



Avis n° 29/2012 du 12 septembre 2012

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative (CO-A-2012-034)

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre-Président de la Communauté française de Belgique et de la Région wallonne reçue le 24/07/2012;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere, Vice-Président, et de Monsieur Eric Gheur;

Émet, le 12 septembre 2012, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le projet d'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française soumis pour avis à la Commission porte sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative et a pour objet d'encadrer l'initiative commune développée par les deux parties en matière de partage de données authentiques et de formaliser la gestion conjointe de cette initiative.
2. Cet accord de coopération vise notamment à créer un mécanisme de désignation du principe de sources authentiques et de banques de données issues de sources authentiques qui serviraient références pour toutes ou parties des données qui y sont incluses pour d'autres administrations et de mettre en place la Banque-carrefour d'échange de données et la Commission vie privée Wallonie-Bruxelles.
3. Ce projet d'accord a déjà été approuvé en première lecture le 19 juillet 2012 par le Gouvernement wallon et par le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

II. CONTEXTE DE LA DEMANDE

4. Le Plan de simplification administrative et d'e-gouvernement¹ adopté par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française le 25 février 2010 fait de la simplification et de la dématérialisation de la collecte et du partage de données un chantier majeur.
5. Cette décision répond notamment à plusieurs documents de référence à l'échelle internationale qui viennent appuyer cette démarche :
 - en 2008, les propositions d'actions contenues dans l'étude de l'OCDE sur l'administration électronique en Belgique² qui suggère notamment que « *les autorités gouvernementales belges devraient songer à renforcer les synergies autour d'une vision centrale et d'un ensemble d'objectifs stratégiques communs. La coopération opérationnelle en matière d'administration électronique s'est avérée bénéfique...* » et « *pour assurer le fonctionnement des services de bout en bout, il faut que l'ensemble des autorités gouvernementales parviennent à une plate-forme générale commune s'agissant du cadre juridique et réglementaire de l'administration électronique, de son développement, de sa mise en œuvre et de son utilisation* ».En outre, pour renforcer les capacités de mise en œuvre « *un cadre institutionnel*

¹ http://easi.wallonie.be/servlet/Repository/Plan_Ensemble_Simplifions.PDF?IDR=11335

² <http://www.oecd.org/governance/publicsectorinnovationande-government/42350722.pdf>

ou d'organisation virtuelle pour une entité indépendante (comme par exemple au Pays-Bas) est une solution possible ».

- en 2009, la déclaration de la 5e Conférence ministérielle sur l'eGouvernement de Malmö³ précisait notamment en ses points 11 et 17 qu'il fallait « *améliorer la disponibilité de l'information au sein des secteurs publics en vue de sa réutilisation* » et « *réduire les charges administratives pour les citoyens et les entreprises* » puis concluait, notamment en son point 23, que ces différents éléments devaient être joints aux priorités politiques jusqu'à 2015.

6. Dans ce contexte, le 1^{er} juillet 2010, le Gouvernement wallon marquait son accord sur les modalités proposées pour la réalisation de l'objectif 5 du plan de simplification administrative et eGouvernement 2010-2014. Le projet spécifique « Banque Carrefour Wallonne » y figurait comme l'un des projets phares de cet objectif.

7. Le 14 juillet 2011, le Gouvernement wallon prenait acte de la note d'orientation relative à la mise en œuvre d'une banque-carrefour francophone de sources authentiques et de leur cadre légal pour la Wallonie, la Communauté française et la Commission communautaire française et chargeait le Ministre-Président de recueillir l'avis du Gouvernement de la Communauté française et du Collège de la Commission communautaire française sur la note d'orientation ainsi que de divers organes consultatifs.

8. Le 17 novembre 2011, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles marquait formellement son adhésion au projet « Banque Carrefour Wallonie-Bruxelles » telle que visé dans la note d'orientation présentée au Gouvernement, tout en privilégiant une approche progressive du projet et ce afin de garantir son succès.

9. Le 24 novembre 2011, le Gouvernement wallon validait la note d'orientation définitive relative au projet de Banque Carrefour de partage de données.

10. Un avis conjoint du DTIC et de l'ETNIC concernant le mode opératoire pour les besoins techniques des missions d'exploitation et de développement de la Banque-Carrefour fut également sollicité.

11. Conformément à cette décision, est installée, au sein du Commissariat EASI-WAL dans l'attente de la mise en place d'une structure pérenne, une cellule « partage de données » composée de cinq personnes afin de mettre sur pied l'opérateur de la « Banque Carrefour

³ <http://www.egov2009.se/wp-content/uploads/Ministerial-Declaration-on-eGovernment.pdf>

d'échange de données » et les premières sources authentiques wallonnes ou communautaires.

12. Cette cellule temporaire, qui constitue l'équipe minimale nécessaire pour la mise en œuvre de ce projet, sera composée comme suit :
 - transfert dans cette cellule du chef de projet « partage de données » actuellement en place au sein du Commissariat Easi-wal ;
 - engagement d'un coordinateur au partage de données ;
 - engagement d'un chef de projet « sources authentiques » ;
 - engagement d'un « architecte d'entreprise » ;
 - engagement d'un « conseiller en sécurité ».

13. Le 16 février 2012, le Gouvernement wallon validait les propositions de la commission de sélection pour les postes de coordinateur au partage de données et chef de projet « sources authentique » et marquait son accord pour les deux nouveaux profils d'engagement (chef de projet « architecture et processus métier » et chef de projet « plate-forme échange de données »).

14. Le 4 avril 2012, le DTIC et l'ETNIC adressait une proposition conjointe relative au mode opératoire pour les missions techniques, principalement de développement et d'exploitation de la Banque-Carrefour.

15. Il a également été décidé que l'ensemble des administrations et organismes d'intérêt public wallons et de la Fédération Wallonie-Bruxelles intéressés seront régulièrement tenus informés de l'avancement du projet et associés à l'occasion des grandes étapes de sa mise en œuvre.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

A. Remarques préliminaires

16. La Commission suggère tout d'abord que l'exposé des motifs fasse référence au respect de la loi vie privée dans ses exigences plutôt qu'au seul respect des principes de la loi vie privée.

17. Avant de commencer l'analyse du projet d'accord de coopération soumis pour avis, il convient de rappeler différents principes généraux relatifs au traitement de données à caractère personnel.

1. Principe de compatibilité des traitements

18. Dans la mesure où le projet d'accord de coopération soumis à l'avis de la Commission vise à permettre la réutilisation de données à caractère personnel pour des finalités différentes de celles pour lesquelles ces données ont été collectées, un examen de la compatibilité de ces nouvelles finalités paraît nécessaire en vertu de l'article 4, §1, 2^o LVP et il paraît utile à la Commission de faire un bref rappel des principes en matière de traitement ultérieur.

19. L'article 4 LVP requiert que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes en ce sens qu'elles ne peuvent induire une atteinte disproportionnée aux intérêts des personnes concernées. Une fois les finalités déterminées, elles constituent le cadre dans lequel les diverses opérations de traitement peuvent avoir lieu dans la mesure où seules des opérations de traitements compatibles avec lesdites finalités de collecte peuvent être réalisées. L'analyse de compatibilité se fait en tenant compte de tous les facteurs pertinents, notamment des attentes prévisibles et raisonnables de la personne concernée et des dispositions légales et réglementaires. Toute disposition légale doit toutefois répondre aux exigences habituelles de qualité et de prévisibilité. Il convient donc que, à la lecture des dispositions légales, les personnes concernées et les organismes chargés de veiller au respect de la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel puissent raisonnablement envisager les différentes opérations de traitement qui seront réalisées sur base des données collectées. Les exigences de prévisibilité de la LVP requièrent que soient précisées de manière claire et précise les conditions et modalités d'un traitement de données (type de données, catégories de personnes concernées, détermination précise des destinataires et des personnes qui disposent d'un droit de consultation, circonstances justifiant les différents types de traitements, durée de conservation).

20. La Commission rappelle également que la Directive 95/46/CE⁴ et la LVP ne prévoient qu'une seule exception à l'interdiction générale de traiter ultérieurement des données de façon incompatible par rapport aux finalités pour lesquelles elles ont été originaires collectées : le traitement ultérieur pour des finalités historiques, statistiques ou scientifiques. De plus, la Directive 95/46/CE impose aux États membres de prévoir des garanties spécifiques pour le traitement ultérieur de données à caractère personnel pour des fins historiques, statistiques

⁴ Notez que la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 (règlement général sur la protection des données) ne prévoit plus une telle exception.

et scientifiques. Les dispositions du chapitre II de l'AR du 13 février 2001 constituent les garanties spécifiques mises en place par la Belgique à cette fin.

21. À ce titre, la Commission constate que **l'article 4, §2** du projet d'accord de coopération stipule que « *un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées par le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française, de commun accord, et après avis de la Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* ». Cela n'est pas pertinent juridiquement et l'arrêté de Gouvernement exécutant cette mesure risquerait fortement d'être annulée par le Conseil d'état. En effet, pour réaliser un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, il faut impérativement respecter les conditions prévues par le chapitre II de l'AR du 13 février 2001.

2. Traitement des catégories particulières de données visées aux articles 6 à 8 de la LVP

22. Le projet d'accord de coopération ne prévoit aucun article traitant plus spécifiquement du traitement des données sensibles visées aux articles 6 à 8 de la LVP. C'est pourquoi la Commission estime également utile d'en rappeler les conditions de traitement.
23. L'article 6 de la LVP vise celles qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, les données relatives à la vie sexuelle.
24. L'article 7 de la LVP vise les données à caractère personnel relatives à la santé qui sont « *toutes données à caractère personnel dont on peut déduire une information sur l'état antérieur, actuel ou futur de la santé physique ou psychique de la personne physique identifiée ou identifiable, à l'exception des données purement administratives ou comptables relatives aux traitements ou aux soins médicaux* »⁵. Il convient de donner à l'expression « données relatives à la santé » une interprétation large de sorte qu'elle comprenne des informations concernant tous les aspects, tant physiques que psychiques, de la santé d'une personne.
25. L'article 8 de la LVP vise les données « judiciaires » qui sont définies comme les données à caractère personnel « *relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux*

⁵ Art. 3, §1^{er}, 9^o de la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth, *M.B.*, 13 octobre 2008

juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté ».

26. Le traitement des données sensibles est en principe interdit sauf exceptions prévues par les articles 6 à 8 de la LVP et aux conditions supplémentaires imposées par les articles 25 à 27 de son arrêté royal d'exécution du 13 février 2001.
27. Vu le régime juridique particulier accordé par la LVP à ces données, la Commission invite le demandeur à y faire référence dans son projet.

3. Droits des personnes concernées

28. La LVP offre aux personnes concernées un droit d'information, un droit d'accès, un droit de rectification et d'opposition ainsi que le droit de ne pas être soumis à une décision automatisée (art. 9 à 12 LVP)
29. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que ces droits doivent être respectés et exercés dans le respect des procédures prévues aux articles 9 à 12 de la LVP et aux articles 28 à 35 de l'AR du 13 février 2001. Le projet d'accord de coopération devra donc les respecter.

B. Analyse du projet d'accord de coopération à la lumière de la LVP

30. Du point de vue de la protection des données à caractère personnel dans le cadre d'un échange électronique, l'initiative doit être encouragée. Actuellement, on peut en effet parler d'absence de contrôle approfondi de l'échange électronique de données entre des autorités publiques de la Communauté française et de la Région wallonne.
31. Au sein de la Commission, il n'existe en effet pas de comité sectoriel spécifique compétent pour se prononcer sur le caractère autorisé ou non d'un échange électronique de données envisagé entre les autorités publiques de la Communauté française et de la Région wallonne (système d'autorisation). Cela ne signifie toutefois pas que les services concernés peuvent agir librement. Ils doivent quoi qu'il en soit respecter la LVP. La protection de la vie privée, et en particulier des traitements de données à caractère personnel, implique en effet qu'il faut vérifier au cas par cas si les finalités pour lesquelles on souhaite obtenir des données sont compatibles avec celles pour lesquelles les données ont été initialement collectées et si les données dont la communication est demandée sont proportionnelles à la lumière de la finalité.

32. Certes, la LVP offre aux instances concernées la possibilité de recueillir l'avis de la Commission concernant un échange électronique de données envisagé, mais un avis n'a toutefois pas la même valeur juridique qu'une décision d'autorisation.
33. Afin de compenser cette lacune dans la législation relative à la protection des données à caractère personnel, le projet d'accord de coopération prévoit la création d'une « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » dont le rôle sera de régler les transferts de données à partir des sources authentiques régionales et communautaires et des banques de données issues de sources authentiques. Ces transferts de données seront opérés par l'intermédiaire de la Banque-carrefour d'échange de données. Par analogie avec les comités sectoriels institués au sein de la Commission, elle délivrera une autorisation pour tout échange de données à caractère personnel entre sources authentiques de données ou banques de données issues de sources authentiques. Dans ce cadre, elle devra veiller à ce que la LVP soit respectée (article 23 du projet de coopération). En effet, selon la cour constitutionnelle, la loi du 8 décembre 1992 est « *la réglementation fédérale générale qui a valeur de réglementation minimale pour toute la matière* »⁶.
34. Dans la mesure où ce projet d'accord de coopération permet de remédier à une lacune ayant des répercussions considérables pour le traitement de données à caractère personnel, cette initiative ne peut être accueillie que favorablement. La composition et le fonctionnement de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » fait néanmoins l'objet de réserves formulées dans le présent avis.
35. Enfin, la mise en place d'une Banque-carrefour d'échanges de données est également une initiative à saluer, bien que la Commission suggère certaines adaptations/améliorations au projet soumis pour avis.

B.1. Quant au choix de l'instrument juridique

36. La Région wallonne et la Communauté française ont fait le choix d'un **accord de coopération** afin de développer une initiative commune en matière d'échange de données et d'intégrer la gestion de cette initiative au sein du futur Service général de simplification administrative (SGSA).
37. L'article 22 de la Constitution prévoit que « *chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.*

⁶ C.C., arrêt n° 162/2004, du 20 octobre 2004, B.5.2; arrêt n° 16/2005, du 19 janvier 2005, B.5.2 et arrêt n° 15/2008, du 14 février 2008

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 (l'ordonnance bruxelloise) garantissent la protection de ce droit »

38. La Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, section de législation, ont clairement indiqué que l'article 22 de la Constitution devait être lu au sens littéral : des exceptions au droit au respect de la vie privée ne peuvent être prévues que par la loi, au sens d'une action normative qui est contrôlée par une assemblée parlementaire et non par le pouvoir exécutif.
39. Cette disposition garantit donc à chaque citoyen qu'aucune ingérence dans le droit au respect de sa vie privée ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles qui sont adoptées par une assemblée délibérative démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'autorisation soit définie de manière suffisamment précise et concerne l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur⁷.
40. Par ailleurs, la Commission rappelle que le législateur communautaire ou régional doit respecter les principes de base contenus dans la LVP⁸.
41. L'article 77 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelles⁹ permet au Gouvernement de la Communauté française et au Gouvernement wallon de régler leur coopération mutuelle et celle de leurs services, tenir des assemblées communes et organiser des services communs.
42. L'article 92^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelles¹⁰ permet aux Communautés et Régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communes, sur l'exercice de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. Il précise également que « *les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret* ».

⁷ Voy. par exemple l'avis du Conseil d'État n° 45 540/1/2/3/4 du 15 et du 17 décembre 2008

⁸ C.c., 14 février 2008, arrêt n°15/2008, B.21 ; H. Buyssens, W. Debeuckelaere, T. Gombeer, F. Korkmazer, H. Lamon, T. Lysens, B. Peeters, N. Plets, V. Sagaert, I. Samoy, Ph. Traest, K. Van den Langenbergh, A. Van Oevelen et A. Van Regenmortel, CBR Jaarboek 2008-2009, Antwerpen, Intersentia, 2009, pp. 116 et sv.

⁹ M.B., 15 août 1980

¹⁰ *op. cit.*

43. Eu égard à ce qui précède, la Commission estime que **l'article 22 de la Constitution est respecté quant au choix de l'instrument juridique** si le champ d'application de cet instrument est conforme à la loi vie privée.

B.2. Quant aux sources authentiques et aux banques de données issues de ses sources

44. L'exposé des motifs rappelle et précise que seul le décret pourra établir les banques de données issues de sources authentiques. La Commission salue cette initiative qui respecte l'article 22 de la Constitution.
45. L'article 7 du projet d'accord de coopération prévoit en son §1^{er} que « *le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française désignent, selon une procédure qu'ils déterminent de commun accord, les sources authentiques qui sont appelées à être des sources de référence pour les données qu'elles traitent, parmi les bases de données gérées par des autorités publiques qui collectent et mettent à jour des données* ».
46. Le principe de la "**source authentique**" est intimement lié à celui de la **collecte unique** de données introduit par les articles 6 et 8 de projet d'accord de coopération.
47. La Commission accueille très favorablement l'instauration de ces principes et rappelle qu'à cet égard, elle a adopté le 23 mai 2012 une recommandation n°09/2012 contenant les lignes directrices en la matière et suggère dès lors au demandeur de s'y référer.
48. Ces deux principes consistent donc à collecter de manière unique des données auprès de citoyens et d'entreprises¹¹ pour ensuite stocker ces données dans des sources authentiques, gérées par des autorités publiques, et les rendre accessibles à d'autres instances (publiques). Le but est d'éviter qu'une autorité ne réclame une donnée à des citoyens / entreprises alors que cette information est déjà connue d'une autre instance publique¹². Obligation est faite, dans ce cas, de consulter directement la source authentique.
49. À cet égard, la Commission s'interroge sur l'encadrement actuel des communications lorsque les sources ou les utilisateurs relèvent du secteur privé (écoles ; hôpitaux ; associations professionnelles ;...).

¹¹ Par souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur le fait qu'il existe également des sources authentiques contenant des informations créées par les pouvoirs publics eux-mêmes et qui ne sont donc pas réclamées auprès des citoyens/entreprises.

¹² Voy. la recommandation d'initiative n° 09/2012 du 23 mai 2012 relative aux sources authentiques de données dans le secteur public, www.privacycommission.be

50. Les sources authentiques occupent donc, avec les intégrateurs de services¹³, une position cruciale dans le contexte de l'e-gouvernement belge et de sa réglementation¹⁴.
51. La Commission estime que, vu leur position clé, les sources authentiques ont potentiellement un impact important sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel de chaque citoyen et que lors des traitements de données intervenant dans le cadre d'une source authentique, il convient donc de veiller à ce que la LVP soit rigoureusement respectée.
52. La Commission accueille favorablement le rappel au **principe de finalité** introduit dans **l'article 7** du projet d'accord de coopération. L'exposé des motifs de cet article précise que *« les finalités poursuivies par la source authentique de données ou la banque de données issues de sources authentiques (c'est-à-dire les raisons de son existence et les objectifs qu'elle poursuit) doivent également être explicites afin de vérifier si les finalités poursuivies par les administrations qui veulent accéder à son contenu sont bien compatibles avec les finalités initiales »*.
53. À cet égard, la Commission tient à préciser que le principe de finalité n'implique pas nécessairement que dès la création de la source authentique, il faille donner une énumération exhaustive des finalités pour lesquelles des données seront utilisées dans le futur. Ce principe signifie par contre que si à un stade ultérieur, des traitements ont lieu pour de "nouvelles" finalités, il conviendra de toujours vérifier si ces finalités sont compatibles avec les finalités initiales et ce, en tenant compte de tous les facteurs pertinents¹⁵.
54. La Commission rappelle également que la source authentique doit – éventuellement avec l'intervention de la banque-carrefour d'échange de données – garantir le respect du **principe de proportionnalité**. Il est en effet uniquement permis de collecter/conserver/transmettre des données pertinentes et non excessives¹⁶.

¹³ Voy. recommandation d'initiative n° 03/2009 du 1er juillet 2009 concernant les intégrateurs dans le secteur public, www.privacycommission.be

¹⁴ À titre d'exemple :

- article 2, 2°, articles 3 et 4 du décret flamand du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives* ;
- article 3, § 1^{er}, (b), deuxième alinéa de l'accord de coopération du 28 septembre 2006 qui reconnaît le principe de la collecte unique et de la réutilisation maximale des données en utilisant des sources authentiques de données (Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés flamande, française et germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune *concernant les principes pour un e-gouvernement intégré et la construction, l'utilisation et la gestion de développements et de services d'un e-gouvernement intégré* (M.B. 19/10/2006).

¹⁵ Point 10, recommandation d'initiative n° 09/2012 du 23 mai 2012, *op. cit.*

¹⁶ Point 13 et sv., recommandation d'initiative n° 09/2012 du 23 mai 2012, *op. cit.*

55. Concernant **l'exactitude des données** contenues dans une source authentique, la Commission estime qu'il s'agit d'un élément crucial. Si la source authentique contient des données inexactes, ces dernières seront rapidement diffusées partout et "contamineront" toutes sortes de traitements de données dans le secteur public. Ce phénomène est également appelé "diffusion de la pollution"¹⁷.

56. Afin d'assurer la **qualité des données**, le projet d'accord de coopération prévoit :

- à **l'article 7** que la liste des données contenues dans la source authentique ou dans la banque de données issues d'une source authentique sera précisée dans un arrêté de désignation,
- à **l'article 8, § 1^{er}** une obligation d'utilisation stipulant que « *les autorités publiques qui sont autorisées à consulter des données mises à disposition par une source authentique ou une banque de données issues de sources authentiques, ne peuvent plus réclamer directement ces données aux citoyens, entreprises, organismes ou institutions concernés est la garantie d'une bonne qualité de données* ». Ce qui est une garantie d'une bonne qualité de données ;
- en son **article 9, §1^{er}** la possibilité pour les personnes concernées de demander, par voie électronique, la rectification des données à caractère personnel les concernant qui seraient imprécises, incomplètes ou inexactes ;
- à **l'article 10, §1^{er}** que « *le gestionnaire de sources authentiques ou de banque de données issues de sources authentiques [assure à tout moment la qualité des données]* ».
- à **l'article 10, §2** que « *si le destinataire des données constate que les données sont imprécises, incomplètes ou inexactes, il est tenu de le communiquer immédiatement au gestionnaire de sources authentiques, ou à celui de la Banque de données issues de sources authentiques, qui a l'obligation d'y donner suite* » ;
- à **l'article 13** que la Banque-carrefour d'échange de données met à jour l'information conformément aux règles établies par les sources authentiques externes de données.

57. De plus, il ressort des informations complémentaires fournies par le demandeur que sera également mis en place un **principe de labélisation** qui garantira la qualité des sources authentiques. La Commission ne peut que s'en réjouir, mais souhaite qu'à ce sujet soient établis de manière exhaustive des critères précis et que l'instance de labélisation présente des garanties d'indépendance. Ces critères doivent tenir compte de multiples facteurs,

¹⁷ G. Overkleef-Verburg, "Basisregistraties en rechtsbescherming. Over de dualisering van de bestuurlijke rechtsbetrekking", Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2009, p. 80

notamment de la garantie de qualité des données, de la mise à jour si nécessaire et du niveau de services (disponibilité des données).

58. La Commission regrette toutefois qu'il ne soit pas prévu dans le projet d'accord de coopération la tenue d'un historique des données, pour autant que cela soit nécessaire eu égard aux finalités avancées. Par ailleurs, la Commission conseille d'effectuer des "cross-controls" (croisement avec d'autres banques de données) afin de détecter des erreurs¹⁸. De même et afin d'éviter les conséquences négatives pouvant résulter du « monopole » détenu par une source authentique, la Commission suggère par ailleurs de préciser aux articles 7, §1er, al.4 et 7, §2, al. 4 du projet d'accord de coopération que les données sont accessibles gratuitement aux autorités publiques autorisées.
59. La Commission constate également avec satisfaction que **le principe de transparence (l'obligation d'information** au sens de l'article 9 et 10 de la LVP et du chapitre IV de l'arrêté royal d'exécution de la LVP) est également prévu par l'intermédiaire des **articles 8, §2 et §3** du projet d'accord de coopération. La Commission précise que ce devoir d'information incombe au responsable de traitement (utilisateur des données) et qu'il peut cependant être réalisé par la source.
60. La Commission attire à ce sujet l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une confusion entre la transparence pour les utilisateurs et la transparence vis-à-vis des usagers (personnes concernées visées par la LVP).
61. **L'article 9** du projet d'accord de coopération précise les modalités de l'exercice du **droit d'accès** des personnes concernées. La Commission apprécie la **transparence** qui, par analogie avec l'article 6, § 3, deuxième alinéa de la loi du 19 juillet 1991¹⁹, est imposée dans l'intérêt du citoyen. L'obligation de transparence ne peut pas avoir pour conséquence que la Banque-carrefour d'échange de données développe à cet effet une banque de données centrale contenant potentiellement des informations sensibles et impliquant donc des risques en matière de vie privée. Cette transparence doit être réalisée sur la base des principes des cercles de confiance.
62. **L'article 10, §1^{er}** du projet d'accord de coopération prévoit que le gestionnaire de sources authentiques ou de banque de données issues de sources authentiques assure à tout moment la **sécurité** des données, tant au niveau technique qu'organisationnel. La

¹⁸ Voy. la recommandation d'initiative n° 09/2012 du 23 mai 2012, op. cit (point 10)

¹⁹ Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Commission rappelle à cet égard que le responsable de traitement (source authentique ou utilisateur) doit prendre les mesures de sécurités appropriées en tenant compte d'une part, de l'état de la technique en la matière et des frais qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

63. La Commission en profite pour souligner **l'importance d'une politique de sécurité de l'information adéquate pour chaque source authentique**. À cet égard, elle renvoie tout d'abord à ses Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel. De plus, elle attire l'attention sur sa recommandation n° 01/2008 du 24 septembre 2008 relative à la **gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public et sur le principe des « cercles de confiance »** exposé aux points 13-15 de sa recommandation n° 03/2009 du 1er juillet 2009 concernant les intégrateurs dans le secteur public.
64. La Commission rappelle à ce titre qu'il est nécessaire que le traçage des accès doit être prévu afin de répondre au principe d'imputabilité de l'accès aux données à caractère personnel.
65. La Commission estime également que chaque source authentique doit disposer d'un conseiller en sécurité de l'information.

B.3. Quant à la Banque-carrefour d'échange de données

66. À titre préliminaire, la Commission attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que le terme « *banque-carrefour de partage de données* » est utilisé aux articles 22, §1er, al. 1er et 24, §4 du projet d'accord de coopération en lieu et place du terme « *banque-carrefour d'échange de données* ».
67. **L'article 11** du projet d'accord de coopération institue une Banque-carrefour d'échange de données et en définit les missions en s'inspirant de l'article 2^{bis} de la loi banque-carrefour de la sécurité sociale²⁰. La Commission regrette que cette disposition ne prévoit pas, à l'instar du décret portant création et organisation d'un intégrateur de service flamand²¹, la mission consistant à **établir des accords clairs concernant la gestion des accès par les utilisateurs**, sur la base d'une répartition des tâches, entre les parties concernées concernant les points suivants :

²⁰ 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

²¹ décret du conseil flamand du 13 juillet 2012 portant création et organisation d'un intégrateur de service flamand, *M.B.*, 1^{er} août 2012

- a) qui effectue quels authentications, vérifications et contrôles, à l'aide de quels moyens, et qui en assume la responsabilité;
- b) la manière dont les résultats des authentications, les vérifications et les contrôles exécutés font l'objet d'un échange et d'une conservation électroniques sécurisés entre les parties concernées;
- c) qui tient à jour les journaux et traces d'accès (loggings) déterminés;
- d) la manière dont il est assuré dans le cadre d'un examen, à l'initiative d'une partie concernée ou d'un organe de contrôle concerné ou à la suite d'une plainte, qu'une reconstruction complète puisse avoir lieu pour savoir quelle personne physique a utilisé un service ou une transaction déterminée concernant un citoyen ou une entreprise déterminés, à quel moment, par le biais de quel canal et à quelles fins. Cette responsabilité appartient à l'utilisateur des données (responsable de traitement).

68. On déduit de l'exposé des motifs que la création de la Banque-carrefour d'échange de données a pour **but de simplifier et d'optimiser les échanges de données entre les différents acteurs publics** (services publics participants et autres intégrateurs de services), en mettant particulièrement l'accent sur l'utilisation des données authentiques. À cette fin, elle assurera surtout **un rôle d'intégrateur de services, mais aussi d'intégrateur de données et de tiers de confiance.**

69. **L'article 12, §2** du projet d'accord de coopération prévoit une **obligation d'utiliser la Banque-carrefour d'échange de données** comme intermédiaire d'accès aux sources authentiques afin de garantir son rôle central et transversal dans le partage de données. Cet article s'inspire de l'article 11 de la loi banque-carrefour de la sécurité sociale. La Commission estime toutefois que l'autorité de contrôle peut définir le moyen de communication le plus approprié compte tenu des circonstances et des moyens techniques.

70. La Commission apprécie également l'obligation qui est faite à toute autorité publique qui a accès aux sources authentiques de données et aux banques de données issues de sources authentiques de :

- **désigner nominativement et de dresser une liste des organes ou préposés qui sont autorisés, en vertu de leurs compétences, à obtenir accès** aux données d'identification ou à en obtenir la communication et de les informer conformément à l'article 16, § 2, de la LVP ;

- faire signer une déclaration aux personnes qui sont effectivement en charge du traitement des données d'identification, dans laquelle elles s'engagent à **préserver le caractère confidentiel des données d'identification**²².

71. La Commission précise cependant que ces obligations doivent couvrir toutes les données à caractère personnel et non seulement les données d'identification.
72. Cet article 12 prévoit également que « *toute autorité publique qui a accès aux sources authentiques de données et aux banques de données issues de sources authentiques désigne, parmi ses membres du personnel ou non, un conseiller en matière de sécurité de l'information et de protection de la vie privée qui remplit notamment la fonction de préposé à la protection des données visé à l'article 17bis 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* ». Si la Commission estime qu'il est important que ces autorités disposent d'un conseiller en sécurité, elle tient néanmoins à préciser que la fonction de préposé à la protection des données n'a pas encore fait l'objet d'un arrêté royal pour en définir le statut et les missions ; arrêté royal que la Commission appelle de ses vœux depuis de nombreuses années²³.
73. **L'article 13** du projet d'accord de coopération vise plus particulièrement la **mission d'intégrateur de service** dévolue à la Banque-carrefour d'échange de données.
74. Travailler via un intégrateur de services peut avoir une incidence positive sur la protection de la vie privée. Si ce service est bien organisé, les utilisateurs n'ont pas ou peu de marge pour éventuellement abuser de l'autorisation qui leur octroie par exemple un accès à une source authentique de données.
75. Le champ d'action d'un intégrateur de services doit être clairement délimité et être suffisamment homogène afin qu'un utilisateur potentiel dispose d'un interlocuteur clair pour un domaine spécifique et qu'une application univoque de normes légales et de mesures de sécurité et de protection de la vie privée soit garantie²⁴.
76. Cet article 13 prévoit que, dans le cadre de sa mission d'intégration de services, la Banque-carrefour d'échange de données peut effectuer une « **copie cache** » **des données qu'elle reçoit des sources authentiques externes** (dont les conditions de stockage temporaires

²² Cet article s'inspire d'ailleurs de l'art.4, §6 de la loi BCSS

²³ Voy. notamment, CPVP, Avis 15/2002 du 2 mai 2002 relatif au projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 3 § 6 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 .

²⁴ Voy. point 22 de la Recommandation d'initiative n°03/2009 du 1^{er} juillet 2009 concernant les intégrateurs dans le secteur public

sont inspirées de la directive du 8 juin 2000 sur le commerce électronique, et plus particulièrement de son article 13) dans la mesure où la mission y est ici similaire, à savoir permettre de copier des données pour des raisons techniques dans un but de rendre plus efficace la transmission ultérieure de l'information. La Commission attire l'attention du demandeur sur le fait que suivant le principe de proportionnalité, seules les données strictement nécessaires à la finalité justifiant la transmission pourront être stockées et conservées durant une période n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités. Il s'agit bien d'un stockage intermédiaire pour les traitements ayant une finalité déterminée et non d'un stockage « au cas où... ».

77. L'article 13 prévoit à cet égard de **collaborer avec les autres intégrateurs de services**, tant au niveau fédéral qu'au niveau de la Région flamande, dans les cas où les autorités publiques nécessitent le recours à plusieurs intégrateurs de services. La Commission constate qu'un premier pas a été fait pour organiser cette collaboration. En effet, le Conseil des ministres a approuvé le 20 juillet 2012 un projet d'accord de coopération entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d'harmoniser et d'aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré. Ce nouvel accord définit notamment les principes de base de l'e-gouvernement, dont la coopération entre les intégrateurs de services ainsi que les composants fondamentaux nécessaires pour un e-gouvernement intégré.
78. La Commission suggère au demandeur d'avis de faire une référence explicite à cet accord de coopération dans l'exposé des motifs.
79. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que si cet article 13 peut conférer une légitimité à avoir accès à une base de données gérée par une source authentique externe²⁵ **des demandes d'autorisation devront toujours bel et bien être introduites auprès du Comité sectoriel concerné.**
80. À cet égard, la Commission rappelle que **la banque-carrefour d'échange de données ne pourra en aucun cas interférer avec les missions dévolues à une source authentique ou à un intégrateur de service fédéral.**
81. La Commission recommande dès lors de **définir plus précisément la délimitation du champ d'action** de la Banque-carrefour d'échange de données. Cette délimitation ne peut

²⁵ Voy. l'art.2, §1^{er}, 5^o du projet d'accord de coopération soumis pour avis (c'est à dire une autorité appartenant au niveau international ou fédéral, une autre communauté ou région, et les institutions ou personnes morales qui en relèvent, ainsi que les personnes morales de droit privé qui sont chargées de tâches ou missions d'intérêt général).

évidemment pas porter préjudice à la répartition des compétences fixée dans la *loi spéciale de réformes institutionnelles* du 8 août 1980. Vu le contexte juridique complexe, certains domaines de compétence de différents intégrateurs de services dans le secteur public vont inévitablement s'effleurer, voire même se chevaucher sur certains points²⁶.

82. À titre d'exemple, certaines instances travaillent déjà actuellement avec la BCSS, par exemple les CPAS, car sa compétence est plutôt "sectorielle" (le secteur de la sécurité sociale). La compétence de la « *commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » étant territoriale et résiduaire, la question se pose de savoir à quel(s) intégrateur(s) ces instances pourront/devront recourir à l'avenir.
83. La Commission estime en tout cas que dans une telle situation, la pratique administrative idoine est de toujours chercher à ce que les données puissent être mises à disposition des utilisateurs (fonctionnaires, citoyens, ...) de manière intégrée. Un intégrateur de services a en effet essentiellement pour but d'offrir à ses clients, en l'occurrence les services publics, des services intégrés afin que chaque client ne doive pas lui-même intégrer des services provenant de différents fournisseurs de services. Il est évident que tant du point de vue de l'efficacité que du point de vue de la sécurité, il est recommandé qu'un service public ne doive recourir qu'à un seul intégrateur de services. De cette manière, le client n'est confronté qu'à un seul système de gestion des utilisateurs et des accès, un seul ensemble de spécifications techniques, etc.²⁷
84. C'est pourquoi la Commission plaide pour que les intégrateurs de services concluent les accords nécessaires afin que des clients ayant recours à un intégrateur de services déterminé puissent être servis par des fournisseurs de services associés à un autre intégrateur de services. Cela éviterait en outre de nombreuses discussions inutiles concernant la répartition des tâches entre intégrateurs de services et on pourrait consacrer de façon optimale l'énergie à un bon service aux clients et à leurs utilisateurs, c'est-à-dire les citoyens et les entreprises, notamment dans le cadre des cercles de confiance²⁸.
85. Dans un même temps, la Commission rappelle²⁹ que le principe, pour chaque service public, de ne recourir qu'à un seul intégrateur de services ne porte pas préjudice aux répartitions légales de compétences entre services ou niveaux publics. Étant donné ce contexte juridique complexe, il ne sera pas toujours évident, dans la pratique, de demander aux services

²⁶ Voy. point 52 de la Recommandation n°03/2009, *op. cit.*

²⁷ Voy. point 29 de l'Avis n° 18/2011 du 7 septembre 2011 concernant l'avant-projet de décret relatif à l'institution et à l'organisation d'un intégrateur de services flamand

²⁸ Voy. point 31 de l'Avis n° 18/2011, *op. cit.*

²⁹ Voy. à cet égard les points 47 et sv. de l'Avis n°18/2011, *op. cit.*

publics de ne recourir qu'à un seul intégrateur de services. Pour de tels cas, la Commission envisage les solutions suivantes :

- on pourrait opter pour **reprendre dans l'administration des intégrateurs fédéraux aussi bien des représentants du niveau fédéral que du niveau régional**. Du point de vue de l'efficacité et de la sécurité, une telle approche est recommandée plutôt que le recours d'un service public à plusieurs intégrateurs de services ;
- si toutefois, il y avait quand même un recours à plusieurs intégrateurs – ce qui, comme précisé, ne recueille pas la préférence de la Commission, on peut, selon la nature du projet d'intégration à réaliser, **concevoir une collaboration *ad hoc* entre la banque-carrefour d'échange de données et les autres intégrateur de service** où seul un de ces intégrateurs peut intervenir, ou encore mettre en place une collaboration entre un de ces intégrateurs et d'autres instances (locales), toujours en respectant le principe des "**cercles de confiance**".

86. Les **articles 14 et 15** du projet d'accord de coopération prévoient un rôle de **tiers de confiance** à la Banque-carrefour d'échange de données. Ainsi, l'article 14 prévoit que *« lorsque la Commission vie privée Wallonie-Bruxelles ne donne d'autorisation de transmission que pour des données codées ou rendues anonymes, la Banque-carrefour d'échange de données assure la **codification et/ou l'anonymisation** de ces données »*. L'article 15, quant à lui, prévoit que *« la Banque-carrefour d'échange de données peut fournir aux autorités publiques des services supplémentaires, comme **l'agrégation de données** provenant de différentes sources authentiques. La Banque-carrefour d'échange de données peut héberger des données issues de sources authentiques pour le compte des sources authentiques qui ne disposeraient pas des capacités matérielles ou techniques pour héberger et exposer leurs données »*.

87. À cet égard, la Commission rappelle qu'outre le fait de respecter la LVP en offrant des garanties quant au respect notamment des principes de finalité, de proportionnalité et de sécurité, un tiers de confiance qui :

- **anonymise des données** doit également :
 - détruire les données à caractère personnel qui lui ont été transmises par les responsables du traitement initial dès qu'il a accompli sa mission d'anonymisation, à moins qu'il ne s'agisse d'une mission dont il découle qu'il doit conserver les données;
 - utiliser tous les moyens organisationnels ou techniques pour rendre impossible une réidentification éventuelle des personnes concernées par le responsable du traitement (ultérieur).

➤ **code des données:**

- ne peut communiquer des données codées, en vue de leur traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, que sur présentation, par le responsable du traitement ultérieur, de l'accusé de réception d'une déclaration complète faite auprès de la Commission³⁰ ;
- utiliser tous les moyens organisationnels ou techniques pour rendre impossible une réidentification éventuelle des personnes concernées par le responsable du traitement (ultérieur)³¹.

88. **L'article 16** du projet d'accord de coopération rappelle que la Banque-carrefour d'échange de données et l'Institut wallon de l'Évaluation, de la prospective et de la Statistique (IWEPS) doivent bien évidemment respecter la LVP. La Commission se permet de préciser que lors de l'intégration de services, l'intégrateur de services doit respecter les éventuelles autorisations qui accordent à un utilisateur un accès à des données à caractère personnel. Une autorisation définit aussi bien les finalités pour lesquelles elle est accordée que les données auxquelles l'instance habilitée peut accéder.

89. La Commission accueille avec une grande satisfaction **l'article 17** du projet d'accord de coopération. Elle a toujours été d'avis que le principe de transparence suppose la mise en place de mesures organisationnels ou techniques permettant aux personnes concernées de contrôler davantage les traitements de leurs données à caractère personnel. La Commission attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que, tel qu'exprimé dans l'exposé des motifs, il y a un risque de confusion entre les principes de proportionnalité et de transparence.

90. Cet article 17 offre en effet aux personnes concernées « *la possibilité d'accéder par voie électronique aux données à caractère personnel les concernant et détenues par elle, lorsque celles-ci sont disponibles sous forme électronique, et aux informations concernant les traitements automatiques de ces données* ». Il leur accorde également un **droit de rectification**.

91. La Commission se demande par ailleurs quelle est la raison de limiter à six mois la conservation des traces d'accès.

³⁰ Article 13 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

³¹ Voy. la Recommandation n°02/2010 du 31 mars 2010 concernant le rôle de protection de la vie privée des Trusted Third Parties (TTP ou tiers de confiance) lors de l'échange de données.

92. **L'article 18** du projet d'accord de coopération règle la question de l'échange de données qui ne sont pas à caractère personnel. La Commission n'émet à ce sujet aucun commentaire particulier.
93. La Commission regrette que le projet d'accord de coopération ne soit pas plus explicite quant au **fonctionnement de la Banque-carrefour d'échange des données et à son statut**. Les **articles 19, 20 et 21** organisant le fonctionnement de la Banque-carrefour d'échange des données ne permettent en effet pas de déduire, par exemple, comment les répertoires de références seront utilisés (qui, quoi, où, comment), ni comment devront s'identifier les différents services ayant accès à la banque-carrefour d'échange de données (l'exposé des motifs parle de la carte eID)³². De même l'indépendance dont doit jouir la Banque-carrefour d'échange de données n'apparaît pas garantie. En effet, la banque-carrefour sera instituée au sein même du SCGA et la composition du Comité stratégique Banque-carrefour d'échange des données n'est pas précisée. Il conviendrait mieux de créer la banque-carrefour d'échange des données comme un organisme autonome afin d'éviter toute suspicion de conflit d'intérêt et d'intégrer des dirigeants du SCGA au sein du comité stratégique de la Banque-carrefour d'échange des données afin de garantir une cohérence de politiques. À cet égard, la Commission estime qu'un intégrateur de service doit disposer d'un statut juridique clair et également de l'autonomie nécessaire pour remplir ses tâches³³. C'est pourquoi la Commission invite également le demandeur d'avis à insérer, au moins dans l'exposé des motifs, que la Banque-Carrefour d'échange de données disposera des moyens financiers suffisants pour réaliser ses différentes missions. La Banque-carrefour d'échange des données doit également s'assurer que toutes les sources disposent aussi des moyens suffisants pour répondre aux besoins.

B.3. Quant à la Commission vie privée Wallonie-Bruxelles

94. À la lecture du considérant B.21 de l'arrêt n° 15/2008 du 14 février 2008 de la Cour constitutionnelle et au regard des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale³⁴, la **compétence des Régions et Communautés** d'installer une autorité de contrôle de l'échange des données au sein de leur propre administration ne fait aucun doute.

³² La Commission attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que si le numéro d'identification du Registre national venait à être utilisé, une autorisation devra alors être demandée auprès du Comité sectoriel du Registre national (voy. point 62 de la Recommandation 18/2011, *op.cit.*)

³³ Voy. points 24 et svt de l'Avis 18/2011 *op. cit*

³⁴ *op. cit.*

95. Néanmoins, la création d'un tel organe de protection des données à caractère personnel en dehors de la Commission soulève différentes questions.
96. L'article 24, §1^{er} prévoit que la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » est composée de **six membres effectifs et six membres suppléants**, désignés conjointement par les Parlements des parties pour une période de six ans.
97. La Commission constate qu'il existe une certaine contradiction dans la **garantie d'indépendance** de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » voulue à l'article 22, §2 du projet d'accord de coopération. En effet, son article 24 prévoit d'exclure des membres de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » les gestionnaires de la Banque-carrefour d'échange de données, alors que le secrétariat de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » sera assuré par la Banque-carrefour d'échange de données (article 22, §3). À ce titre, la Commission souhaite également que **soient exclus des membres de la « Commission vie privée Wallonie-Bruxelles » les membres du Comité des utilisateurs.**
98. **L'article 24, §1er, al. 3** du projet d'accord de coopération prévoit que « *parmi les membres composant la Commission vie privée Wallonie-Bruxelles, on retrouve au moins un juriste, un informaticien et une personne pouvant justifier d'une expérience professionnelle dans la gestion de données à caractère personnel* ». La Commission regrette qu'il ne soit pas expressément prévu que la qualité de **magistrat** soit prévue dans le chef d'un de ses membres afin d'offrir aux citoyens les garanties d'indépendance et d'impartialité nécessaires eu égard aux **pouvoirs d'investigation et de sanction** conférés à la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* ».
99. L'article 24, §4 du projet d'accord de coopération ne prévoit qu'un **simple rôle d'« observateur » pour le seul membre de la Commission** qui siègera au sein de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* ». La Commission se demande comment et par qui ce membre observateur sera désigné. La Commission devra-t-elle donner son accord/point de vue à ce sujet ?
100. La Commission souhaite que ce membre se voit attribuer une voix consultative. De plus, une désignation de ce membre observateur par la Commission, en tant qu'organe collégial, apportera une légitimité à la voix de son membre chargé de rendre un avis.
101. Il serait également judicieux de préciser que ce membre observateur soit d'ordre linguistique francophone.

102. La Commission regrette également que le projet de coopération n'accorde pas une plus large place aux **membres issus de la Commission** au sein de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » afin de garantir une plus grande uniformité de la jurisprudence relative à la protection de la vie privée. Il ressort cependant des informations complémentaires obtenues que les membres de la Commission qui souhaitent être candidats peuvent soumettre leur candidature.
103. À cet égard et pour garantir la cohérence de la jurisprudence en matière de protection de la vie privée, la Commission attire l'attention du demandeur d'avis sur la composition qui est prévue pour les comités sectoriels, institués au sein de la Commission Vie privée, ainsi que pour la Vlaamse toezicht commissie.
104. En ce qui concerne les comités sectoriels, l'article 31 bis de la loi vie privée prévoit une composition avec une parité de membres externes et de membres internes. Ces derniers doivent être des membres de la Commission Vie privée. En application de l'article 10§2 du décret flamand du 18 juillet 2008³⁵ qui crée le commission de contrôle flamande pour l'échange électronique de données administratives, trois membres sur les six prévus sont des membres de la Commission vie privée (dont le président).
105. Tant au niveau fédéral qu'au niveau régional flamand, une composition avec une parité de membres externes et internes a été prévue et elle permet d'assurer l'unité et la cohérence de la jurisprudence dont doit être garant chaque organe de contrôle en matière de traitement de données à caractère personnel.
106. La Commission souhaite également que le projet d'accord de coopération prévoit, à l'instar de l'article 11, §3 du Décret flamand du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives³⁶, que le président de la « *commission vie privée Wallonie-Bruxelles* »:
- dirige et coordonne la concertation avec la Commission de la protection de la vie privée³⁷ ;

³⁵ Si pareille composition est prévue pour la « Commission vie privée Wallonie-Bruxelles », il conviendra toutefois de prévoir l'hypothèse où il n'y aurait pas assez de candidats membres de la Commission Vie privée pour être également membre de la Vlaamse toezicht commissie. Cette situation n'est en effet pas prévue par le décret flamand.

³⁶ *M.B.*, 29 septembre 2008

³⁷ Voy. également art.11 de l'arrêté royal du 17 décembre 2003 fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission pour la protection de la vie privée.

- veille à la compatibilité des recommandations, des avis et des décisions de la « *commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » et des projets d'arrêté qui lui sont soumis, avec la loi sur la vie privée ;
- puisse différer un avis, une recommandation ou une décision et de soumettre le dossier à l'avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée. La « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » y serait obligée sur requête du demandeur ou d'un organisme publique concerné.

107. À la lumière de la composition et du fonctionnement proposés dans le projet d'accord, la Commission redoute que la jurisprudence relative à la législation vie privée n'en devienne plus divergente et disparate et que la sécurité juridique en la matière s'en trouve amoindrie.

108. Tout comme il a été suggéré au Parlement flamand lors de l'installation de la Vlaamse Toezichtcommissie³⁸, une solution aurait pu consister à **instituer la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » au sein même de la Commission** afin de garantir une application uniforme de la LVP³⁹.

109. L'article 31^{bis} LVP permet en effet que soit institué au sein de la Commission des comités sectoriels compétents pour instruire et statuer sur des demandes relatives au traitement ou à la communication de données faisant l'objet de législations particulières.

110. Cette solution aurait l'avantage de permettre en outre à la Communauté française et à la Région wallonne de réaliser des économies d'échelle en ne devant pas mettre sur pied un nouvel organe qui engagera une charge financière non négligeable (personnel et de l'infrastructure nécessaires). En travaillant au sein d'un organe existant, les coûts restent en effet limités car il suffit de prévoir des moyens pour couvrir le travail supplémentaire engendré par une extension de compétence.

111. Par ailleurs, la Commission attire l'attention sur le fait que la création d'une instance d'autorisation (telle que la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* ») en dehors de la Commission engendre des problèmes de compétence et complique l'échange de données entre les divers niveaux de pouvoir. En effet, lorsqu'on souhaite obtenir des données (réponses) d'une banque de données, des données (questions) doivent d'abord être fournies. Pour tous les comités sectoriels actifs au sein de la Commission, le principe en

³⁸ Voy. Avis n°18/2011, *op. cit.*

³⁹ Notez que l'art. 32 du décret flamand relatif à l'échange électronique de données administratives, *op. cit.*, jette un pont dans cette direction en prévoyant que « *les missions de la commission de contrôle ou d'une ou plusieurs chambres de la commission de contrôle peuvent être transférées, en exécution d'un accord de coopération conclu entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, à un comité sectoriel commun tel que visé à l'article 31bis de la loi sur la vie privée, créé au sein de la Commission de protection de la vie privée* ».

vigueur est le suivant : c'est le comité sectoriel compétent pour le fournisseur de réponses qui évalue le flux de données dans son intégralité (aussi bien le flux des questions et des réponses). Lorsque l'instance qui pose la question et celle qui fournit la réponse ne relèvent pas du domaine de compétence d'un comité sectoriel de la Commission, chaque flux sortant (questions) ainsi que chaque flux entrant (réponses) doit faire l'objet d'une demande d'autorisation. En effet, il n'existe pas d'organe central au sein duquel des accords peuvent être conclus concernant la compétence en la matière.

112. La création, au sein de la Commission, d'un comité sectoriel qui s'occupe de l'échange électronique de données au sein d'une communauté ou d'une région déterminée requiert une adaptation de la loi.
113. La Commission est consciente du fait que le nombre de comités sectoriels en son sein ne peut pas être étendu de manière illimitée. Un ajustement de l'organisation doit toutefois être possible. On pourrait ainsi envisager de redessiner les comités sectoriels existants et de créer des comités spécifiques pour les communautés et régions avec intervention des autorités concernées dans la désignation de certains membres de la Commission.
114. À cet effet et par souci d'exhaustivité, la Commission souhaite attirer l'attention sur le fait qu'elle a été instituée auprès de la Chambre des Représentants (article 23, premier alinéa de la LVP). Cette dernière finance la Commission et nomme ses membres. La Commission estime dès lors souhaitable que la Chambre des Représentants soit consultée dans le cas où la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » venait à être instituée au sein même de la Commission.
115. Le projet d'accord donne à la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » des compétences d'autorisation, d'avis, de recommandation, d'investigation, de traitements de plaintes et un pouvoir de sanction administrative.
116. En ce qui concerne la compétence d'autorisation visée à l'article 25, § 4 du projet de coopération, la Commission renvoie aux points 30 à 34 développés supra.
117. **L'article 25, §2** de l'accord de coopération stipule que « *La Commission vie privée Wallonie-Bruxelles émet, soit d'initiative, soit sur demande des Gouvernements ou des Parlements des parties, des avis sur la protection de la vie privée dans le cadre du présent accord et de ses dispositions d'exécution.*
La Commission vie privée Wallonie-Bruxelles doit être consultée pour avis avant que soit prise une décision de désignation d'une source authentique ou d'une banque de données

issues de sources authentiques prévue à l'article 7 du présent accord, ainsi que pour tout décret ou arrêté portant sur les matières visées par le présent accord ».

118. L'article 29, § 1^{er} de la LVP donne également compétence à la Commission de la protection de la vie privée d'émettre un avis sur toute question relative à l'application de la loi vie privée et de ses principes.
119. On déduit des deux articles précédemment cités que deux organes sont donc compétents pour émettre un avis concernant une même matière (application des principes relatifs à la protection de la loi vie privée) entraînant le risque d'obtenir des avis divergents, voire même un éventuel conflit de compétence, de saisine. Il serait dès lors utile, voire nécessaire de préciser davantage **la compétence de la « Commission vie privée Wallonie-Bruxelles » en matière d'avis.**⁴⁰
120. Par ailleurs, le projet d'accord de coopération prévoit différentes présomptions dans le cas où un avis ou une autorisation ne serait pas rendu dans le délai imparti.
121. Ainsi, l'article 25, § 6 du projet d'accord de coopération énonce une **présomption d'avis favorable** dans le cas où le membre observateur de la Commission de la protection de la vie privée ne se prononce pas dans un délai de trente jours. La Commission juge cette présomption d'avis favorable inadéquate et regrette par ailleurs l'absence d'obligation d'indiquer l'avis rendu par le membre observateur dans la décision qui sera rendue par la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* »⁴¹.
122. L'article 25, § 2, al. 3 prévoit une **présomption d'avis négatif** dans le cas où un avis n'a pas été rendu dans les 60 jours à partir de la réception de la demande par la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* ».
123. L'article 25, § 4, al. 4 du projet d'accord de coopération prévoit une **présomption d'avis négatif** dans le cas où une autorisation n'a pas été rendue dans les 30 jours impartis.
124. La Commission est défavorable à l'introduction de pareilles présomptions. En effet, étant donné l'importance de la matière relative à la protection des données à caractère personnel, il convient que l'organe chargé de rendre un avis sur une problématique déterminée ou de délivrer une autorisation le fasse de manière explicite.

⁴⁰ En Flandre par exemple, la compétence de la « commission de contrôle » est limitée à tout ce qui tombe sous l'application du décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (*M.B.*, 1^{er} juillet 2004)

⁴¹ Voy. à cet égard l'article 11, §3 du Décret flamand du 18 juillet 2008, *op. cit. qui prévoit cette obligation.*

125. Par ailleurs, les délais impartis sont trop courts ou à tout le moins, devraient bénéficier d'un régime plus souple dans l'intérêt de toutes les parties concernées. C'est pourquoi, il serait utile de prévoir, au moins dans le règlement d'ordre intérieur de la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* », des règles pour **la mise en état des dossiers** soumis. De la pratique de la Commission et de ses Comités sectoriels, il arrive en effet qu'un délai de rigueur ne puisse être respecté du fait notamment d'une incomplétude, d'une carence, d'un manque de précision du dossier ou de la nécessité d'une amélioration du projet.
126. Enfin, aucune possibilité n'a été prévue pour qu'une autorité publique demande un avis en urgence. Il conviendrait le cas échéant de la prévoir dans le projet.
127. Concernant le **pouvoir de sanction administrative** conféré par **l'article 28** du projet d'accord de coopération à la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* », la Commission regrette l'absence totale de précision à ce sujet. Quelles sont les dispositions précises qui peuvent donner lieu à une sanction en cas de non-respect ? Quelle en sera la procédure ? Des recours seront-ils prévus ? N'encourt-on pas le risque de voir un même fait sanctionné administrativement par cet article 28 et sanctionné pénalement par les articles 37 et svt de la LVP ? La Commission rappelle qu'il est indispensable de prévoir la conformité des sanctions administratives aux principes établis par les conventions internationales et par le droit constitutionnel⁴².
128. La Commission estime que le projet d'accord de coopération devrait prévoir des **voies de recours contre les décisions de sanctions administratives et d'autorisations** que la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » peut infliger ou accorder ou refuser pour les secondes. À ce titre, il serait utile de préciser si la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » est une **autorité administrative** au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁴³
129. Enfin, la Commission est d'avis que la sanction consistant à mettre fin au flux de données lorsque le bénéficiaire d'une autorisation ne remplit pas ses obligations (retrait d'une autorisation) est la sanction la plus appropriée et donc la plus efficace.

⁴² Voy. par exemple l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme *et la recommandation R 91, du 13 février 1991, par laquelle le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a accepté la légitimité des sanctions administratives pour autant qu'un certain nombre de principes soient respectés. Voy. également : CEDH, 11 juin 2009, Dubus S.A. c/ France.*

⁴³ Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, *M.B.*, 31 mars 1973

130. L'article 26 du projet d'accord de coopération prévoit que la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » est compétente pour recevoir les **plaintes** de toute personne à l'égard d'une autorité publique qui aurait improprement exécuté l'autorisation prévue à l'article 24, §4 du présent décret, sans préjudice de l'application de la loi du 8 décembre 1992.

131. La Commission recommande d'éclaircir ce point afin d'éviter des conflits de compétence entre la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » et la Commission pour la protection de la vie privée.

132. Par ailleurs, la Commission s'inquiète et ne peut s'inscrire dans le **choix de dénomination** « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » qui ne pourrait qu'engendrer des risques de confusion avec la Commission pour la protection de la vie privée tant dans le chef des citoyens que des instances concernées⁴⁴. Les compétences de la première, organe de contrôle et d'autorisation, et de la seconde, institution avec des compétences plus larges, étant différentes, cette confusion entraînerait de surcroît une entorse au principe de simplification administrative voulue par les gouvernements régional, communautaire et fédéral. Il faut notamment éviter, dans la mesure du possible, l'envoi erroné de correspondance à l'une et l'autre « commission vie privée ».

PAR CES MOTIFS,

La Commission

émet un avis favorable sur la partie du projet consacré à la création de sources authentiques et d'une banque-carrefour d'échange des données ainsi que sur le principe de la mise en place d'une autorité de contrôle des données à caractère personnel en Région Wallonne et en Communauté française à condition de prendre en compte les différentes remarques formulées dans le présent avis;

émet un avis défavorable pour le surplus eu égard à toutes les observations formulées dans le présent avis et en particulier concernant :

- le manque de coordination avec la Commission pour la protection de la vie privée, en tant qu'organe collégial ; notamment en raison de la composition et des procédures d'examen des dossiers proposées pour la future « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » (présomptions établies, délais de traitement, etc.) ;

⁴⁴ Voyez à cet égard la dénomination « Vlaamse Toezichtcommissie » choisie par le parlement flamand

- la dénomination choisie pour l'autorité de contrôle des données à caractère personnel en Région Wallonne et en Communauté française ainsi que celle de la « Banque Carrefour d'échanges de données » ;

recommande :

- l'adoption d'un système de coordination efficace entre la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » et la Commission pour la protection de la vie privée, en tant qu'organe collégial ;
- de lever les ambiguïtés concernant la délimitation des compétences attribuées à la « *Commission vie privée Wallonie-Bruxelles* » par rapport à celles de la Commission pour la protection de la vie privée.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere