

Décision n° 008/2024

Objet :

Demande émanant de l'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel en vue d'obtenir l'accès aux données d'information du Registre national et d'utiliser le numéro du Registre national aux fins du traitement des demandes d'accueil d'enfants.

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

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

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

Vu l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers,

Vu l'arrêté royal du 1er février 1995 déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente et désignant les autorités habilitées à les y introduire,

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

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

Vu le décret du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins,

Vu l'Arrêté du Gouvernement flamand du 24 mai 2013 portant politique locale en matière d'accueil d'enfants

Vu la convention 2022-2025 entre la Commission communautaire flamande et l'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel,

Vu la décision du collège de la Commission communautaire flamande approuvant la convention 2022-2025 avec l'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel nr. 20212022-0033 du 30-09-2021,

Décide le 28/02/2024

1. Généralités

La demande est introduite par l'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel, ci-après dénommée "le requérant", en vue du traitement des demandes d'accueil d'enfants.

Le Requérant a communiqué les coordonnées du DPD désigné et du responsable du traitement des données.

2. Spécificités – Examen de la demande

2.1 Type de demande

La requête constitue une nouvelle demande et non une extension ou une modification d'une autorisation accordée précédemment.

Le Requérant demande à utiliser le numéro de Registre national et à être autorisé à accéder aux informations visées à:

- l'article 3, alinéa 1er :
 - o 1° (nom et prénoms),
 - o 5° (résidence principale),
 - o 8° (état civil),
 - o 9° (composition du ménage),

de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ;

- article 1er, alinéa 1er :
 - o 4° (modifications intervenues dans la situation de résidence et l'indication de la radiation en cas d'établissement à l'étranger ; le cas échéant, l'adresse où l'intéressé réside temporairement en dehors de la commune où il a sa résidence principale),
 - o 11° (numéro d'identification du Registre national des personnes physiques),

de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le Registre des étrangers.

- article 2,
 - o 2° (domicile élu par le demandeur d'asile en vertu de l'article (51/2) de la loi du 15 décembre 1980),
 - o 4° (autres noms ou pseudonymes sous lesquels le demandeur d'asile est également connu),
 - o 14° (adresse déclarée auprès de l'Office des étrangers, du Commissariat général aux réfugiés et apatrides, (du Conseil du Contentieux des Étrangers), des directeurs des centres d'accueil pour réfugiés et du Conseil d'État),

de l'arrêté royal du 1^{er} février 1995 déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente et désignant les autorités habilitées à les y introduire.

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

Le Requérant demande l'autorisation d'accéder aux informations du Registre national sur la base de l'article 5, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, qui autorise les organismes publics et privés de droit belge à accéder aux informations nécessaires à l'accomplissement de tâches d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

Le requérant demande l'autorisation d'accéder aux données du Registre national en sa qualité de guichet local d'accueil d'enfants.

Le requérant se réfère à la convention 2022-2025 entre la Commission communautaire flamande et l'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel, approuvée par la décision du collège de la Commission communautaire flamande approuvant la convention 2022-2025 avec l'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel n° : 20212022-0033 du 30-09-2021, en vertu duquel il aurait été reconnu comme guichet local d'accueil d'enfants.

L'article 1er, alinéa 1er de cette convention stipule :

"Chapitre 1 - Missions et objectifs

Article 1 - Relation avec les objectifs de la Commission communautaire flamande

L'asbl Samenwerken aan Kinderopvang Brussel est responsable de l'organisation du guichet local d'accueil d'enfants à Bruxelles, un point d'information et de soutien neutre pour les familles ayant une demande de garde d'enfants comme le prévoit le décret du 20 avril 2013 (sic) relatif à l'organisation de l'accueil de bébés et de bambins.

(...)"

Toutefois, le Collège de la Commission communautaire flamande n'a pas ce pouvoir.

L'article 13 du Décret du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins stipule :

Au sein d'une commune, il y a un guichet local en matière d'accueil d'enfants chargé des missions suivantes :

1° coordonner l'enregistrement des demandes d'accueil d'enfants et de la préférence des familles pour des places d'accueil d'enfants, de sorte qu'une famille ne doit poser qu'une seule question en fonction de la disposition du point 2°.

2° informer les familles dans un délai raisonnable sur les places d'accueil d'enfants disponibles et, au besoin, les mettre en contact avec les emplacements d'accueil d'enfants, portant une attention particulière aux familles socialement vulnérables;

3° collaborer avec tous les emplacements d'accueil d'enfants au sein de la zone d'action, avec les instances travaillant avec des familles qui peuvent avoir des demandes d'accueil d'enfants, et avec d'autres guichets locaux en matière d'accueil d'enfants en fonction des missions, visées aux points 1° et 2° ;

4° informer l'administration locale ou les administrations locales, les organisateurs d'accueil d'enfants et « Kind en Gezin » sur les demandes de places d'accueil d'enfants.

5° apporter un soutien aux familles, lorsqu'elles demandent à bénéficier du taux de revenu visé à l'article 8 ;

Le guichet local en matière d'accueil d'enfants prend forme par ce que, au sein de la Concertation locale en matière d'accueil d'enfants, qui est le conseil consultatif communal en matière d'accueil d'enfants, en exécution de l'article 6, § 3, du décret du 30 avril 2004 portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique « Kind en Gezin », il est désigné un initiateur ou il est créé une structure afin d'organiser le guichet local en matière d'accueil d'enfants. Tout acteur local pertinent pour l'accueil d'enfants peut assurer l'organisation. A défaut de la désignation d'un initiateur, ou de la création d'une structure et lorsqu'il manque un guichet local en matière d'accueil d'enfants opérationnel, l'administration locale assure son organisation.

Le guichet local en matière d'accueil d'enfants peut concerner plusieurs communes au sein des limites de la région de soins.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités.

L'article 1, 4°, de l'Arrêté du Gouvernement flamand portant politique locale en matière d'accueil d'enfants stipule :

« Dans le présent arrêté, on entend par :

(...)

4° Concertation locale en matière d'accueil d'enfants : un conseil consultatif de l'administration locale en matière de politique locale d'accueil d'enfants, pour les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale un conseil consultatif de la Commission communautaire flamande;

(...)"

L'interprétation de la convention selon laquelle ce passage confierait une tâche particulière d'intérêt public au requérant ne peut être approuvée.¹ C'est en effet la Concertation locale en matière d'accueil d'enfants qui est compétente : À Bruxelles, le rôle de la Concertation locale en matière d'accueil d'enfants est assumé par le Conseil consultatif de la famille de la Commission communautaire flamande.

Le requérant a été reconnu par le Conseil consultatif de la famille comme guichet local d'accueil d'enfants pour une durée indéterminée lors d'une réunion qui s'est tenue le 12 novembre 2020.

En reconnaissant le requérant comme un guichet local d'accueil d'enfants, dans le cadre de cette demande, aucune abstraction ne peut être faite de l'article 22 de la Constitution, plus particulièrement en ce qui concerne la désignation du requérant en tant que responsable du traitement des données ou catégorie de personnes ayant accès aux données traitées.

Pour rappel, conformément au point 101 de l'avis 68.936/AG du 7 avril 2021 de la section Législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (voir également l'avis 69.986/4 du 11 octobre 2021 sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux services postaux'), l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'une

¹ Le passage en question semble plutôt être une description des faits

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

Par conséquent, selon la section Législation du Conseil d'Etat, les "éléments essentiels" du traitement des données à caractère personnel doivent être définis dans la loi proprement dite. Par souci d'exhaustivité, il est souligné qu'une délégation à un autre pouvoir ne serait toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'autorisation soit décrite de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont le législateur a préalablement défini les "éléments essentiels".

La jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle est ainsi suivie (Voir Cour constitutionnelle 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; Cour constitutionnelle 20 février 2020, n° 27/2020, B.17 ; Cour constitutionnelle 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2; C. const. 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1. ; C. const. 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.).

La section Législation estime que quelle que soit la nature de la matière concernée, les éléments suivants sont en principe des "éléments essentiels" d'un traitement de données à caractère personnel :

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

La décision du Conseil consultatif de la famille ne remplit pas les conditions de l'article 22 de la Constitution, car elle n'est pas une loi formelle, ni les conditions de délégation de l'article 22 de la Constitution, à savoir "la *délégation à un autre pouvoir (...) pour autant que l'autorisation soit suffisamment précise et porte sur la mise en œuvre de mesures dont les "éléments essentiels" ont été préalablement déterminés par le législateur*".

En effet, la section législative du Conseil d'État a déclaré dans ce contexte :

*"Selon la pratique consultative établie du Conseil d'État, section législative, l'octroi d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'a pas de responsabilité politique vis-à-vis d'une assemblée démocratiquement élue est, en principe, inadmissible car il viole le principe de l'unité du pouvoir réglementaire et le principe de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que dans le cas de mesures de portée limitée et technique."*² (souligné par l'auteur)

Et plus généralement :

Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives

² Avis C.E. 72.624/3 du 28 février 2023 sur un avant-projet devenu le décret-cadre de la Communauté flamande et de la Région flamande du 14 juillet 2023 'over de handhaving van Vlaamse regelgeving', Parl.St. VI.Parl. 2022-23, n°. 1724/1, 403-449, 17.3; voir aussi les avis n° 79/2023 du 27 avril 2023, points 65-74 et n°113/2023 du 18 juillet 2023, point 41 de l'Autorité de la protection des données

concernées – c'est-à-dire, à une autorité autre que le Roi agissant sous le contreseing d'un ministre, ou qu'un ministre –, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation.”³

“(…) en principe, le législateur ne peut conférer au gouvernement qu'un pouvoir normatif, car il est exclu que le pouvoir réglementaire soit exercé d'une manière autre que celle prévue par la Constitution.

Ces règles constitutionnelles ne signifient pas qu'il n'y a pas de place pour la coopération d'autres organes dans le cadre du pouvoir réglementaire. Cela ne doit cependant pas faire oublier les règles constitutionnelles relatives à l'exercice de la fonction normative. Les objections constitutionnelles à l'adoption de règles par des organes dépourvus de responsabilité politique sont satisfaites si l'organe exécutif se voit reconnaître un pouvoir d'approbation de ces règles qui est interprété de manière à ne pas interférer avec lesdites règles constitutionnelles ; en outre, le processus utilisé ne doit pas aboutir à entraver le gouvernement dans l'exercice de ses prérogatives au niveau législatif [...]. Une telle fragmentation du pouvoir réglementaire de l'exécutif, qui revient à priver le gouvernement du droit d'initiative ainsi que de la libre appréciation des mesures nécessaires à l'exécution du décret, est contraire à l'article 33 de la⁴ Constitution.(souligné par l'auteur)

Pour autant, il est fait référence à l'article 3 de l'Arrêté du Gouvernement flamand du 24 mai 2013 portant politique locale en matière d'accueil d'enfants qui clarifie la composition de la consultation locale en matière d'accueil d'enfants, en l'occurrence le Conseil consultatif de la famille de la Commission communautaire flamande.⁵:

« (...) composé d'au moins une représentation des parties suivantes :

- 1° les acteurs locaux;
- 2° les usagers;
- 3° l'administration locale.

³ Avis CE n° 42.387/VR du 27 mars 2007 sur un avant-projet qui a abouti à la loi du 15 mai 2007 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007 » p. 8 et suivantes.

⁴ Avis CE n°44.607/1 émis le 12 juin 2008 sur un avant-projet qui a abouti au décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement, p. 21 et suivantes.

⁵ Pour la composition effective, voir <https://www.vgc.be/wie-zijn-wij/adviesraden-en-werkgroepen/adviesraad-gezin>

communautaire flamande, on ne peut conclure que le requérant peut se prévaloir de l'article 5, premier alinéa, 2° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, ni que cette réglementation est conforme à l'article 22 de la Constitution.

Dans ces conditions, l'autorisation d'accès aux données du Registre national n'est pas possible, le reste de la demande ne sera pas examiné.

3. Décision

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

Rejette la demande dans son intégralité.

Amelies VERLINDEN,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Amelies Verlinden', written in a cursive style.

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