

Décision n° 022/2024

Objet :

Demande formulée par la Cellule de la Comptabilité Tiers de la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF) du Ministère de la Communauté française afin d'être autorisée à accéder à certaines informations du Registre national et en vue de permettre à l'ensemble des services dudit Ministère à utiliser le numéro de Registre national et ce, dans le cadre de la gestion comptable.

LA MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET DU RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques,

Vu la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour,

Vu le Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la Protection des données),

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel,

Vu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale,

Décide le 16/05/2024

1. Généralités

La demande est introduite par la Cellule de la Comptabilité Tiers de la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF) du Ministère de la Communauté française (anciennement dénommée « Cellule de gestion des données « maîtres fournisseurs/bénéficiaires », de la Direction générale de la Coordination et de l'Appui – GDCA), ci-après dénommée « le Requérant », afin que soit étendu le champ d'application de l'autorisation d'accès précédemment accordée par la Délibération n°006/2017 du 15 février 2017 du Comité sectoriel du Registre national.

Pour rappel, la Délibération n°006/2017 a autorisé le Requérant à accéder aux données relatives aux nom et prénoms et à la résidence principale, ainsi qu'à utiliser le numéro de Registre national en vue de l'identification de toutes les personnes créancières et débitrices de sommes à l'égard du Ministère de la Communauté française, à l'exception toutefois des personnes ayant cette qualité dans le cadre d'une relation de travail contractuelle ou statutaire avec le Requérant.

Or, il s'avère que la gestion comptable de celui-ci nécessite d'inclure également ces personnes.

A cet effet, le Requérant sollicite une extension du champ d'application de la Délibération n°006/2017 précitée en vue d'inclure ces personnes ainsi que pour accéder à d'autres données du Registre national, à savoir celles relatives à la date du décès, à la filiation ascendante et à la filiation descendante.

Remarque

La demande vise une modification d'une autorisation précédemment accordée. Néanmoins, en vertu du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD), ainsi que de l'article 111 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, en vertu duquel les décisions précédemment accordées demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées, remplacées ou abrogées, il importe de reconsidérer les autorisations précédemment accordées, par arrêté royal ou par le Comité sectoriel du Registre national, à la lumière des nouvelles dispositions en vigueur en matière de protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

Ce qui implique que dans le cadre de la présente autorisation, l'ensemble de la Délibération précitée n°006/2017 sera revue au regard du RGPD mais également de l'article 22 de la Constitution – cf. ci-après, le point 2.4. Finalité, concernant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'état quant à l'application dudit article 22 de la Constitution, et que la présente autorisation remplace la Délibération n°006/2017 du Comité Sectoriel du Registre national.

L'identité du responsable du traitement des données ainsi que celle du délégué à la protection des données ont été communiquées.

2. Spécificités – Examen de la demande

2.1 Type de demande

Comme indiqué ci-avant, la demande vise à étendre l'autorisation précédemment accordée au Requérant par la Délibération n°006/2017 du Comité Sectoriel du Registre national en ce qui concerne les catégories de personnes concernées et les données dont l'accès est demandé.

La finalité poursuivie demeure identique à celle pour laquelle la Délibération n°006/2017 du Comité Sectoriel du Registre national a été accordée, à savoir permettre :

- au Requérant d'accéder aux données du Registre national,
- au Requérant et à l'ensemble des correspondants comptables et acheteurs, receveurs et ordonnateurs de tous les services du Ministère de la Communauté française d'utiliser le numéro de Registre national,

afin de s'assurer la qualité des données à caractère personnel relatives à l'ensemble des personnes créancières et débitrices de sommes à l'égard du Ministère de la Communauté française (à savoir tous les créanciers et tous les débiteurs de dettes).

2.2 Ratione personae (article 5 de la loi de 1983)

Le Requérant a introduit sa demande sur la base de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, et de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, qui visent les autorités publiques belges pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. En effet, s'agissant des services de la Communauté française, le Requérant est indubitablement une autorité publique belge.

Étant compris dans le champ d'application de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 précitée, la demande du Requérant est dès lors recevable.

2.3 Catégories des personnes concernées

Sont concernés par la présente autorisation les créanciers et débiteurs du Ministère de la Communauté française, en ce compris les créanciers et débiteurs étant dans le cadre d'une relation de travail, statutaire ou contractuelle, avec le Ministère.

Pour rappel, la précédente délibération n° 006/2017 du Comité sectoriel du Registre national excluait cette dernière catégorie. Or, la gestion comptable du Ministère nécessite de couvrir également ces personnes également. Par exemple, il arrive que des rémunérations indues d'un agent du Ministère, d'un membre du personnel enseignant doivent être récupérées.

Aucune disposition du décret du 20 décembre 2011 « portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française » ne justifie l'exclusion d'une catégorie de créanciers ou de débiteurs à partir du moment où la personne concernée revêt cette qualité.

2.4 Description générale – Légalité et finalité

2.4.1. Principe de légalité formelle – Article 22 de la Constitution.

Selon l'avis 68.936/AG du 7 avril 2021 de la section Législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la

vie privée ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte à ce droit.

Une délégation à un autre pouvoir ne serait toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'autorisation soit décrite de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont le législateur a préalablement défini les « éléments essentiels ». On suit ainsi la jurisprudence permanente de la Cour constitutionnelle.

Par conséquent, selon la section Législation du Conseil d'Etat, les « éléments essentiels » du traitement des données à caractère personnel doivent être définis dans la loi proprement dite. La section Législation estime que quelle que soit la nature de la matière concernée, les éléments suivants sont en principe des « éléments essentiels »:

- 1°) la catégorie de données traitées;
- 2°) la catégorie de personnes concernées;
- 3°) la finalité visée avec le traitement;
- 4°) la catégorie de personnes qui ont accès aux données traitées;
- 5°) le délai maximum de conservation des données.

Cette position a été reprise par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n°110/2022 du 22 septembre 2022.

Il convient de rappeler au Requéran ce jurisprudence et de souligner qu'il est de la responsabilité de ce dernier de s'assurer que tous les éléments essentiels du traitement envisagé dans cette autorisation sont contenus dans un décret.

A l'appui de sa demande, le Requéran évoque le décret du 20 décembre 2011 « portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française » ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012 « portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale ».

Or, force est de constater que dans le cadre de la présente demande, les éléments essentiels énumérés ci-avant ne sont que partiellement déterminés dans une disposition normative, à savoir :

- la finalité poursuivie (cf. art. 2, alinéa 1^{er}, 6° à 8°, du décret du 20 décembre 2011 et art. 6 et suivants et 12 suivants de l'arrêté du Gouvernement du 13 décembre 2012),
- la catégorie de personnes concernées, à savoir les créanciers et débiteurs du Ministère de la Communauté française (cf. art. 2, alinéa 1^{er}, 10°, du décret),
- la catégorie de personnes qui ont accès aux données traitées, à savoir le receveur et le trésorier désignés (cf. art. 2, 6° à 8°, du décret du 20 décembre 2011, et art. 6 et suivants-receveur et art. 12 et suivants – trésorier de l'arrêté de Gouvernement du 13 décembre 2012).

Par contre, les catégories de données traitées ainsi que le délai de conservation ne sont pas décrits dans le décret précité du 20 décembre 2011 précité ni même dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012.

De même, le recours au numéro de Registre national, voire à un identifiant unique n'est pas explicitement prévu dans une disposition normative.

- ⇒ La présente autorisation n'est dès lors accordée que pour une durée temporaire d'un an, délai endéans lequel il est demandé au Parlement de la Communauté française de se conformer au prescrit de l'article 22 de la Constitution.

2.4.2. Finalité - Contexte de la demande

La finalité poursuivie est identique à celle décrite en vue de l'obtention de l'autorisation d'accès aux données du Registre national dans la Délibération n°006/2017 du 15 février 2017. Cette finalité s'inscrit dans le cadre l'application du décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 « portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française ».

Il peut ainsi être référé à la Délibération n°006/2017 :

« Dans le cadre de l'exercice de ses missions de service public, le demandeur doit par nature faire des dépenses et assurer la gestion comptable de son budget. Il importe qu'il veille dans ce cadre à la qualité des données d'identification de ses créanciers. Il ressort d'ailleurs de la réglementation que seuls des droits constatés peuvent être pris en compte dans le budget et la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française et qu'un contrôle interne doit être mis en place pour assurer un niveau raisonnable de maîtrise des risques concernant notamment la fiabilité et l'intégrité des données opérationnelles et financières (art. 2 et 46 du Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française). »

Le Requérent souhaite pouvoir accéder au Registre national et utiliser le numéro de registre national pour réaliser les traitements de données nécessaires à la gestion comptable du Ministère, plus précisément pour assurer la qualité des données à caractère personnel reprises dans les processus comptables.

En outre, les correspondants comptables et acheteurs de l'ensemble des services du Ministère de la Communauté française doivent être autorisés à utiliser le numéro du Registre national comme moyen d'identification de toute personne créancière ou débitrice de sommes à l'égard du Ministère de la Communauté française et ce, en vue de leur identification parfaite et univoque.

Il est en effet indispensable de pouvoir identifier et authentifier les créanciers et débiteurs (personnes physiques) du Ministère afin

- de créer l'obligation légale de payer, notamment en générant un document comptable (ordre de recettes / facture / déclaration de créance),
- de facturer les débiteurs,
- d'exiger le remboursement ou bien informer un créancier quant au montant en sa faveur,
- de procéder au paiement ou au remboursement, ...

L'ensemble de ces missions ne concerne que des droits constatés, dont les caractéristiques sont décrites à l'article 2, aliéna 1^{er}, 10°, du décret précité du 20 décembre 2011, parmi lesquelles figure l'identité du débiteur ou du créancier.

- ⇒ Au vu de ce qui précède, il apparaît que les finalités poursuivies sont déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 15 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

2.4.3. Mesures techniques et organisationnelles

Le Requéant a communiqué les coordonnées du DPO désigné ainsi qu'une description des mesures adoptées afin d'assurer la sécurité, l'intégrité et le caractère confidentiel des données. Le Requéant déclare disposer d'une politique de sécurité et la mettre en pratique sur le terrain.

Il est rappelé au Requéant qu'en qualité de responsable de traitement, il relève de sa responsabilité d'adopter les mesures de sécurité adéquates pour protéger les données à caractère personnel, en ce compris celles issues du Registre national.

Il lui est également rappelé qu'il lui revient de tenir à la disposition des services de l'Autorité de protection des données non seulement les coordonnées du DPO désigné mais également le plan de sécurité, le schéma des flux des données et le registre de traitement des activités conformes aux prescriptions du RGPD.

2.5. Catégories de données à caractère personnel – Proportionnalité

2.5.1. Les nom et prénoms

Comme indiqué ci-avant au point 2.4.2., il revient au Requéant de s'adresser aux créanciers ou débiteurs de droits constatés, ce qui requiert de connaître de l'identité de ces personnes. La catégorie de données relatives aux nom et prénoms n'est pas explicitement prévue par le décret précité du 20 décembre 2011. Toutefois, dans la mesure où la donnée relative aux nom et prénoms constitue une donnée minimale de base permettant l'identification d'une personne physique, l'on peut considérer que l'économie générale dudit décret nécessite de devoir connaître cette information.

Au vu de ce qui précède, l'accès à cette information peut être accordé.

2.5.2. Uniquement la date de naissance

Le Requéant souhaite pouvoir consulter la donnée relative à la date de naissance afin de pouvoir déterminer l'âge des créanciers et ainsi vérifier si le débiteur ou créancier est majeur ou mineur. Le Requéant doit en effet savoir si un créancier ou un débiteur est mineur étant donné que la minorité impacte par exemple le processus de recouvrement (saisies, assignation en justice, par exemple).

Il ne ressort toutefois pas clairement du décret précité du 20 décembre 2011 ni des explications fournies par le Requéant en quoi l'accès à la date de naissance est indispensable pour l'exercice de ses missions.

L'accès à la donnée relative à la date de naissance n'étant pas suffisamment motivé, n'est par conséquent pas accordé.

2.5.3. Résidence principale

A l'instar de la donnée relative aux nom et prénoms (cf. le point 2.5.1.) et comme indiqué ci-avant au point 2.4.2., il revient au Requérant de s'adresser aux créanciers ou débiteurs de droits constatés, ce qui requiert de connaître de l'identité de ces personnes. La catégorie de données relative à la résidence principale n'est pas explicitement prévue par le décret précité du 20 décembre 2011.

Toutefois, dans la mesure où il ressort de l'économie générale dudit décret nécessite de devoir connaître cette information, notamment pour s'adresser par voie postale au créancier ou au débiteur concerné, il paraît indispensable de devoir connaître cette donnée dans le cadre de l'accomplissement des finalités poursuivies par le Requérant.

Au vu de ce qui précède, l'accès à cette information peut être accordé.

2.5.4. Uniquement la date de décès

En vue de l'application de l'article 56, § 1^{er}, 8°, le Requérant doit être en mesure de consulter la donnée relative à la date de décès afin de mettre fin à un dossier de recouvrement/remboursement d'un débiteur décédé :

*« Art. 56. § 1^{er}. Sans préjudice des articles 54 et 55, sont définitivement déclarés irrécouvrables par le receveur, et imputés comme tels dans son compte de gestion, les droits constatés :
(...)
8° à l'encontre de débiteurs décédés sans laisser d'héritiers connus ou dont les héritiers ont renoncé à toute succession;
(...) »*

Au vu de ce qui précède, l'accès à cette information peut être accordé.

2.5.5. La mention des descendants au premier degré, que le lien de filiation soit établi dans l'acte de naissance, par décision judiciaire, par reconnaissance ou par une adoption

Le Requérant souhaite pouvoir consulter l'information relative à la filiation descendante d'un débiteur décédé, afin de pouvoir déterminer l'existence d'éventuels héritiers. En application de l'article 56, § 1^{er}, 8°, le Requérant peut mettre fin à un dossier de recouvrement/remboursement d'un débiteur décédé, notamment lorsque les héritiers ont renoncé à la succession – ce qui implique de devoir identifier les ayant-droits.

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale, en son article 21, §4, stipule en outre que « *Le gestionnaire du contentieux juridique détermine les bénéficiaires, créanciers, mandataires ou ayants droits ainsi que les montants à leur payer.* »

Cependant, les personnes vouées à hériter ne sont pas nécessairement les héritiers légaux tels que prévus par la succession légale en absence de volonté/testament du défunt ; d'autres personnes, autres que les enfants, peuvent parfaitement être appelées à succéder au défunt.

A cet égard, l'information relative à la filiation descendante ne paraît pas adéquate ni proportionnelle par rapport à la finalité poursuivie.

L'accès à cette donnée n'est dès lors pas accordé.

2.5.6. La mention des ascendants au premier degré, que le lien de filiation soit établi dans l'acte de naissance, par décision judiciaire, par reconnaissance ou par une adoption

Le Requérant souhaite également accéder à l'information relative à la filiation ascendante pour les mêmes motivations que celles évoquées pour justifier l'accès à la filiation descendante. Toutefois, les mêmes réserves sont de mises, à savoir que les héritiers d'un débiteur décédé ne sont pas nécessairement ses parents.

L'information relative à la filiation ascendante n'étant pas adéquate ni proportionnelle par rapport à la finalité poursuivie, l'accès à cette donnée n'est dès lors pas accordé.

2.5.7. Utilisation du numéro de Registre national

L'utilisation du numéro de Registre national est sollicitée afin de pouvoir s'assurer d'une identification sûre et univoque des créanciers et débiteurs à l'égard du Ministère de la Communauté française, tant dans le chef du Requérant que de l'ensemble des correspondants comptables et acheteurs, receveurs et ordonnateurs des services du Ministère de la Communauté française.

Au vu de la finalité poursuivie, l'autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est accordée. Il convient toutefois que cette utilisation soit explicitement prévue dans une disposition normative.

2.5.8. Modifications (mutations)

Le Requérant souhaite recevoir la communication automatique des modifications (mutations) apportées aux données dont l'accès est autorisé par la présente décision afin de disposer des données à jour et exactes ainsi que pour éviter les erreurs dans le traitement des dossiers.

La communication des modifications des données paraît pertinente, elle est dès lors accordée. A cet effet, le Requérant aura recours à un répertoire de références mis à sa disposition par un intégrateur public de services.

2.6 Fréquence

Dans la mesure où le Requérant exerce sa mission de façon continue, une autorisation permanente de consulter les données demandées et d'utiliser le numéro de Registre national est accordée.

2.7 Personnes autorisées

L'accès aux données est limité aux membres du personnel du Requérant et ce, afin de s'assurer de l'identification parfaite des débiteurs et créanciers.

Les correspondants comptables et acheteurs, receveurs et ordonnateurs des services du Ministère de la Communauté française pourront utiliser le numéro d'identification du Registre national dans l'exercice de leur fonction.

Il est rappelé au Requérant qu'il lui revient de dresser une liste des personnes accédant au Registre national et en utilisant le numéro.

Cette liste sera en permanence actualisée et tenue à la disposition de l'Autorité de protection des données et du service de la Direction générale Identité et Affaires citoyennes du SPF Intérieur en charge de l'analyse des demandes d'accès aux données du Registre national.

Les personnes figurant sur cette liste doivent en outre signer une déclaration par laquelle elles s'engagent à préserver la sécurité et le caractère confidentiel des informations auxquelles elles auront accès.

2.8. Communication à des tiers

La communication des données à des tiers est possible uniquement dans la mesure où elle s'inscrit dans les missions faisant l'objet de la présente autorisation. Dans ce contexte, il convient de souligner qu'il relève de la responsabilité du Requêteur et du tiers de se conformer au prescrit des dispositions du RGPD, notamment l'article 28.

Le Requêteur précise ainsi que certaines informations seront communiquées au SPF Finances, notamment en cas de transfert de créances vers le SPF Finances, seul habilité à procéder au recouvrement forcé (notamment ordre de saisie, etc.).

2.9. Durée de l'autorisation

Les tâches confiées au Requêteur ne sont pas limitées dans le temps. Une autorisation pour une durée indéterminée ne peut cependant être accordée, notamment au regard des mesures imposées par le RGPD. Une réévaluation de la pertinence de l'autorisation accordée doit en effet être effectuée à terme. Il semble qu'une nouvelle analyse de la pertinence et de la proportionnalité de l'autorisation dans 10 ans soit raisonnable.

Dans le cadre de la présente autorisation, force est toutefois de constater que les catégories de données traitées, en ce compris le numéro de Registre national, et le délai maximal de conservation des données (cf. le point 2.10. ci-après) ne sont pas déterminés par une disposition normative et qu'en conséquence le traitement projeté par le Requêteur ne rencontre pas le critère de légalité formelle, tel que pourtant prévu par l'article 22 de la Constitution.

Toutefois, des raisons de bonne continuité des services publics et, eu égard au respect du principe de bonne administration auquel est soumis le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, une autorisation d'un an est exceptionnellement accordée au Requêteur, afin d'adapter sa réglementation au prescrit de l'article 22 de la Constitution.

2.10. Durée de conservation

Conformément à l'article 37 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012 « portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale », la durée de conservation des données est fixée à 7 ans à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de la clôture définitive de l'exercice budgétaire et comptable concerné.

Il est rappelé au Requêteur qu'au regard de l'article 22 de la Constitution, il convient que le délai de conservation des données à caractère personnel traitées soit fixé dans une disposition normative.

3. Décision

La Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique,

Décide que le Requéant est autorisé, en vue de l'accomplissement des finalités citées ci-avant et sous les conditions définies ci-dessus, à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1° (nom et prénoms), 5° (résidence principale), 6° (uniquement la date de décès), de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et au numéro de Registre national.

Décide que le Requéant est autorisé, en vue de l'accomplissement des finalités citées ci-avant et sous les conditions définies ci-dessus, à utiliser le numéro de Registre national.

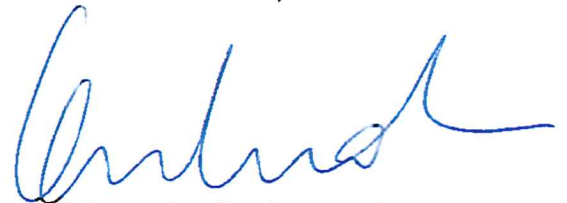
Décide que le Requéant soit autorisé à recevoir communication automatique des modifications (mutations) apportées aux données demandées. A cet effet, le Requéant aura recours à un répertoire de références mis à sa disposition par un intégrateur public de services.

Décide que la présente autorisation remplace la Délibération n°006/2017 du Comité Sectoriel du Registre national.

Décide que cette autorisation est accordée pour une durée d'un an à compter de la date de la présente décision.

Rappelle que, d'une part, il relève de la responsabilité du Requéant d'adopter les mesures de sécurité adéquates pour protéger les données à caractère personnel, en ce compris celles issues du Registre national et que, d'autre part, il lui appartient, conformément à l'article 17 de la loi précitée du 8 août 1983, de prendre les mesures nécessaires permettant de justifier les consultations effectuées et qu'à cet effet, un registre des consultations doit être tenu, certifié, conservé au moins 10 ans à partir de la date de la consultation et tenu à la disposition de l'Autorité de protection des données.

Annelies VERLINDEN,



Ministre de l'Intérieur, des
Réformes institutionnelles et du
Renouveau démocratique.