

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### L'obligation de collecter les données à caractère personnel via la Banque-carrefour de la sécurité sociale

Degrave, Elise

*Published in:*  
Tijdschrift voor sociaal recht / Revue de droit social

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*  
Degrave, E 2014, 'L'obligation de collecter les données à caractère personnel via la Banque-carrefour de la sécurité sociale: un renforcement de la responsabilité des institutions de sécurité sociale', *Tijdschrift voor sociaal recht / Revue de droit social*, numéro 4, pp. 525-557.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# L'OBLIGATION DE COLLECTER LES DON- NÉES À CARACTÈRE PERSONNEL VIA LA BANQUE-CARREFOUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : UN RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

**Élise DEGRAVE,**

*Chargée de cours à la faculté de droit de l'UNamur*

*Chercheuse post-doctorante à la Chaire E-gouvernement et au*

*Centre de recherches Information Droit et Société (CRIDS) <sup>(1)</sup>*

---

(1) [elise.degrave@unamur.be](mailto:elise.degrave@unamur.be).





---

**SOMMAIRE**

<b>Introduction</b>	531
<b>I. Le réseau de la sécurité sociale et la Banque-carrefour de la sécurité sociale</b>	532
<b>II. L'obligation de collecte indirecte des données à caractère personnel dans le réseau de la sécurité sociale</b>	535
A. L'article 11 de la loi du 15 janvier 1990	535
B. Applications jurisprudentielles de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990	536
B.1. La collecte indirecte des données et la demande de documents	536
B.2. La collecte indirecte des données et la mise à jour des données relatives aux assurés sociaux	537
C. Le constat du renforcement de la responsabilité des institutions de sécurité sociale	540
D. La crainte d'abus dans le chef d'assurés sociaux	542
<b>III. La transparence du réseau de la sécurité sociale</b>	548
A. L'obtention, par l'assuré social, d'une copie du répertoire des personnes qui le concerne	548
B. La nécessité d'accéder à la table de localisation des types de données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale	551
<b>Conclusion</b>	555



*Depuis la mise en place de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, la structure et le fonctionnement des institutions de sécurité sociale sont profondément modifiés. Certaines implications juridiques de ces changements demeurent encore peu connues et peu appliquées. C'est pourquoi la présente étude analyse l'obligation de collecte indirecte des données qui impose aux institutions de sécurité sociale de trouver par elles-mêmes les informations relatives aux assurés sociaux dès lors que celles-ci sont disponibles dans le réseau de la sécurité sociale. Cette obligation, et les sanctions pour l'administration en cas de non-respect de celle-ci, ont des conséquences remarquables pour les citoyens en termes de simplification administrative. Elles mettent également en évidence la nécessité et l'urgence d'améliorer la transparence du réseau de la sécurité sociale.*

*De structuur en de werking van de socialezekerheidsinstellingen zijn sinds de oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid grondig gewijzigd. Bepaalde juridische consequenties van deze wijzigingen zijn nog weinig gekend en worden weinig toegepast. Om die reden analyseert de voorliggende studie de verplichting tot onrechtstreekse gegevensverzameling die op de socialezekerheidsinstellingen rust: het is aan hen om de informatie betreffende de sociaal verzekerden te verzamelen zodra deze beschikbaar is in het netwerk van de sociale zekerheid. Deze verplichting en de daaraan gekoppelde sancties voor de administratie in geval van niet-naleving hebben aanzienlijke gevolgen voor de burgers in termen van administratieve vereenvoudiging. Tegelijk wordt het duidelijk dat er dringend nood is aan een verbetering van de transparantie van het socialezekerheidsnetwerk.*



## Introduction

L'informatisation des institutions de sécurité sociale, guidée par l'objectif de simplification de l'administration, est enclenchée depuis une vingtaine d'années déjà <sup>(2)</sup>. Progressivement, elle a engendré une modification substantielle du fonctionnement de ces institutions, dont certains aspects demeurent encore assez peu connus et peu étudiés.

Une concrétisation éloquente du bouleversement provoqué par l'informatisation de l'administration est le fait qu'aujourd'hui, lorsqu'une institution de sécurité sociale a besoin d'une information relative à un assuré social pour exécuter ses missions, elle ne peut plus nécessairement la demander directement à ce dernier. Si cette institution est intégrée dans le réseau de la sécurité sociale et que l'information recherchée est disponible dans ce réseau, elle est légalement tenue de la demander exclusivement à la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Il s'agit de l'obligation dite de « collecte indirecte des données » imposée aux institutions de sécurité sociale par l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale <sup>(3)</sup>. Cette obligation a d'ailleurs été récemment étendue à l'ensemble des autorités publiques fédérales, conformément à une loi du 5 mai 2014 <sup>(4)</sup> qui s'inspire notamment du fonctionnement du secteur de la sécurité sociale.

L'obligation légale de collecte indirecte des données allège la tâche de l'assuré social et renforce la responsabilité des institutions de sécurité sociale, comme en attestent certaines décisions de jurisprudence.

Par ailleurs se pose la question de la transparence du réseau de la sécurité sociale. Celle-ci est nécessaire pour permettre aux institutions de sécurité sociale et aux assurés sociaux, ainsi qu'aux avocats et aux magistrats en cas de litige dans ce domaine, de prendre connaissance des données disponibles dans le réseau, afin d'identifier clairement les données que les institutions de ce réseau ne peuvent légalement plus réclamer aux personnes concernées. Malheureusement, en pratique, la réalisation de cet objectif se heurte à maintes embûches.

---

(2) La Banque-carrefour de la sécurité sociale a été créée en 1990. Voy. la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 22 février 1990.

(3) Ci-après « loi du 15 janvier 1990 ».

(4) Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *M.B.*, 4 juin 2014.

## I. Le réseau de la sécurité sociale et la Banque-carrefour de la sécurité sociale

1. L'informatisation de l'administration modifie tant la structure que le fonctionnement de celle-ci. Longtemps, l'administration a principalement été structurée « en silos » : les institutions publiques œuvraient de manière cloisonnée, collectaient auprès des citoyens les informations dont elles avaient besoin pour l'exécution de leurs seules missions et ne les partageaient pas ensuite. Aujourd'hui, grâce aux technologies de l'informatisation et de la communication, il est devenu possible d'interconnecter les institutions publiques et d'organiser un échange maximal d'informations entre elles. C'est pourquoi l'administration est progressivement structurée « en réseaux ». L'efficacité de l'action administrative s'en trouve considérablement renforcée <sup>(5)</sup>.

Les institutions de sécurité sociale sont les premières à avoir connu une telle modernisation administrative. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 janvier 1990, elles sont regroupées au sein d'un réseau d'administrations, le réseau de la sécurité sociale. Dans ce réseau, les informations relatives aux citoyens sont enregistrées de manière décentralisée. Cela signifie que certaines institutions enregistrent certains types de données et sont ensuite responsables de l'exactitude de ces informations et de leur mise à jour.

2. Lorsqu'une institution du réseau a besoin d'une information dont elle ne dispose pas, il lui suffit de s'adresser à la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Cette institution se situe au cœur du réseau de la sécurité sociale et constitue, comme son nom l'indique, un carrefour pour l'échange des données. Sa mission principale consiste à « conduire, organiser et autoriser les échanges de données sociales entre les banques de données sociales » <sup>(6)</sup>. Ainsi donc, lorsque la Banque-carrefour de la sécurité sociale reçoit une demande de données de la part d'une institution de sécurité sociale, elle va chercher l'information auprès de l'institution qui en dispose et la communique ensuite à l'institution qui la lui a demandée. De toute évidence, la Banque-carrefour de la sécurité sociale facilite ainsi considérablement le travail des institutions de sécurité sociale.

3. Le réseau de la sécurité sociale est vaste. Il comprend, d'une part, et principalement, les institutions de sécurité sociale définies dans un sens large à l'article 2, 2<sup>o</sup>, de ladite loi <sup>(7)</sup>, et, d'autre part, le Registre national ainsi que le SPF Technologies de l'information et de la communication, appelé « SPF Fedict ».

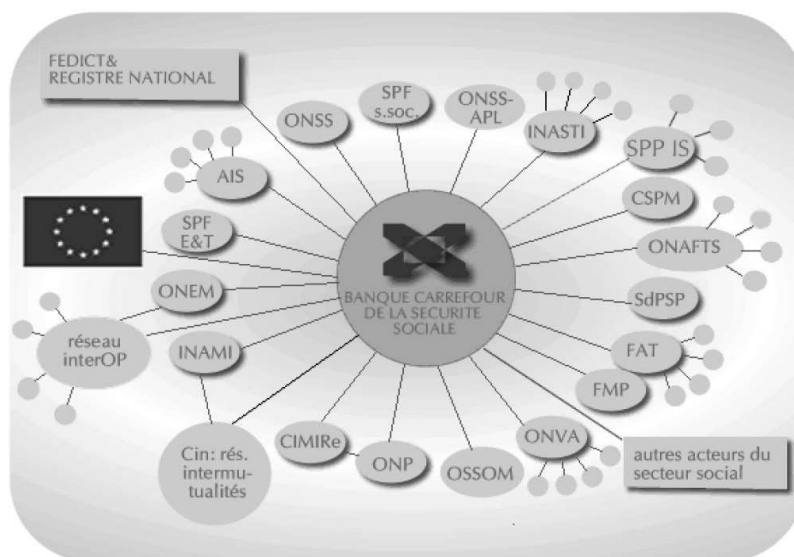
---

(5) Pour de plus amples développements sur l'e-gouvernement et l'administration en réseaux, voy. D. DE BOT, *Privacybescherming bij e-government in België. Een kritische analyse van het Rijksregister, de Kruispuntbank van Ondernemingen en de elektronische identiteitskaart als belangrijkste juridische bouwstenen*, Brugge, Vanden Broele, 2005, pp. 1 à 13 ; É. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, Bruxelles, Larcier, coll. Crids, 2014, en particulier n<sup>os</sup> 172 et s.

(6) Article 3 de la loi du 15 janvier 1990.

(7) Cette disposition affirme que sont qualifiées d'institutions de sécurité sociale au sens de la loi, « a) les institutions publiques de sécurité sociale, autres que la Banque-carrefour, ainsi que les services publics fédéraux qui sont chargés de l'application de la sécurité sociale ; b) les institutions coopérantes de sécurité sociale, c'est-à-dire les organismes de droit privé, autres que les secrétariats sociaux d'employeurs et les offices de tarification des associations de pharmaciens agréés pour collaborer à l'application de la sécurité sociale ; c) les fonds de sécurité d'existence institués, en vertu de la loi du 7 janvier 1958, par conventions collectives de travail conclues au sein des commissions paritaires et rendues obligatoires par le Roi, dans la mesure où ils accordent des avantages complémentaires

Ce réseau n'est pas figé. Il peut être étendu, par arrêté royal, à d'autres institutions. Cela peut se faire en modifiant la notion de « sécurité sociale », de manière à inclure dans le terme « institutions de sécurité sociale » des organismes qui ne sont pas qualifiés comme tels actuellement<sup>(8)</sup>. La loi du 15 janvier 1990 organise également la possibilité d'étendre le réseau à d'autres autorités que les institutions de sécurité sociale<sup>(9)</sup>. C'est ainsi, par exemple, qu'un arrêté royal du 4 mars 2005 étend le réseau de la sécurité sociale aux centres publics d'aide sociale, en ce qui concerne leurs missions relatives au droit à l'aide sociale<sup>(10)</sup>.



*Schéma illustrant le réseau de la sécurité sociale, avec, en son cœur, la Banque-carrefour de la sécurité sociale<sup>(11)</sup>*

**4.** Bien que le réseau de la sécurité sociale soit étendu et que les données des citoyens soient enregistrées de manière décentralisée, la Banque-carrefour de la sécurité sociale est en mesure de procéder aisément et rapidement à l'échange de données entre les institutions du réseau de la sécurité sociale grâce à un répertoire des références<sup>(12)</sup>. Ce répertoire des références est une base de données, détenue et gérée

visés au 1<sup>o</sup>, littéra f ; d) les personnes chargées par les institutions de sécurité sociale visées aux a), b) et c) de tenir à jour un répertoire particulier des personnes visé à l'article 6, alinéa 2, 2<sup>o</sup> ; e) l'État, les communautés, les régions et les établissements publics visés à l'article 18 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en ce qui concerne leurs missions en matière d'allocations familiales pour leur personnel ; f) les centres publics d'action sociale dans la mesure où ils sont chargés de l'application de la sécurité sociale au sens de la présente loi ».

(8) Article 2, dernier alinéa, de la loi du 15 janvier 1990.

(9) Article 18 de la loi du 15 janvier 1990.

(10) Arrêté royal du 4 mars 2005 relatif à l'extension du réseau de la sécurité sociale aux centres publics d'aide sociale, en ce qui concerne leurs missions relatives au droit à l'aide sociale, en application de l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, *M.B.*, 31 mars 2005.

(11) Ce schéma provient du site de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, plus particulièrement de la page web suivante : [http://iis.bcscs.fgov.be/fr/missions/missions\\_3.htm](http://iis.bcscs.fgov.be/fr/missions/missions_3.htm).

(12) Au sujet du répertoire des références de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, voy. le site Internet de cette institution et, en particulier, la page <https://www.ksz-bcscs.fgov.be/fr/bcscs/page/content/websites/belgium/about/mission/folder.html>.

par la Banque-carrefour de la sécurité sociale, reprenant uniquement « des références à des informations qui sont tenues de façon décentralisée et distribuée »<sup>(13)</sup> dans les différentes institutions qui détiennent des données à caractère personnel relatives aux citoyens. En d'autres termes, le répertoire des références est une « banque de données relationnelle, qui ne garde pas d'information de fond mais uniquement des données 'qui-quoi-où' »<sup>(14)</sup>. Grâce à cet outil, la Banque-carrefour de la sécurité sociale peut procéder à l'échange d'informations au sein du réseau, bien que celles-ci y soient enregistrées de manière décentralisée.

Plus précisément, le répertoire des références détenu par la Banque-carrefour de la sécurité sociale est structuré en trois tables.

La *table des données disponibles* – appelée également la table « quoi-où »<sup>(15)</sup> – dresse le panorama de la localisation des types de données au sein du réseau de la sécurité sociale. Par exemple, cette table fait apparaître que, pour chaque travailleur salarié, l'année de carrière, le salaire obtenu, le nombre de jours ou d'heures de travail prestés, le nombre moyen d'heures hebdomadaires prestées, etc. sont enregistrés auprès du CIMIRE, organisme compétent pour la collecte de données concernant la carrière professionnelle.

Le *répertoire des personnes* – appelé également la table « qui-où-quand-en quelle qualité »<sup>(16)</sup> – indique, pour chaque citoyen, les institutions du réseau qui détiennent des données à son sujet ainsi que les types de données concernés, la période visée et la qualité sous laquelle le citoyen y est enregistré. Par exemple, si monsieur Dupond a exercé un travail à temps plein en tant qu'employé durant l'année 2013, il est enregistré dans la banque de données du CIMIRE qui reprend des données de ce type : année de carrière : 2013 ; salaire : 23 884 euros ; heures de travail : 1 656,80 h ; nombre d'heures hebdomadaires : 38 h ; description : employé.

Enfin, la *table des autorisations d'accès* – appelée également la table « qui peut obtenir quoi »<sup>(17)</sup> – indique, pour chaque institution du réseau, si elle est autorisée à accéder aux données qu'elle réclame. Cette autorisation doit avoir été donnée par la Commission de la protection de la vie privée et, plus particulièrement, le Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé<sup>(18)</sup>. Par exemple, par une décision du 6 novembre 2007, la section sécurité sociale du Comité sectoriel de la sécurité sociale a autorisé

(13) <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/about/mission/structure.html>.

(14) F. ROBBEN, « Le projet de loi relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale », *D.I.T.*, 1990, p. 76. Dans le même sens, voy. l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 23/2008 du 11 juin 2008 relatif à un avant-projet de loi portant création de la source authentique des données relatives aux véhicules, p. 6.

(15) <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/about/mission/folder.html>.

(16) *Ibid.*

(17) Banque-carrefour de la sécurité sociale, « Flux relatifs au répertoire des références de la Banque-Carrefour », disponible sur le site <http://www.ksz.fgov.be/fr>.

(18) Pour de plus amples informations au sujet de la compétence des comités sectoriels en général, et du Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé, en particulier, voy. É. DEGRAVE, *Le-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 534 et s.



l'ONEm à obtenir notamment les informations relatives aux années de carrière des travailleurs salariés et aux nombres de jours de travail prestés durant ces années <sup>(19)</sup>.

En somme, grâce à l'utilisation du répertoire des références, la Banque-carrefour de la sécurité sociale, saisie d'une demande de données, peut localiser ces informations dans le réseau de la sécurité sociale et vérifier si l'administration demanderesse des données est autorisée à y accéder. Ensuite, la Banque-carrefour de la sécurité sociale peut procéder à l'acheminement des données réclamées.

## II. L'obligation de collecte indirecte des données à caractère personnel dans le réseau de la sécurité sociale

5. Le fait, pour les institutions de sécurité sociale, de s'adresser à la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour obtenir des données disponibles dans le réseau – ce que l'on appelle la collecte indirecte de données – plutôt que de demander ces informations directement à la personne concernée – ce que l'on appelle la collecte directe des données – n'est pas qu'une possibilité laissée à la discrétion des institutions concernées. La collecte indirecte des données est une véritable obligation juridique. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par les cours et tribunaux, comme en attestent certaines décisions de jurisprudence analysées dans la présente partie de cette étude.

### A. L'article 11 de la loi du 15 janvier 1990

6. L'obligation de collecte indirecte des données à laquelle sont soumises les institutions de sécurité sociale est consacrée par l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990. Cette disposition est formulée comme suit :

« Lorsque les données sociales sont disponibles dans le réseau, les institutions de sécurité sociale sont tenues de les demander exclusivement à la Banque-carrefour [...].

Elles sont également tenues de s'adresser à la Banque-carrefour lorsqu'elles vérifient l'exactitude des données sociales disponibles dans le réseau. »

L'obligation de collecte indirecte des données trouve sa raison d'être dans l'objectif général qui préside au développement de l'administration en réseaux et à la mise en place de la simplification administrative, à savoir la collecte unique des données <sup>(20)</sup>.

(19) Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé, section « sécurité sociale », délibération n° 07/063 du 6 novembre 2007 relative à la communication de données à caractère personnel par l'association sans but lucratif CIMIRE à l'Office national de l'emploi et aux organismes de paiement des allocations de chômage, en vue du calcul informatisé du passé professionnel des assurés sociaux concernés.

(20) À ce sujet, voy. D. DE BOT, *Privacybescherming bij e-government in België. Een kritische analyse van het Rijksregister, de Kruispuntbank van Ondernemingen en de elektronische identiteitskaart als belangrijkste juridische bouwstenen*, op. cit., pp. 8 et 9.

---

L'idée est de faire en sorte que le citoyen ne doive communiquer ses données à caractère personnel qu'une seule fois aux administrations d'un même réseau.

L'objectif de la collecte unique des données a été façonné en réaction aux vicissitudes de l'administration en silos évoquée précédemment. À l'époque, les citoyens étaient contraints de fournir la même information de multiples fois à toutes les administrations qui en avaient besoin, puisque chacune de ces institutions travaillait séparément pour accomplir ses propres missions. Il en résultait une perte de temps et d'argent, tant pour le citoyen que pour l'administration, et ce d'autant plus que la répétition des mêmes informations générait souvent des erreurs dans l'encodage des données et la transmission de celles-ci.

**7.** C'est pourquoi, dans le modèle de l'administration en réseaux, il importe d'organiser la réutilisation maximale des données de chaque citoyen. Ainsi, dès que les données d'un citoyen sont enregistrées dans un réseau d'administrations, ces administrations ne peuvent plus les demander à nouveau à la personne concernée. Elles sont contraintes de les trouver par elles-mêmes au sein du réseau.

L'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 concrétise cet objectif en imposant aux institutions de sécurité sociale de passer par la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour collecter indirectement les données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale, sans les demander à nouveau aux assurés sociaux.

## **B. Applications jurisprudentielles de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990**

**8.** Si une institution de sécurité sociale demande à un assuré social une information qu'elle devrait obtenir via la Banque-carrefour de la sécurité sociale, elle agit en violation de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990. Ce n'est pas sans conséquence, comme en attestent certaines décisions de jurisprudence.

Jusqu'à présent, peu de cours et tribunaux ont fait application de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990. Néanmoins, les rares décisions rendues à ce sujet sont particulièrement pertinentes. Trois d'entre elles retiennent notre attention dans les lignes qui suivent. Elles portent sur les conséquences de la collecte indirecte des données en ce qui concerne tantôt la demande de documents à l'assuré social, tantôt la mise à jour des informations relatives à l'assuré social.

### **B.1. La collecte indirecte des données et la demande de documents**

**9.** En vertu de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, une institution de sécurité sociale ne peut pas réclamer à un assuré social un document qui est disponible dans le réseau de la sécurité sociale. C'est particulièrement intéressant, par exemple, pour un demandeur du revenu d'intégration sociale à qui le CPAS réclamerait un document que ce demandeur n'est pas en mesure de fournir alors que les informations recherchées sont disponibles dans le réseau de la sécurité sociale et que le CPAS peut y accéder. Dans un tel cas, ce demandeur d'allocation peut refuser de fournir ledit document

sans que puisse lui être reproché un manque de collaboration au sens de l'article 19, § 2, de la loi concernant le droit à l'intégration sociale <sup>(21)</sup>.

**10.** C'est en ce sens que s'est prononcée la cour du travail de Bruxelles dans un arrêt du 21 avril 2010 <sup>(22)</sup>. Dans cette affaire, monsieur E.G. réclamait le revenu d'intégration sociale. Le CPAS refusait l'octroi de cette allocation, au motif que monsieur E.G. n'avait pas fourni certains documents et avait dès lors manqué à son devoir de collaboration, au sens de l'article 19, § 2, de la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale.

La cour ne suit pas l'argumentation du CPAS. Elle constate qu'en l'espèce, « la plupart des documents prétendument manquants étaient accessibles via la Banque-carrefour ou le Registre national : le CPAS n'avait pas à la demander à monsieur E.G. ; il aurait dû les recueillir d'initiative » <sup>(23)</sup>. Et d'affirmer qu'il faut déduire de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 qu'« un manque de collaboration du demandeur ne peut être envisagé à propos d'informations auxquelles le CPAS peut accéder, accessibles via la Banque-carrefour de la sécurité sociale » <sup>(24)</sup>.

C'est pourquoi la cour décide que monsieur E.G. a droit au revenu d'intégration sociale <sup>(25)</sup>.

Ainsi donc, la cour fait prévaloir l'obligation de collecte indirecte imposée aux institutions de sécurité sociale par l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 sur l'obligation de collaboration à laquelle doit se soumettre l'assuré social en vertu de l'article 19, § 2, de la loi du 26 mai 2002. Dès le moment où le document cherché par l'institution de sécurité sociale est disponible dans le réseau, l'assuré social peut s'abstenir de le communiquer à nouveau, sans que puisse lui être reproché un manque de collaboration.

## **B.2. La collecte indirecte des données et la mise à jour des données relatives aux assurés sociaux**

**11.** On ne pourrait pas non plus reprocher à un assuré social de ne pas avoir transmis à une institution de sécurité sociale la mise à jour d'une information si celle-ci était disponible dans le réseau de la sécurité sociale au moment où l'institution de sécurité sociale a statué. En effet, les institutions de sécurité sociale ont l'obligation d'actualiser leurs dossiers à partir des mises à jour de données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale, ce qui est d'autant plus aisé à faire pour ces institutions qu'elles reçoivent en principe automatiquement la mise à jour des informations qu'elles utilisent <sup>(26)</sup>.

(21) Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 mai 2002.

(22) C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 21 avril 2010, R.G. n° 2008/AB/51591 et n° 2009/AB/51809.

(23) *Ibid.*, 6<sup>e</sup> feuillet.

(24) *Ibid.*, 4<sup>e</sup> feuillet. Cette même cour a réaffirmé les mêmes propos dans l'arrêt C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 8 juin 2011, R.G. n° 2010/AB/328, 4<sup>e</sup> feuillet.

(25) *Ibid.*, 8<sup>e</sup> feuillet.

(26) Voy., par exemple, la circulaire 1345 du 10 juillet 2003 relative à l'« évaluation annuelle des besoins en matière de collecte d'informations au moyen de supports électroniques et de papier : Contrôle au moyen de formulaires et actualisation de la circulaire CO 1340 du 24 juillet 2002 ».

**12.** À cet égard, le 27 juin 2006, la cour du travail de Liège a rendu un arrêt en matière de droit à la pension, qui applique l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 à la problématique de la mise à jour des informations <sup>(27)</sup>. Dans cette affaire, l'Office national des pensions <sup>(28)</sup> reproche à un homme pensionné de ne pas l'avoir averti du décès de son épouse, ce qui a des conséquences au niveau du montant de la pension qui lui est due. Durant cinq ans, l'O.N.P. paie indûment un montant de pension trop élevé. Il exige alors de récupérer le paiement indu. Plutôt que de se soumettre au délai de prescription de six mois en principe applicable, l'O.N.P. recourt au délai de prescription applicable en cas de mauvaise foi de l'assuré social ou lorsque l'indu trouve son origine « dans l'abstention du débiteur de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire ou résultant d'un engagement souscrit antérieurement » <sup>(29)</sup>.

Or, il s'avère que l'assuré social avait averti la commune du décès de son épouse. Cette information était donc enregistrée au Registre national, qui, rappelons-le, fait partie du réseau de la sécurité sociale. L'O.N.P., lui aussi inclus dans le réseau de la sécurité sociale, avait donc accès à cette information par l'intermédiaire de la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

Compte tenu de ces éléments de fait et de droit, la cour affirme qu'« un assuré social ne peut se voir imposer personnellement une obligation qui doit déjà être légalement remplie par une institution dont c'est la mission. C'est donc à tort que l'O.N.P. soutient que l'information transmise par la Banque-carrefour doit être doublée par une information émanant de l'assuré social et que seule celle-ci permettrait au pensionné de remplir ses obligations envers lui » <sup>(30)</sup>.

En d'autres termes, dès le moment où l'assuré social communique à sa commune la mise à jour d'une information enregistrée au Registre national, il n'est plus contraint d'avertir les institutions de sécurité sociale de ce changement. C'est à ces dernières qu'il revient de mettre à jour les informations sur lesquelles elles fondent leurs prestations et ce d'autant plus que, le plus souvent, ces mises à jour leur parviennent automatiquement.

**13.** Un autre arrêt retient l'attention s'agissant de la communication, par un assuré social, de la mise à jour de ses informations <sup>(31)</sup>. Cet arrêt se fonde sur d'autres normes que l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 mais aboutit à une solution semblable, ce qui permet une intéressante comparaison.

Dans cette affaire, une mère perçoit les allocations familiales de ses quatre enfants domiciliés chez elle. Le 5 mars 2009, sa fille change de domicile. La mère signale la

(27) C. trav. Liège, 27 juin 2006, *J.L.M.B.*, 2007, pp. 1043-1047.

(28) Ci-après « O.N.P. ».

(29) Ces délais sont imposés par l'article 21, § 3, de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres.

(30) C. trav. Liège, 27 juin 2006, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1047.

(31) C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 12 septembre 2013, R.G. n° 2011/AB/1171.

modification de la composition du ménage à la commune, tandis que sa fille avertit la commune de son changement de domicile. Ces informations sont alors enregistrées au Registre national. Pourtant, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés<sup>(32)</sup> continue de payer à la mère les allocations familiales pour la fille qui a déménagé. Le 26 avril 2010, l'ONAFTS, se rendant compte de son erreur, réclame à la mère le remboursement de 2 066,28 euros d'allocations familiales indûment perçues.

La cour du travail de Bruxelles affirme que la mère et sa fille « étaient dispensées de signaler [à l'ONAFTS], l'une, la modification de la composition du ménage et, l'autre, la modification de son domicile »<sup>(33)</sup>. Pour ce faire, la cour se fonde sur l'arrêté royal du 12 avril 1984<sup>(34)</sup> qui dispense l'attributaire et l'allocataire « d'informer immédiatement l'organisme d'allocations familiales compétent de tout élément susceptible d'entraîner une modification dans l'octroi ou le paiement des prestations familiales »<sup>(35)</sup> lorsque les modifications concernent les informations enregistrées au Registre national, « pour autant qu'ils aient signalé cette modification à l'administration communale compétente »<sup>(36)</sup>, ce qui était le cas en l'espèce.

Par contre, selon la cour, l'ONAFTS a commis « une erreur de fait »<sup>(37)</sup>. En effet, la cour constate que « dès lors qu'un jeune a quitté le domicile de ses parents et a signalé son changement de domicile à la commune, la caisse d'allocations familiales compétente reçoit en règle automatiquement un avis de modification et doit effectuer le paiement au jeune à partir du mois qui suit le changement. Les circulaires émises par l'ONAFTS confirment que l'Office reçoit (automatiquement) un signal en provenance du Registre national suite à la modification d'une situation familiale »<sup>(38)</sup>. Ainsi donc, « suite à l'information reçue par voie électronique, l'ONAFTS ne pouvait pas poursuivre le paiement à [la mère] sans disposer d'un document de cession de sa fille »<sup>(39)</sup>.

Compte tenu de l'erreur de l'ONAFTS, ce dernier ne peut prétendre à la récupération de l'indu car, en vertu de l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995<sup>(40)</sup>, « une décision rectificative de l'ONAFTS ne peut pas avoir d'effet rétroactif en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale »<sup>(41)</sup>.

Par conséquent, la cour annule la décision de récupération de l'ONAFTS.

(32) Ci-après « ONAFTS ». Signalons que l'ONAFTS s'appelle désormais Famifed (voy. la loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en vigueur depuis le 30 juin 2014).

(33) *Ibid.*, 5<sup>e</sup> feuillet.

(34) Arrêté royal du 12 avril 1984 fixant l'obligation de signaler tout changement susceptible de modifier l'octroi ou le paiement des prestations familiales dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, *M.B.*, 19 avril 1984.

(35) Article 1, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 12 avril 1984.

(36) Article 1, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 avril 1984.

(37) C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 12 septembre 2013, R.G. n° 2011/AB/1171, 6<sup>e</sup> feuillet.

(38) *Ibid.*, 5<sup>e</sup> feuillet.

(39) *Ibid.*, 6<sup>e</sup> feuillet.

(40) Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, *M.B.*, 6 septembre 1995.

(41) C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 12 septembre 2013, R.G. n° 2011/AB/1171, 4<sup>e</sup> feuillet.

**14.** En somme, dans l'arrêt du 12 septembre 2013, la cour du travail de Bruxelles s'est fondée sur l'arrêté royal du 12 avril 1984 pour considérer que l'ONAFTS avait commis une erreur en ne veillant pas lui-même à la mise à jour des données qu'il utilisait.

La cour aurait pu également appliquer l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, comme elle l'a fait dans son arrêt du 27 juin 2006 analysé précédemment. La solution aurait été identique si le juge avait admis que, compte tenu du fait qu'en vertu dudit article 11, l'ONAFTS est obligé de traiter la mise à jour des informations accessibles via la Banque-carrefour de la sécurité sociale, il a commis une erreur en le faisant pas. Par application de l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995, l'ONAFTS ne pouvait adopter une décision rectificative ayant un effet rétroactif.

Remarquons néanmoins que même si, dans l'arrêt du 12 septembre 2013, le recours à l'arrêté royal du 12 avril 1984 permet à la cour d'aboutir à une solution semblable à celle qu'aurait permis l'application de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, de manière générale, l'application de cet article 11 demeure plus intéressante pour l'assuré social que celle dudit arrêté royal. En effet, la solution organisée par l'arrêté royal du 12 avril 1984 est limitée, d'une part, au paiement des allocations familiales et, d'autre part, à la problématique de la mise à jour des seules données du Registre national<sup>(42)</sup>. De son côté, l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 impose aux institutions de sécurité sociale une obligation plus large et plus exigeante. Cette disposition peut aboutir, en effet, à considérer que les institutions de sécurité sociale ont commis une erreur dès qu'elles ont manqué de consulter les données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale, dès lors qu'elles étaient autorisées à y accéder via la Banque-carrefour de la sécurité sociale et avaient donc l'obligation de trouver les données par cette voie. Cette obligation de collecte indirecte des données s'impose quelles que soient les prestations de sécurité sociale en cause (versement des allocations familiales ou autres) et quel que soit le type de données concernées (données du Registre national ou toute autre donnée disponible dans le réseau de la sécurité sociale).

### **C. Le constat du renforcement de la responsabilité des institutions de sécurité sociale**

**15.** Ces décisions illustrent le fait que les institutions de sécurité sociale sont désormais soumises à l'obligation d'utiliser les outils technologiques à leur disposition et, en particulier, de recourir à la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour obtenir les données qui sont disponibles dans le réseau. À défaut de le faire, leurs décisions seront sanctionnées et ne pourront aboutir, qu'il s'agisse du refus d'octroyer une allocation ou d'une action pour récupérer un indu ou percevoir un montant dû.

**16.** Force est donc de constater que la responsabilité des institutions de sécurité sociale est renforcée, ce qui, à notre sens, est légitime à l'heure de l'informatisation de l'administration. En effet, en prenant ces décisions, les juridictions concernées ont

---

(42) Il s'agit plus précisément des données visées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.

agi conformément à l'objectif de simplification administrative qui sous-tend actuellement la réorganisation de l'administration <sup>(43)</sup> et lui ont donné une réelle portée en pratique.

Tout d'abord, de telles décisions concrétisent la volonté du législateur, soucieux, depuis des années, que la simplification administrative bénéficie tant aux institutions de sécurité sociale qu'aux citoyens <sup>(44)</sup>. Tous doivent gagner en confort grâce à l'informatisation du secteur de la sécurité sociale et à la mise en œuvre du principe de la collecte unique des données.

Au-delà de ce constat, ces décisions judiciaires poursuivent un but légitime dans notre société démocratique, celui de veiller à un certain équilibre entre l'administration et le citoyen <sup>(45)</sup>. En effet, grâce à la Banque-carrefour de la sécurité sociale, l'administration gagne en efficacité et en confort dans l'accomplissement de son travail. Cela se fait en contraignant le citoyen à accepter que l'administration s'ingère à de multiples reprises dans sa vie privée en traitant ses données à caractère personnel. Il est légitime que ce citoyen ait un retour bénéfique direct du système mis en place, afin d'assurer une réciprocité des avantages de la technologie entre l'administration et le citoyen <sup>(46)</sup>.

Enfin, ces décisions de jurisprudence sont nécessaires pour pérenniser l'efficacité de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. On l'a dit, ces arrêts sanctionnent les décisions des institutions de sécurité sociale ayant agi au mépris de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990. Ils montrent donc combien il est important, pour les institutions de sécurité sociale, de se soumettre à l'obligation de collecte indirecte des données. En cela, ces arrêts contribuent à assurer le bon fonctionnement de l'administration électronique, qui suppose que les données circulant dans le réseau de la sécurité sociale soient disponibles sous une forme unique (une seule donnée pour l'adresse, une seule donnée pour la date de naissance, etc.) de manière à ce que la Banque-carrefour puisse faire circuler des données fiables, sans que des doublons, peut-être inexacts, perturbent ce fonctionnement. Si l'on tolérait que des institutions de sécurité sociale collectent des informations directement auprès des personnes concernées plutôt que de les demander à la Banque-carrefour de la sécurité sociale, on risquerait de réintroduire dans les institutions, et donc dans le réseau, des données qui ne seraient pas nécessairement à jour, des données qui risqueraient d'avoir subi des erreurs d'encodage, etc. Dans cette situation, on ne pourrait plus garantir aux institutions du réseau que les données qui circulent dans le réseau sont fiables. Par conséquent, le recours

(43) Voy. *supra*, n° 6.

(44) Entre autres exemples, voy. les travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 1990, en particulier l'exposé des motifs, *Pasin.*, Ch. Repr., session 1988-1989, n° 899/1, p. 77 : « [L]a première mission de la Banque-carrefour (la transformation des flux d'informations actuels, désordonnés et éparpillés sur support papier, en flux électroniques coordonnés et harmonisés) doit permettre de réduire pour les personnes physiques et morales intéressées les charges ou obligations, le travail découlant d'une collecte de données qui est loin d'être caractérisée par l'unicité, de réduire les coûts administratifs de fonctionnement, les coûts sociaux dus aux cumuls indus non dépistés et d'accélérer le service rendu. »

(45) Pour de plus amples développements à ce sujet, voy. É. DEGRAVE, *Le-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n°s 47 à 49.

(46) Au sujet du principe de la réciprocité des avantages et de ses fondements, voy. *ibid.*, n°s 382 et 383.

---

à la Banque-carrefour de la sécurité sociale perdrait substantiellement de son intérêt. À terme, on en reviendrait au modèle de l'administration en silos, dans lequel chaque institution collecte auprès de chaque citoyen les données dont elle a besoin pour ses missions, faisant renaître les difficultés que l'on a soulignées préalablement <sup>(47)</sup>.

#### D. La crainte d'abus dans le chef d'assurés sociaux

**17.** Bien qu'une telle responsabilisation des institutions de sécurité sociale paraisse légitime dans le contexte de l'e-gouvernement, on peut se demander si l'obligation de collecte indirecte des données imposée aux institutions de sécurité sociale ne risque pas de mener à des abus de certains assurés sociaux. En effet, des personnes pourraient être tentées de ne pas signaler les erreurs de l'administration, fussent-elles flagrantes, dans l'espoir de conserver le paiement d'une allocation induue ou d'échapper au paiement d'un montant dû.

C'est à cette préoccupation, entre autres, que tente de répondre la loi du 5 mai 2014 <sup>(48)</sup>. Cette loi introduit notamment deux nouveaux alinéas à l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990. Malheureusement, ceux-ci sont imprécis et ambigus, si bien qu'ils génèrent plusieurs difficultés d'interprétation.

L'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 est désormais formulé comme suit <sup>(49)</sup> :

« Toutes les institutions de sécurité sociale recueillent les données sociales dont elles ont besoin auprès de la Banque-carrefour, lorsque celles-ci sont disponibles dans le réseau.

Elles sont également tenues de s'adresser à la Banque-carrefour lorsqu'elles vérifient l'exactitude des données sociales disponibles dans le réseau.

Les institutions de sécurité sociale ne recueillent plus les données sociales dont elles disposent en exécution de l'alinéa 1<sup>er</sup> auprès de l'intéressé, ni auprès de son mandataire ou de son représentant légal.

Dès que l'intéressé, son mandataire ou son représentant légal remarque qu'une institution de sécurité sociale dispose de données sociales incomplètes ou incorrectes pour l'exécution de sa mission, il signale, dans les meilleurs délais, les corrections ou compléments nécessaires à l'institution de sécurité sociale concernée.

---

(47) Voy. *supra*, n° 6.

(48) Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *M.B.*, 4 juin 2014. Ci-après « loi du 5 mai 2014 ».

(49) Article 12 de la loi du 5 mai 2014.

L'application des dispositions du présent article ne peut, en aucune hypothèse, nonobstant l'application des règles en vigueur en matière de prescription et d'interruption, donner lieu au non-recouvrement auprès du citoyen ou de l'entreprise de droits ou d'allocations indûment perçus qui sont basés sur des données sociales incomplètes ou incorrectes ou au non-paiement par le citoyen ou l'entreprise de montants dus qui sont basés sur des données sociales incomplètes ou incorrectes. »

**18.** Précisons d'emblée que ces alinéas ne modifient pas l'obligation, pour une institution de sécurité sociale, d'obtenir les documents dont elle a besoin via la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

En effet, cette hypothèse est soumise aux alinéas 1<sup>er</sup> à 3 de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, dans la version modifiée par la loi du 5 mai 2014. Le demandeur d'un revenu d'intégration sociale, par exemple, n'a pas à fournir lui-même le document recherché si ce document est déjà disponible dans le réseau. La sanction appliquée par la cour du travail de Bruxelles dans son arrêt du 21 avril 2010 n'est donc pas remise en cause.

Néanmoins, ces ajouts soulèvent principalement trois difficultés relatives à la communication et à la mise à jour des informations circulant dans le réseau de la sécurité sociale.

**19.** La première difficulté concerne le nouvel alinéa 4 de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, qui affirme que « dès que l'intéressé, son mandataire ou son représentant légal remarque qu'une institution de sécurité sociale dispose de données sociales incomplètes ou incorrectes pour l'exécution de sa mission, il signale, dans les meilleurs délais, les corrections ou compléments nécessaires à l'institution de sécurité sociale concernée ».

Par cet ajout, le législateur a souhaité « éviter que des citoyens ne profitent abusivement de ce principe de collecte unique [...]. Le citoyen (ou l'entreprise) doit vérifier si les informations réutilisées par les administrations [...] sont correctes. Si elles ne le sont pas, il doit le signaler au plus vite »<sup>(50)</sup>.

Or, à partir de quand doit-on considérer que l'assuré aurait dû « remarquer » l'utilisation, par une institution de sécurité sociale, de données sociales incorrectes ou incomplètes ?

Certes, dans certains cas, l'usage d'une donnée erronée emporte des conséquences flagrantes. L'abstention de les signaler à l'administration pourrait alors être considérée comme étant de mauvaise foi. Tel pourrait être le cas, par exemple, d'une personne

---

(50) Projet de loi garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papiers, *Doc. parl.*, Ch. Repr., session 2013-2014, n° 53-3387/004, p. 5.

---

qui continuerait à percevoir une allocation de chômage alors qu'elle a déclaré avoir trouvé un emploi. Dans une telle hypothèse, il semble qu'on puisse effectivement exiger du citoyen qu'il se comporte de bonne foi et signale le problème à l'institution qui lui verse indûment cette allocation.

Néanmoins, dans le contexte de l'administration en réseaux, il est souvent très difficile pour le citoyen d'avoir connaissance des erreurs affectant les données qui circulent à son sujet dans le réseau de la sécurité sociale. En effet, la Banque-carrefour de la sécurité sociale et les institutions de sécurité sociale œuvrent dans une grande opacité<sup>(51)</sup>. Cela a pour conséquences que le citoyen est au courant de la décision finale, informé par exemple par un courrier que telle allocation lui sera versée, mais non des données ayant servi de base à cette décision. De plus, vouloir en prendre connaissance est une gageure car peu d'outils de transparence existent actuellement<sup>(52)</sup>. En ce sens, d'ailleurs, le médiateur fédéral affirme, à propos de l'utilisation d'une donnée à caractère personnel erronée dans une décision administrative, que « trouver où et comment l'erreur a été commise revient presque à chercher une aiguille dans une botte de foin »<sup>(53)</sup>. Dans ce contexte, si, suite à l'utilisation de données sociales incorrectes, une institution de sécurité sociale décidait, par exemple, d'octroyer une allocation à une personne qui n'y aurait pas droit, il serait particulièrement sévère de reprocher à cette personne de ne pas avoir remarqué l'erreur commise.

Compte tenu de ce contexte, l'obligation imposée au citoyen par l'alinéa 4 précité devrait, selon nous, s'interpréter raisonnablement, au cas par cas. Il s'agit de se demander si, au regard de critères tels que le caractère évident de l'erreur commise par l'administration, les moyens dont dispose l'assuré social pour vérifier la qualité des informations utilisées, la durée durant laquelle l'allocation a été indûment payée, etc., cet assuré s'est comporté comme un assuré normalement diligent et raisonnable placé dans les mêmes circonstances. Cela revient à considérer que l'obligation imposée à l'assuré social par le nouvel alinéa 4 est une obligation de moyen, et non une obligation de résultat<sup>(54)</sup>.

L'obligation de moyen pesant sur l'assuré social ne doit pas faire oublier que, de leur côté, les institutions de sécurité sociale sont soumises à l'obligation légale, consacrée par l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, de collecter indirectement les données et d'assurer la mise à jour de leurs dossiers à partir des données disponibles dans le réseau. Il est de leur devoir, et de leur responsabilité, de traiter correctement ces informations. Pour ce faire, même si cela suppose un changement dans leurs habitudes, les administrations doivent à présent dialoguer avec la Banque-carrefour de la sécurité sociale et, au besoin, faire la démarche de demander des précisions au citoyen en cas de doute concernant les dossiers qu'elles gèrent. Un parlementaire s'est d'ailleurs prononcé clairement en ce sens, affirmant que « pour concrétiser les objectifs du projet de loi, un changement de mentalité est nécessaire de la part des administrations.

---

(51) À ce sujet, voy. *infra*, n<sup>os</sup> 22 et s.

(52) *Ibid.*

(53) Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2010*, p. 90.

(54) À ce sujet, voy. not. P. WÉRY, *Droit des obligations*, volume 1, *Théorie générale du contrat*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2011, n<sup>os</sup> 546 et s.

Redemander constamment des attestations aux citoyens et aux entreprises est une pratique courante. Cette méthode devra céder la place à une volonté de prendre soi-même l'initiative d'aller chercher les données nécessaires auprès des sources authentiques »<sup>(55)</sup>.

C'est pourquoi, quand bien même un citoyen n'aurait pas signalé à l'institution de sécurité sociale concernée l'erreur affectant une donnée – fût-elle flagrante –, ce n'est pas pour autant que l'institution de sécurité sociale pourra nécessairement récupérer la totalité du montant payé indûment ou du montant non perçu en temps utile, comme on l'explique ultérieurement<sup>(56)</sup>.

**20.** La deuxième difficulté vise le nouvel alinéa 5 de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 en ce qu'il précise que « l'application des dispositions du présent article ne peut, [...] *nonobstant l'application des règles en vigueur en matière de prescription et d'interruption*<sup>(57)</sup>, donner lieu au non-recouvrement auprès du citoyen ou de l'entreprise de droits ou d'allocations indûment perçus qui sont basés sur des données sociales incomplètes ou incorrectes ou au non-paiement par le citoyen ou l'entreprise de montants dus qui sont basés sur des données sociales incomplètes ou incorrectes ».

Faut-il comprendre que les règles de prescription ne sont pas applicables lorsque le paiement indu effectué par l'institution de sécurité sociale ou l'absence de paiement d'un montant dû par l'assuré social est lié à l'utilisation de données à caractère personnel incorrectes ?

À notre sens, il y a là une erreur de plume, et le « nonobstant » doit être lu comme « sans préjudice de ». En effet, la section de législation du Conseil d'État a soutenu, à propos du projet de loi, que « les situations visées [par l'article 11] sont actuellement réglementées par de nombreuses règles qui prévoient tant les modalités de la répétition de l'indu que la prescription des montants dus et qui paraissent pouvoir s'appliquer »<sup>(58)</sup>. En réaction à cette remarque, le législateur a confirmé que « l'intention n'a jamais été de porter atteinte aux règles existantes en matière de prescription et d'interruption »<sup>(59)</sup>.

(55) Intervention de Peter VANVELTHOVEN, Projet de loi garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papiers, *op. cit.*, n° 53-3387/004, p. 7.

(56) Voy. *infra*, n° 21.

(57) Nous soulignons.

(58) S.L.C.E., avis n° 54.686/2 du 30 décembre 2013 sur un avant-projet de loi garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité fédérale et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *Doc. parl.*, Ch. Repr., session 2013-2014, n° 53-3387/001, p. 25.

(59) Projet de loi garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papiers, *Doc. parl.*, Ch. Repr., session 2013-2014, n° 53-3387/001, p. 14.

En outre, considérer que les règles de prescription ne s'appliquent pas en l'espèce créerait une discrimination entre, d'un côté, les citoyens ayant perçu un indu pour des raisons autres que l'utilisation de données à caractère personnel inexactes et qui bénéficieraient des règles de prescription et, de l'autre côté, les citoyens ayant perçu un indu en raison de l'utilisation de données à caractère personnel inexactes et qui ne pourraient pas bénéficier des règles de prescription. On peut raisonnablement penser qu'une telle différence de traitement entre les administrés créerait une atteinte déraisonnable au mécanisme de la prescription et paraîtrait injustifiée.

**21.** La troisième difficulté résulte également du nouvel alinéa 5, en ce qu'il précise que « l'application des dispositions du présent article ne peut, *en aucune hypothèse* <sup>(60)</sup>, [...] donner lieu au non-recouvrement auprès du citoyen ou de l'entreprise de droits ou d'allocations indûment perçus qui sont basés sur des données sociales incomplètes ou incorrectes ou au non-paiement par le citoyen ou l'entreprise de montants dus qui sont basés sur des données sociales incomplètes ou incorrectes ».

Comme l'a affirmé la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi, « les situations visées [par ledit article 11] sont actuellement réglementées par de nombreuses règles <sup>(61)</sup> qui prévoient tant les modalités de la répétition de l'indu que la prescription des montants dus et qui paraissent pouvoir s'appliquer. Or, une règle aussi générale et absolue que celle en projet 'en aucune hypothèse' [...] doit être omise dans un souci de sécurité juridique » <sup>(62)</sup>.

En particulier, une institution de sécurité sociale pourrait être confrontée à l'impossibilité de percevoir l'entièreté du montant dû ou de récupérer l'entièreté du versement indu en raison de l'application de l'article 1382 du Code civil. En effet, si un citoyen devait se voir reprocher l'abstention de signaler à l'institution de sécurité sociale concernée l'erreur affectant une donnée <sup>(63)</sup>, une double action judiciaire pourrait s'engager. D'une part, l'institution de sécurité sociale considérerait que le citoyen a commis une erreur en ne vérifiant pas l'exactitude des données utilisées à son sujet et se prévaudrait, par exemple, des règles de prescription applicables lorsque l'indu trouve son origine dans « l'abstention du débiteur de produire une déclaration prescrite par une disposition légale ou réglementaire » <sup>(64)</sup>. De son côté, le citoyen pourrait réagir en mettant en cause la responsabilité civile de l'administration sur la base de l'article 1382 du Code civil <sup>(65)</sup>. En effet, en ne mettant pas à jour elle-même les données utili-

(60) Nous soulignons.

(61) À titres d'exemples, l'article 164 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ou l'article 21 de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres.

(62) S.L.C.E., avis n° 54.686/2 du 30 décembre 2013, *op. cit.*, p. 25.

(63) *Voy. supra*, n° 19.

(64) Article 21, § 3, de la loi du 13 juin 1966 précitée.

(65) À ce sujet, voy. not. J.-L. FAGNART, « La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir », observations sous Bruxelles, 14 septembre 1979, *A.P.T.*, 1980, pp. 56 à 62 ; du même auteur, « De la légalité à l'égalité », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 23 ; H. VANDENBERGHE, « Overheidsaansprakelijkheid. Aansprakelijkheid van de uitvoerende macht », in *Overheidsaansprakelijkheid* (dir. H. VANDENBERGHE, A. VAN OEVELEN, H. VUYE, L. WYNANT

sées et en ne vérifiant pas leur exactitude auprès de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, l'institution de sécurité sociale a violé l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990. Cette illégalité est une faute, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>(66)</sup>. Il reviendrait alors au citoyen d'établir le dommage subi, causé par la faute de l'administration. Il pourrait s'agir, notamment, « des frais (liés par exemple à l'emprunt qu'il faut contracter pour compenser la perte d'une prestation ou pour faire face au remboursement d'un indu) ou encore des inconvénients découlant de la nécessité d'adapter son train de vie à une situation moins favorable que prévue »<sup>(67)</sup>.

Ainsi, tout en reconnaissant qu'il a perçu un indu qui doit être remboursé à l'administration, le citoyen pourrait faire valoir que l'erreur de l'administration a provoqué un dommage qui équivaut au montant de l'indu réclamé par l'administration. Dans cette hypothèse, la compensation pourrait être ordonnée entre l'indu que devrait rembourser le citoyen et les dommages et intérêts qui devraient lui être versés<sup>(68)</sup>.

En outre, en suivant un raisonnement semblable à celui de la cour du travail de Bruxelles dans son arrêt du 12 septembre 2013<sup>(69)</sup>, on pourrait soutenir que le fait, pour une institution de sécurité sociale, de ne pas traiter correctement une information disponible dans le réseau constitue une « erreur due à l'institution de sécurité sociale » au sens de l'article 17, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social<sup>(70)</sup>. Dans ce cas, la décision rectificatrice de l'erreur commise par l'institution de sécurité sociale ne pourrait pas avoir d'effet rétroactif si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement. Dès lors, l'institution de sécurité sociale ne pourrait pas récupérer le montant payé indûment.

---

et H. VANDENBERGHE), Brugge, die Keure, 2005, pp. 7 et s. ; D. RENDERS, T. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, tome III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 183 ; B. DUBUISSON, « Faute, illégalité et erreur d'interprétation en droit de la responsabilité civile », note sous Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 26 juin 1998, *R.C.J.B.*, 2001, pp. 28 à 72 ; D. DE ROY, « La responsabilité quasi délictuelle de l'administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute ? », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration* (dir. H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 69 à 108 ; J.-F. NEVEN et D. DE ROY, « Principes de bonne administration et responsabilités de l'O.N.S.S. », in *La sécurité sociale des travailleurs salariés. Assujettissement, cotisations, sanction* (dir. J.-F. NEVEN et S. GILSON), Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 546 et s. ; J.-F. NEVEN, « La réparation selon le droit commun des fautes des institutions de sécurité sociale », in *Regards croisés sur la sécurité sociale* (dir. F. ÉTIENNE et M. DUMONT), Liège, Anthemis, 2012, pp. 247 à 275 ; É. DEGRAVE, *Le-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 456 et s.

(66) Voy. not. Cass., 19 décembre 1980, *Pas.*, 1981, I, p. 453 ; Cass., 13 mai 1982, *J.T.*, 1982, p. 772 et R.-O. DALCO, observations sous Cass., 13 mai 1982, *R.C.J.B.*, 1984, pp. 19 à 31.

(67) J.-F. NEVEN, « La réparation selon le droit commun des fautes des institutions de sécurité sociale », *op. cit.*, p. 256. Pour de plus amples détails à ce sujet, voy. égal. *ibid.*, pp. 262 et s. ; J.-F. NEVEN et D. DE ROY, « Principes de bonne administration et responsabilités de l'O.N.S.S. », *op. cit.*, pp. 557 et s.

(68) À ce sujet, voy. J.-F. NEVEN, « La réparation selon le droit commun des fautes des institutions de sécurité sociale », *op. cit.*, p. 265 et références jurisprudentielles citées.

(69) Voy. *supra*, n<sup>o</sup> 13.

(70) Cette question dépasse l'objet de la présente contribution si bien que nous ne l'approfondissons pas dans ces lignes.

### III. La transparence du réseau de la sécurité sociale

**22.** L'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 mène à un triple constat. Les institutions de sécurité sociale ont l'obligation de collecter indirectement les données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale. Par ailleurs, les assurés sociaux ne doivent plus communiquer à chaque institution de sécurité sociale les informations qui sont déjà disponibles dans le réseau de la sécurité sociale. Enfin, les cours et tribunaux doivent tirer les conséquences juridiques, dans chaque cas d'espèce, du non-respect, par les institutions de sécurité sociale, de l'obligation de collecter indirectement des données disponibles dans ledit réseau.

Une question fondamentale sous-tend ce triple constat : comment les institutions de sécurité sociale et les assurés sociaux, ainsi que les avocats et les magistrats en cas de litige dans cette matière, peuvent-ils savoir, avec précision, quelles données sont disponibles dans le réseau de la sécurité sociale ?

**23.** Pour le moment, il est possible, pour l'assuré social exclusivement, d'obtenir une copie du répertoire des personnes pour les données qui le concernent et qui sont déjà enregistrées dans le réseau de la sécurité sociale.

Néanmoins, pour répondre au besoin de transparence des institutions et personnes concernées, il faudrait aller plus loin dans les solutions mises en place et organiser la possibilité d'accéder à la table de localisation des données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale.

#### A. L'obtention, par l'assuré social, d'une copie du répertoire des personnes qui le concerne

**24.** Comme expliqué précédemment <sup>(71)</sup>, la Banque-carrefour de la sécurité sociale est en mesure de faire circuler les données dans le vaste réseau de la sécurité sociale grâce à son répertoire des références. Ce répertoire contient notamment une table, dénommée « répertoire des personnes », reprenant, pour chaque citoyen, la référence des institutions de sécurité sociale possédant un dossier à leur nom.

L'assuré social peut s'adresser à la Banque-carrefour de la sécurité sociale pour obtenir l'extrait du répertoire des personnes qui le concerne. Pour ce faire, il doit écrire à la Banque-carrefour de la sécurité sociale, en mentionnant notamment son numéro d'identification au Registre national qui figure sur sa carte d'identité. Signalons que le formulaire adéquat, intitulé « Demande de communication de données à caractère personnel par la Banque-carrefour de la sécurité sociale », est disponible sur le site Internet de la Banque-carrefour. Il est malheureusement difficile à trouver <sup>(72)</sup>.

(71) Voy. *supra*, n° 4.

(72) Ce formulaire est disponible à l'adresse [http://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/fr/faq/formulier\\_artikel\\_10\\_wvp\\_fr.pdf](http://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/fr/faq/formulier_artikel_10_wvp_fr.pdf).

La Banque-carrefour de la sécurité sociale doit lui répondre dans les 45 jours de la réception de cette demande <sup>(73)</sup>. Concrètement, le demandeur ne reçoit, de la part de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, que la liste des institutions qui gèrent un dossier le concernant. La Banque-carrefour de la sécurité sociale n'est pas en mesure de fournir la copie des données elles-mêmes, puisqu'elle n'enregistre que les références, par assuré social, des institutions qui gèrent un dossier à leur nom et des types de données concernés.

- ONSS – code qualité 010 – date de début 01/07/2001 – date de fin 30/09/2001, du 01/07/2003 au 30/09/2003 ainsi que du 01/07/2004 au 31/03/2010: **cela signifie que l'Office National de Sécurité Sociale a géré un dossier vous concernant durant la période précitée; le code 010 est utilisé pour indiquer la qualité de « salarié » ;**
- ONSS – code qualité 030 – date de début 01/08/2003 – date de fin 31/12/2006 ainsi que du 15/01/2007 au 31/12/2007: **cela signifie que l'Office National de Sécurité Sociale a géré un dossier vous concernant durant la période précitée; le code 030 est utilisé pour indiquer la qualité de « dimona – déclaration immédiate à l'emploi » ;**
- ONSSAPL – code qualité 010 – date de début 01/07/1998 – date de fin 30/09/1998: **cela signifie que l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales a géré un dossier vous concernant durant la période précitée; le code 010 est utilisé pour indiquer la qualité de « travailleur » ;**

*Extrait du répertoire des personnes d'un assuré social qui a demandé à la Banque-carrefour de la sécurité de lui communiquer les données à caractère personnel qu'elle traite à son sujet*

À partir de cette liste, l'assuré social est donc censé être en mesure d'identifier les institutions qui détiennent des données à son sujet. S'il souhaite connaître le contenu de ces données – pour en vérifier l'exactitude, par exemple –, il doit prendre contact avec chaque institution séparément, en exerçant son droit d'accès aux données à caractère personnel, organisé par l'article 10 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 <sup>(74)</sup>. À cet égard, signalons que le site Internet de la Commission de la protection de la vie privée propose aux citoyens une lettre type pour l'exercice de ce droit d'accès <sup>(75)</sup>.

Chaque institution contactée dispose ensuite d'un délai de 45 jours depuis la réception de la demande pour répondre au courrier du demandeur. La réponse qui doit être fournie au demandeur entraîne bien souvent une tâche administrative lourde pour

(73) Article 10, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 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, *M.B.*, 18 mars 1993.

(74) Pour la forme que doit revêtir cette demande, voy. également l'article 32 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 13 mars 2001. Pour de plus amples informations au sujet du droit d'accès organisé par la loi du 8 décembre 1992, voy. D. DE BOT, *Verwerking van persoonsgegevens*, Antwerpen, Kluwer, 2001, pp. 222 et s. ; É. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n<sup>os</sup> 328 et s. ; É. DEGRAVE, « Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel », obs. sous Cass., 14 janvier 2013, *R.D.T.I.*, 2014, pp. 53 à 64.

(75) Cette lettre type est disponible à l'adresse suivante : <http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/lettre-type-droit-d-acces-direct.doc>.

---

l'institution contactée. En effet, la loi du 8 décembre 1992 prévoit qu'un citoyen qui exerce son droit d'accès aux données a le droit de recevoir un grand nombre d'informations. Plus précisément, en vertu de l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 décembre 1992, le citoyen qui le demande a le droit de recevoir non seulement la communication des données exactes détenues à son sujet, mais également des explications sur la finalité de traitement de ces données, sur l'origine des données et sur les destinataires éventuels de celles-ci. L'institution contactée doit également indiquer les recours à disposition de la personne concernée, tels que les recours en rectification et en opposition <sup>(76)</sup>.

**25.** Si cette procédure d'accès aux données a le mérite d'exister, elle n'en est pas moins fastidieuse et, dès lors, particulièrement décourageante pour le citoyen qui s'y aventurerait. Elle est également lourde pour les institutions contactées, compte tenu de la précision des explications qui doivent accompagner chaque donnée communiquée <sup>(77)</sup>.

Partant de ces constats, il importe aujourd'hui de repenser cette procédure et de la moderniser. Il en va d'autant plus ainsi à l'heure du développement d'outils informatiques de plus en plus perfectionnés, qui rendent techniquement possible la mise en place de solutions nouvelles.

Ainsi donc, il faut, d'une part, que l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 bénéficie concrètement à l'assuré social qui a déjà communiqué au réseau de la sécurité sociale les informations qui lui sont réclamées ou qu'une institution lui reproche de ne pas avoir communiquées. Pour ce faire, chacun doit pouvoir aisément vérifier ce qui est enregistré à son sujet dans le réseau de la sécurité sociale. D'autre part, il importe d'alléger la tâche des institutions de sécurité sociale en évitant qu'elles aient à supporter une tâche administrative fastidieuse chaque fois qu'un citoyen souhaite prendre connaissance des données qu'elles détiennent à son sujet.

**26.** À notre sens, la satisfaction de ces objectifs suppose, tout d'abord, que la procédure d'accès aux données à caractère personnel traitées par les institutions de sécurité sociale puisse se faire en ligne, et non en devant rédiger des courriers papier à envoyer par la poste comme c'est le cas actuellement. Pour prouver son identité, le demandeur pourrait s'identifier sur un portail Internet à l'aide de sa carte d'identité électronique et d'un lecteur de carte.

Une fois identifié en ligne, l'assuré social devrait voir apparaître sur son écran le nom des institutions de sécurité sociale détenant des données à son sujet.

Il devrait ensuite pouvoir cliquer sur le nom de l'institution pour accéder aux données exactes qui le concernent.

---

(76) Pour de plus amples détails sur les éléments qui doivent figurer dans la réponse au droit d'accès, voy. D. DE BOT, *Verwerking van persoonsgegevens*, op. cit., pp. 226 à 229 ; É. DEGRAVE, *Lé-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n<sup>os</sup> 333 à 335.

(77) Pour une critique de la lourdeur de cette procédure, voy. É. DEGRAVE, *ibid.*, n<sup>os</sup> 338 et s.



Grâce à cet outil, l'assuré social serait en mesure de savoir rapidement et certainement si la donnée qu'on lui réclame est déjà disponible dans le réseau. Dans le même temps, les institutions de sécurité sociale seraient épargnées du devoir de rédiger un courrier papier très complet fournissant des explications précises pour chaque donnée.

## **B. La nécessité d'accéder à la table de localisation des types de données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale**

**27.** Étant donné que l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 renforce la responsabilité des institutions de sécurité sociale, comme en attestent les décisions de jurisprudence analysées précédemment, il importe de permettre à ces autorités de prendre connaissance aisément des types de données disponibles dans le réseau, avant d'être tentées de les demander directement à l'assuré social.

Par ailleurs, lorsqu'il est reproché à un assuré social de ne pas avoir fourni la mise à jour de ses données ou de ne pas avoir fourni le document exigé, l'avocat chargé de défendre cet assuré social et le magistrat saisi du litige doivent également pouvoir vérifier, dans le cas d'espèce dont ils ont à connaître, si l'institution concernée était effectivement soumise à l'obligation de collecte indirecte pour l'information recherchée. Comment cet avocat et ce magistrat pourraient-ils effectuer une telle vérification s'ils ne disposent pas d'une vision globale des données disponibles dans le réseau et des institutions qui y ont accès ?

**28.** On a mentionné précédemment <sup>(78)</sup> que le répertoire des références détenu par la Banque-carrefour de la sécurité sociale contient une « table des données disponibles », dite aussi « table 'quoi-où' ». Cette table ne contient pas les données précises relatives à chaque citoyen, mais mentionne, *in abstracto*, les types de données que sont censées détenir les différentes institutions du réseau de la sécurité sociale dans la base de données qu'elles gèrent. Cette table permet donc de localiser les types de données dans le réseau de la sécurité sociale en indiquant quelle institution enregistre quel type de données.

Pour répondre au besoin de transparence évoqué plus haut, il faudrait donc permettre aux institutions de sécurité sociale, aux magistrats, aux avocats et aux assurés sociaux de disposer de cette table des types de données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale.

**29.** Comme en atteste le site Internet de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, la table des types de données disponibles existe <sup>(79)</sup>. Elle est d'ailleurs indispensable au fonctionnement de la Banque-carrefour qui affirme que « la confrontation systématique de chaque [demande] entrant à la Banque-carrefour au répertoire des références permet [notamment d']assurer le routage automatique des demandes d'infor-

(78) Voy. *supra*, n° 4.

(79) Elle est présentée sur la page suivante : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/about/mission/folder.html>.

---

mations vers les fournisseurs d'informations les plus appropriés et acheminer le retour des réponses »<sup>(80)</sup>. En effet, la Banque-carrefour traite, quotidiennement, d'innombrables demandes de collectes indirectes de données sociales. Pour répondre à ces demandes, elle doit notamment pouvoir vérifier rapidement que la donnée réclamée se trouve au sein du réseau. Si tel est le cas, elle doit encore identifier l'institution qui la détient pour aller l'y chercher. La Banque-carrefour est en mesure de le faire grâce à cette table des données disponibles. Ainsi donc, sans la table des données disponibles, la Banque-carrefour de la sécurité sociale ne pourrait assurer l'échange des données au sein du réseau puisqu'elle ne saurait où aller chercher les informations demandées.

**30.** Le site Internet de la Banque-carrefour de la sécurité sociale est très complet et fournit de multiples informations sur sa structure et son fonctionnement. *A priori*, on pourrait donc s'attendre à pouvoir accéder à cette table des types de données disponibles en effectuant quelques clics sur le site Internet de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, voire sur un autre portail Internet. Malheureusement, il n'en est rien. Cette table n'est pas accessible en ligne.

Peut-on en obtenir une copie en s'adressant directement à la Banque-carrefour de la sécurité sociale ? La réponse n'est pas évidente.

Le raisonnement prend sa source dans la transparence administrative. Toute personne bénéficie du droit fondamental à la transparence administrative, consacré par l'article 32 de la Constitution et organisé, au niveau fédéral, par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration<sup>(81)</sup>. En somme, chacun a le droit d'accéder aux documents administratifs, dans le respect des conditions fixées par ladite loi du 11 avril 1994<sup>(82)</sup>.

La Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration<sup>(83)</sup>, est compétente pour rendre des avis relatifs à l'application de la loi du 11 avril 1994. Cette autorité consultative s'est prononcée sur l'accès à la table des données disponibles détenue par la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Dans un avis de 2010, elle affirme que « l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration partent du principe de la publicité de tous les documents administratifs, donc également du tableau de disponibilité de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Le droit d'accès aux documents administratifs peut être exercé en consultant le document, en en recevant une copie

---

(80) *Ibid.*

(81) *M.B.*, 30 juin 1994.

(82) Au sujet de la transparence administrative, voy. not. E. BREMS, « De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht », *T.B.P.*, 1995, p. 621 ; C. HOOREVOETS, « Article 32 », in *La Constitution belge. Lignes et entrelignes* (dir. M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2003, p. 119 ; R. ANDERSEN, « La mise en balance des intérêts en cause dans l'appréciation des motifs d'exception à la publicité de l'administration », *C.D.P.K.*, 1999, p. 38 ; P. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 219 ; É. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n<sup>os</sup> 235 et s.

(83) Ci-après CADA.

ou en obtenant des explications le concernant »<sup>(84)</sup>. Et d'ajouter qu'« il importe [...] peu que ce document soit sous format papier ou sous forme électronique. La Commission ne voit dès lors aucune raison de refuser de fournir une copie du document administratif demandé »<sup>(85)</sup>.

Ainsi donc, d'après la CADA, la table des types de données disponibles dans le réseau de la sécurité sociale est un document administratif au sens de la loi du 11 avril 1994, qui doit être divulgué à toute personne qui en fait la demande. En principe, il doit suffire d'écrire à la Banque-carrefour de la sécurité sociale en demandant une copie de la table des données disponibles pour l'obtenir.

**31.** Malheureusement, pour l'heure, la réalité est, de fait, plus complexe. En effet, nous avons écrit à la Banque-carrefour de la sécurité sociale en demandant une copie de cette table. Étonnamment, la Banque-carrefour nous a répondu que « la table des données disponibles est une table informatique contenant des références aux types de formulaires électroniques qui permettent d'obtenir des données auprès des différents acteurs du secteur social »<sup>(86)</sup> et qu'elle « ne dispose pas d'un inventaire intégré de toutes les données disponibles auprès des différents acteurs du secteur social et ne peut donc pas vous le fournir en tant que tel »<sup>(87)</sup>.

Pourtant, ainsi qu'on l'a déjà dit, la table des données disponibles existe, puisque sans ce document, la Banque-carrefour de la sécurité sociale ne pourrait pas réaliser ses missions.

Sans doute faut-il comprendre alors, à la lecture de cette réponse, que la table des données disponibles est une table contenant des « chemins » informatiques qui ne sont pas compréhensibles comme tels, si bien qu'en lisant cette table informatique, un citoyen ne serait probablement pas capable de comprendre d'emblée la localisation des données dans le réseau de la sécurité sociale.

**32.** Néanmoins, cette table existe, fût-elle en langage informatique. Peut-on alors en exiger la « traduction » ?

Cette question se situe à la frontière entre des exigences juridiques et des contraintes techniques. D'un côté, comme dit précédemment, le respect de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, du droit à la vie privée et du droit à la transparence administrative suppose l'accès à la table des données disponibles, dans un langage compréhensible par tout un chacun. D'un autre côté, pour l'heure, cette table n'existe sans doute qu'en format informatique car, techniquement, seul ce format est probablement nécessaire pour permettre le fonctionnement de la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

---

(84) Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, avis n° 2010-41 du 12 juillet 2010 sur le refus de donner accès à la table des données disponibles au sein du réseau de la sécurité sociale, p. 2.

(85) *Ibid.*, p. 3.

(86) Courrier de la Banque-carrefour de la sécurité sociale du 7 juin 2010.

(87) Courrier de la Banque-carrefour de la sécurité sociale du 7 juillet 2010.

**33.** On ne peut pourtant s'arrêter à ce constat technique et faire fi des exigences du droit. Juridiquement, la Banque-carrefour de la sécurité sociale est tenue de fournir, à toute personne qui le demande, la table des données disponibles sous une forme compréhensible.

En effet, le droit fondamental à la transparence administrative, consacré par l'article 32 de la Constitution, impose à l'administration de fournir les explications nécessaires au citoyen qui recevrait un document qu'il ne comprend pas. En d'autres termes, l'administration est soumise à un devoir de renseignement vis-à-vis du citoyen, qui est un « corollaire du droit constitutionnel d'accès »<sup>(88)</sup> et en constitue même un « complément naturel et indispensable »<sup>(89)</sup>. Cela s'explique par le fait que, « dans la plupart des cas, la publicité sans explication resterait lettre morte en raison du caractère administratif du langage utilisé ou de la technicité des documents »<sup>(90)</sup>.

En l'espèce, une personne qui recevrait copie de la table des données disponibles en format informatique ne la comprendrait pas<sup>(91)</sup>. La Banque-carrefour de la sécurité sociale devrait donc prendre les mesures nécessaires pour rendre ce document compréhensible. Ainsi, pour que la table des données disponibles soit une traduction compréhensible de la table informatique, la Banque-carrefour de la sécurité sociale pourrait, au départ de la table informatique, élaborer un schéma faisant apparaître clairement chaque base de données existant dans le réseau de la sécurité sociale et les types de données y enregistrés.

**34.** Par ailleurs, comme on l'a constaté, de nombreux acteurs sont intéressés par l'accès à la table des données disponibles. De plus, le réseau de la sécurité sociale n'est pas figé. D'autres institutions peuvent l'intégrer à l'avenir, et des données supplémentaires peuvent y être enregistrées pour y circuler.

Partant de ces constats, une solution doit être trouvée pour éviter que la Banque-carrefour doive répondre à chaque demande de ce document ou des mises à jour de celui-ci. C'est pourquoi la table des données disponibles, sous forme de schéma compréhensible par tout citoyen, devrait être mise en ligne, sur le site de la Banque-carrefour par exemple. De cette manière, la Banque-carrefour pourrait aisément y intégrer les mises à jour nécessaires. Elle serait également épargnée du devoir de répondre aux demandes d'accès concernant ce document puisque toute personne intéressée pourrait le trouver par elle-même.

(88) C.E., arrêt de *Liedekerke de Pailhe*, n° 112.495, du 12 novembre 2002 et arrêt *Roberti de Winghe et de Liedekerke*, n° 112.496, du 12 novembre 2002.

(89) Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par L. Peeters, *Doc. parl.*, Ch. Repr., session 1993-1994, n° 1112/13, p. 46.

(90) Projet de loi relatif à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., session 1996-1997, n° 971/1, p. 6.

(91) Pour de plus amples développements relatifs aux explications à fournir au citoyen dans un univers technologique, voy. D. DE ROY, « L'accès aux documents administratifs dans un environnement dématérialisé », in *L'accès aux documents administratifs* (dir. D. RENDERS), Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 849 à 851.

## Conclusion

**35.** La Banque-carrefour de la sécurité sociale est, indéniablement, un outil efficace pour atteindre l'objectif de simplification administrative. Elle facilite grandement l'exécution des missions de sécurité sociale, allégeant tout à la fois la tâche des institutions concernées et celle des assurés sociaux.

Pour cette raison, la Banque-carrefour de la sécurité sociale et l'obligation de collecte indirecte imposée par l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 sont emblématiques du tournant que connaît aujourd'hui l'administration. À l'heure du numérique, on quitte progressivement le modèle de l'administration en silos pour entrer pleinement dans celui de l'administration en réseaux, fondé notamment sur une maximisation des échanges de données à caractère personnel entre les institutions qui ont besoin de ces informations pour exécuter leurs missions.

**36.** Néanmoins, un enjeu démocratique de taille sous-tend cette évolution. Certes, l'administration devient de plus en plus efficace. Mais elle est également de plus en plus complexe et le citoyen peine à comprendre notamment l'utilisation qui est faite de ses données à caractère personnel. Sa confiance en l'État risque progressivement d'être ébranlée.

En effet, l'utilisation des données personnelles des citoyens par l'État est délicate. Elle requiert une attention minutieuse, pour deux raisons en particulier. D'une part, les données collectées par les administrations sont multiples et touchent à de nombreux aspects de la vie de chaque citoyen. Le large secteur de la sécurité sociale l'illustre à l'envi, les institutions de sécurité sociale enregistrant de multiples données relatives tout à la fois à la situation professionnelle, familiale, médicale de chaque individu. L'État détient donc suffisamment d'informations pour avoir une vue très précise de chaque citoyen. D'autre part, dans leurs relations avec les administrations, les individus ne peuvent choisir de communiquer, ou non, leurs informations personnelles. Ils y sont contraints, sous peine de ne pas bénéficier de la prestation de service public demandée <sup>(92)</sup>, voire même de ne pas exister aux yeux de l'administration <sup>(93)</sup>. Il est donc particulièrement important que l'usage des données par les administrations soit encadré afin que les citoyens ne craignent pas les abus dans l'utilisation de leurs données.

Or, sachant que ses données sont enregistrées et échangées dans des réseaux aussi vastes que celui de la sécurité sociale, l'individu peut craindre que l'État se transforme en *Big Brother*, connaissant tout de tout le monde et usant de ces informations à des fins multiples et peu claires. En outre, cette administration électronique est de plus en plus difficile à comprendre, et paraît dès lors particulièrement opaque. N'y a-t-il pas

---

(92) Par exemple, une personne handicapée est obligée de fournir un certain nombre de détails sur son handicap pour bénéficier de l'allocation qu'elle réclame.

(93) Sans même prétendre à l'obtention d'une allocation, tout citoyen est contraint d'être enregistré dans le Registre national, qui contient 13 informations d'identification à son sujet.

---

là un risque de se trouver confronté à une administration kafkaïenne <sup>(94)</sup> ? En effet, au gré de la mise en œuvre de la collecte unique des données et de la multiplication des échanges électroniques de données, l'individu est susceptible d'être soumis à des décisions prises sur la base d'informations dont il n'a plus la maîtrise. Il risque de ne plus pouvoir vérifier leur exactitude ni la raison pour laquelle on les a collectées. Il peut également éprouver des difficultés à identifier les autorités à qui elles sont communiquées, pour quelles raisons, à quel moment, et pendant combien de temps elles sont conservées. Dans ce contexte, le citoyen risque de vivre un sentiment d'absurdité, ne comprenant plus et ne contrôlant plus le fonctionnement de l'administration qui prend des décisions le concernant.

**37.** C'est pourquoi les évolutions techniques, telles que celles que connaît le secteur de la sécurité sociale, doivent s'accompagner de mesures qui permettent au citoyen de garder une prise sur l'administration, pour la comprendre et la contrôler.

À cet égard, cette contribution a souligné l'importance de certaines mesures de transparence. L'assuré social doit pouvoir accéder au répertoire des personnes qui le concerne, de manière à avoir une vision claire des institutions gérant un dossier à son nom et des données qui y sont enregistrées. Par ailleurs, les assurés sociaux, les avocats, les magistrats doivent avoir connaissance de la localisation des types de données enregistrés au sein du réseau de la sécurité sociale, de manière à savoir quelles sont les institutions qui sont soumises à l'obligation de collecte indirecte des données. En outre, ces outils devraient être accessibles en ligne, pour permettre aux personnes concernées d'accéder aisément aux informations.

Ces impératifs découlent de la nécessité de rendre effectif l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990, mais également du respect du droit fondamental à la transparence administrative et du droit fondamental à la vie privée.

**38.** Certes, la mise en œuvre de la collecte indirecte des données dans le but d'atteindre l'objectif de simplification administrative requiert sans doute un changement d'habitudes au sein de l'administration. Dans le même temps, l'exigence de transparence conduit à imposer à la Banque-carrefour un certain travail de confection et de mise en ligne de documents permettant de comprendre l'utilisation des données à caractère personnel des citoyens dans le réseau de la sécurité sociale.

Ces efforts sont nécessaires. Ils sont justifiés par la nécessité de maintenir un équilibre raisonnable entre l'administration et les citoyens, sous peine de nuire au fonctionnement de la démocratie. Comme en témoigne le modèle de la Banque-carrefour et du réseau de la sécurité sociale, l'administration dispose désormais d'outils techniquement très performants qui traitent les données à caractère personnel des citoyens, et facilitent grandement l'exécution des missions administratives. Des outils techniques doivent donc également être mis en place au bénéfice du citoyen pour permettre à ce

---

(94) D. SOLOVE, « "I've got nothing to hide" and other misunderstandings of privacy », *San Diego L. Rev.*, n° 44, 2007, pp. 756 et 757.

dernier de jouir effectivement des droits fondamentaux et des prérogatives qui sont les siennes.

En d'autres termes, comme le dit un auteur <sup>(95)</sup>, « *within a democracy citizens should not be left as pedestrians when the authorities drive limousines* » <sup>(96)</sup>. Il faut donc permettre à toute personne, d'une part, de bénéficier effectivement d'un allègement de ses démarches administratives grâce au respect, par l'administration, de l'obligation de collecte indirecte des données et, d'autre part, d'exercer sa curiosité légitime sans peine, notamment en accédant aisément, en ligne, aux informations qui le concernent et qui sont détenues par l'administration.

---

(95) D. W. SCHATUM, « Access to Government-Held Information: Challenges and Possibilities », *The Journal of Information Law and Technology*, 1998/1, § 7.1.

(96) « Dans une démocratie, on ne peut pas imposer aux citoyens d'avancer à pied quand l'administration roule en limousine » (traduction libre).