage est libre.

Proportionnalité des données demandées

36. Les données demandées apparaissent nécessaires en vue d'un établissement et d'une perception corrects des impôts concernés, en vue du traitement des dossiers de créanciers et de débiteurs d'aliments (Service des créances alimentaires), en vue du paiement d'indemnités aux victimes de guerre (Trésorerie),
37. L'accès aux registres BCSS sera réservé aux fonctionnaires dirigeants, aux inspecteurs des impôts, aux contrôleurs fiscaux, aux gestionnaires d'hypothèques, aux gestionnaires de données (les personnes qui sont chargées au sein du service public fédéral Finances de l'enregistrement et de la mise à jour des données) et aux responsables des applications permettant d'introduire, de gérer ou de consulter des données à caractère personnel.
38. La liste des personnes autorisées à avoir accès aux données à caractère personnel des registres BCSS sera mise à jour par le service public fédéral Finances et sera tenue à la disposition du Comité sectoriel de la sécurité sociale.
39. Le service public fédéral Finances utilisera les données à caractère personnel en vue de l'identification des personnes concernées, y compris dans les relations avec des instances externes autorisées à les traiter. Une communication des données à caractère

personnel pour d'autres finalités requiert cependant une autorisation préalable du Comité sectoriel compétent de la Commission de la protection de la vie privée.

40. Cet accès apparaît proportionnel aux finalités poursuivies.
41. Par ailleurs, l'accès demandé porte à la fois sur les données à caractère personnel actuelles et sur leurs modifications successives.
42. L'autorisation d'accès est demandée pour une durée indéterminée.
43. Etant donné que le SPF Finances doit pouvoir disposer de données à caractère personnel mises à jour, et que sa mission n'est pas limitée dans le temps, ces deux demandes apparaissent proportionnées aux finalités décrites. Il y aura donc intégration par le SPF Finances des personnes concernées par ses demandes (voir considérant 11), dans les registres de la BCSS. Cette intégration ne porte pas d'atteinte excessive à la vie privée des particuliers, dans la mesure où il ne s'agit pas de données sensibles. En effet, les missions du SPF Finances concernent l'ensemble de la population belge, et il n'est pas et ne doit pas être possible, sur base de l'intégration, de savoir à quel titre ou pour quel motif le SPF Finances demande les données d'identification d'une personne physique ; en particulier cette intégration ne pourra permettre d'identifier le fait que certains contribuables seraient en situation fiscale irrégulière ou engagés dans une procédure juridictionnelle ou autre l'opposant au fisc.

Durée de conservation

44. Le SPF Finances précise dans sa demande qu'il est tenu de se conformer à la loi du 24 juin 1955 sur les archives de l'Etat.
45. Cela signifierait que les données à caractère personnel demandées seraient conservées pour une durée indéterminée, étant donné que l'article 5 de cette loi prévoit que les documents détenus par les administrations de l'Etat ne peuvent être détruits par ces dernières qu'après autorisation de l'archiviste général du Royaume ou de ses délégués.
46. Le Comité souligne que les données à caractère personnel demandées ne répondent pas à la notion d'archives telle qu'entendue par la loi du 24 juin 1955.
47. Par conséquent, le SPF Finances ne pourra conserver les données à caractère personnel que le temps nécessaire à l'accomplissement de ses missions. Il les détruira ensuite.

C. SÉCURITÉ

La situation en la matière est décrite comme suit par le rapport d'auditorat.

Situation actuelle

48. Suite à la réforme de l'ancien Ministère des Finances qui a donné lieu à la création du service public fédéral Finances, les fonctions et la structure organisationnelle du service

public fédéral ont été revues. Cette réforme s'est terminée par un *Business Process Reengineering*, le projet COPERFIN. L'architecture informatique actuelle du service public fédéral Finances reflète encore les anciennes structures du Ministère des Finances. Elle serait toutefois progressivement adaptée, avance le rapport d'auditorat.

49. Dans l'attente de la mise en œuvre du programme « *Privacy & Identity Management* », un système spécifique de contrôle d'accès serait d'application – en tout cas en ce qui concerne le Registre national des personnes physiques. Celui-ci réserverait l'accès et l'usage des données à caractère personnel aux agents du service public fédéral Finances qui, en fonction de critères fonctionnels, assument un rôle dans la réalisation des tâches légales et réglementaires du service public fédéral Finances. Une procédure similaire serait prévue pour l'accès aux données à caractère personnel des registres BCSS. Les fonctionnaires concernés seraient en outre tenus de faire preuve de discrétion et de respecter le secret professionnel. En cas d'incidents, la procédure disciplinaire qui est valable pour l'ensemble du service public fédéral Finances serait appliquée.
50. Le service public fédéral Finances a par ailleurs désigné un conseiller en sécurité de l'information et un conseiller en sécurité de l'information adjoint.

Situation future

51. La réforme COPERFIN du service public fédéral Finances comprendrait un grand nombre de programmes qui sont, à chaque fois, divisés en plusieurs projets. Le projet « *Identity & Access Management* » qui fait partie du programme « *Privacy & Identity Management* » jouerait selon le service public fédéral un rôle clé dans ces réformes. Le projet susvisé se trouverait, à l'issue de la pré-étude, dans la phase d'attribution du marché public, avant sa mise en œuvre. La phase de la mise en œuvre durerait deux ans. La pré-étude prévoit une solution pour la gestion d'identité qui est applicable à l'ensemble des agents du service public fédéral Finances.
52. Le Comité sectoriel a pris connaissance (voir documents en annexe) d'une démarche de concertation entre le SPF Finances et la Commission de la protection de la vie privée, tendant au règlement de différentes plaintes introduites à l'encontre du premier; il prend acte des engagements du SPF Finances visant à solutionner ces dossiers dans les mois à venir. Il demande à la Commission de bien vouloir le tenir informé.

Par ces motifs,

Le Comité sectoriel de la sécurité sociale

1. Autorise le SPF Finances, en vue des finalités susmentionnées, à consulter les données à caractère personnel concernées dans les registres BCSS et à obtenir communication de leurs modifications, aux conditions et selon les modalités précitées.

2. - En considération de la situation du demandeur, notamment, sur le plan de la sécurité (cfr notamment les considérants 49 et suivants ci-dessus), octroie la présente autorisation pour une période limitée, prenant fin au 31 décembre 2007, à l'issue de laquelle la situation sera réexaminée par le Comité Sectoriel.
- Demande au SPF Finances d'introduire à cette fin, pour le 30 septembre 2007 au plus tard, un rapport exposant, notamment, l'évolution des procédures de sécurité de l'information au sein de ses services.

Michel PARISSE
Président