



## Avis n° 133/2019 du 3 juillet 2019

**Objet** : avis concernant un avant-projet de loi *relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* (CO-A-2019-129)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, Pieter De Crem, reçue le 16/05/2019 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 25/05/2019 et le 17/06/2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données;

Émet, le 3 juillet 2019, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE**

1. Le 16/05/2019, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (ci-après "le demandeur") a sollicité l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi *relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics et modifiant la Nouvelle Loi communale, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes* (ci-après "le projet").

2. Le projet veut mettre à disposition des autorités un instrument visant à prévenir la criminalité grave et organisée.

3. Il se concentre tout d'abord sur les communes en augmentant leurs compétences de maintien dans le cadre de l'ordre public en créant une base légale qui confère explicitement au bourgmestre des pouvoirs (supplémentaires) visant à prévenir la criminalité grave et organisée. À cet effet, le concept d' "enquête d'intégrité" est ancré et encadré dans la Nouvelle Loi communale (ci-après la "NLC"). Le but est de permettre aux communes, après une analyse de risques préalable, d'approuver un règlement de police communal permettant de soumettre l'exploitation d'établissements accessibles au public dans un secteur déterminé à une enquête d'intégrité ayant pour finalité "la prévention de la criminalité grave et organisée". Dans le cadre de cette enquête, une commune peut recueillir l'avis non contraignant de la Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (ci-après la "DEIPP").

4. Désormais, toutes les autorités qui attribuent des subventions, un marché public ou une concession peuvent recourir aux services de la DEIPP afin que celle-ci fournisse un avis relatif à des personnes physiques et/ou morales qui concourent pour un marché public ou une concession ou qui demandent des subventions.

5. La DEIPP est une nouvelle direction qui est créée spécifiquement par le présent projet afin de remplir la mission d'avis susmentionnée. Le projet prévoit que la DEIPP peut réclamer à cet effet des données auprès de tout un éventail de services dont la police, les services de renseignement et de sécurité, la Cellule de traitement des informations financières, des autorités judiciaires et divers services d'inspection.

6. Le projet crée les nouveaux traitements suivants :
- dans le chef de la DEIPP, dans le cadre de la rédaction d'avis :
    - aux autorités fédérales, régionales et locales dans des dossiers relatifs aux marchés publics, aux contrats de concession, aux subventions ;
    - aux communes dans le cadre d'une enquête d'intégrité ;
  - dans le chef des communes :
    - dans le cadre de l'enquête d'intégrité ;
    - dans le cadre de la création d'un fichier communal d'enquêtes d'intégrité.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE**

### ***1. Compétence de l'Autorité***

7. L'article 8 du projet concerne l'éventuelle communication de données à caractère personnel par les services de police, les services de renseignement et de sécurité, la Cellule de traitement des informations financières, le fisc, les autorités judiciaires et les services qui relèvent de la compétence des communautés et des régions. L'Autorité agit en tant qu'autorité de contrôle pour tous les traitements de données à caractère personnel dont le contrôle n'est pas explicitement confié par la loi à une autre autorité de contrôle.

8. Conformément à l'article 71 de la LTD, l'Organe de contrôle de l'information policière est désigné en tant qu'autorité de contrôle chargée de contrôler le traitement des données à caractère personnel par les services de police. Conformément à l'article 95 de la LTD, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R) est désigné comme autorité de contrôle chargée du contrôle du traitement des données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité. Dès lors, le projet a été transmis à ces organes afin qu'ils puissent émettre un avis sur les dispositions du projet pour lesquelles ils sont éventuellement compétents. Conformément à l'article 161 de la LTD, le Comité permanent R et le Comité permanent de Contrôle des Services de police (Comité P) sont désignés comme autorités de contrôle chargées du contrôle du traitement des données à caractère personnel par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM).

## 2. Base juridique

9. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. En outre, le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel est en principe interdit en vertu de l'article 9.1 du RGPD, sauf si ce traitement peut reposer sur un des motifs de légitimation de l'article 9.2 du RGPD. En outre, le traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions est soumis à des conditions strictes (article 10 du RGPD).

10. L'Autorité constate que les traitements de données à caractère personnel non sensibles générés par le projet dans le chef des autorités (locales) et de la DEIPP reposent sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir une mission relevant de l'exercice de l'autorité publique dont elles sont investies, selon le cas par la NLC, la réglementation en matière de marchés publics, de concessions et de subventionnement ou l'article 6 du présent projet.

11. Les dispositions encadrant des traitements de données à caractère personnel doivent répondre aux critères usuels de qualité qui s'appliquent aux normes encadrant les traitements de données à caractère personnel pour qu'à leur lecture, les personnes concernées dont les données sont traitées puissent avoir une idée claire des traitements qui seront effectués avec leurs données à caractère personnel<sup>1</sup>. Ainsi, si l'article 6.3 du RGPD est lu conjointement avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) et les libertés fondamentales, cela signifie que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être décrits avec précision, à savoir la (les) finalité(s) exacte(s), les types de données traitées qui sont nécessaires pour la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données<sup>2</sup>, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataire auxquels leurs données seront communiquées<sup>3</sup>, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal des données à caractère personnel. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes<sup>4</sup>.

12. La lecture des articles 8 et 18 du projet nous apprend que des données relatives aux condamnations pénales et aux infractions seront également traitées. En vertu de l'article 10 du RGPD, ces données à caractère personnel ne peuvent être traitées que "*sous le contrôle de l'autorité publique*,

---

<sup>1</sup> En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

<sup>2</sup> La Cour constitutionnelle a reconnu que "*le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation*", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

<sup>3</sup> Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

<sup>4</sup> Voir l'avis de l'Autorité n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées". En l'occurrence, on se trouvera dans le premier cas étant donné que toutes les instances concernées sont des autorités.

13. Il n'est pas exclu que des données particulières au sens de l'article 9.1 du RGPD, dont le traitement est en principe interdit, seront aussi traitées. Il est possible que des informations provenant de la police, des services de renseignement et de sécurité fassent mention de l'origine ethnique, de l'opinion politique, de la conviction religieuse ou philosophique. Le projet n'y accorde toutefois pas d'attention. Le traitement de telles données particulières est possible à condition qu'il puisse reposer sur un fondement juridique mentionné dans l'article 9.2 du RGPD. Si le demandeur comptait baser certains traitements sur l'article 9.2.g) du RGPD, il doit démontrer le motif d'intérêt public important nécessitant le traitement de ces données. En outre, le projet ou un arrêté d'exécution doit prévoir des mesures spécifiques afin de veiller à la protection des droits et intérêts fondamentaux des personnes concernées. À défaut d'une justification pour le traitement de ces catégories particulières de données à caractère personnel, le projet n'offre pas un fondement juridique suffisant pour traiter ces catégories particulières de données à caractère personnel.

14. Les articles 9 et 10 du RGPD doivent en outre être lus conjointement avec les articles 6.3 du RGPD, 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, ce qui implique que – même si le traitement de ce type de données a lieu sous le contrôle d'une autorité publique – les éléments essentiels du traitement de ce type de données doivent aussi être établis dans la réglementation.

15. L'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée<sup>5</sup>. Dans ce contexte, une délégation au Roi "n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur<sup>6</sup>".

<sup>5</sup> Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi "instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE", *Doc. Parl.*, Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis n° 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données", *Doc. Parl.* Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, 108 ;
- l'Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé", *Doc. Parl.* Chambre 2002-03, n° 2125/2, 539 ;
- l'Avis n° 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl.* Chambre 2004-05, n° 1437/2.

<sup>6</sup> Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2010 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2. ; Avis du Conseil d'État n° 63/202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

16. Le projet sera confronté ci-après aux exigences mentionnées au point 11 ainsi qu'aux dispositions du RGPD et de la LTD.

### ***3. Finalité(s)***

17. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

#### Mission d'avis de la DEIPP (généralités)

18. À l'article 11, premier alinéa du projet, nous retrouvons une description de la finalité à la lumière de laquelle l'activité de la DEIPP doit être envisagée. La formulation est assez confuse. La première phrase parle tout d'abord des missions de la DEIPP alors que la fin de cette même phrase précise qu'elle fournit exclusivement des avis motivés. Son rôle est donc limité à une seule mission (voir dans le même sens l'article 6, § 1<sup>er</sup> du projet). Avec ses avis, la DEIPP doit contribuer à prévenir les faits punissables tels que visés à l'article 2 et aux finalités visées à l'article 9 et à la protection contre les menaces pour la sécurité publique et à la prévention de telles menaces. L'Autorité attire l'attention sur le fait que l'article 9 du projet ne décrit aucune finalité. Dès lors, le renvoi à cet article ne semble pas correct. Moyennant un léger figolage de la formulation de l'article 11, premier alinéa du projet, la finalité poursuivie par la DEIPP peut être qualifiée de déterminée et explicite (article 5.1.b) du RGPD).

#### Mission d'avis de la DEIPP dans le contexte des marchés publics, contrats de concession et subventions

19. En ce qui concerne les passages<sup>7</sup> du projet qui traitent des marchés publics, des contrats de concession, des subventions et du rôle confié à la DEIPP dans ce cadre, l'Autorité constate que le projet ne contient pas la moindre disposition identifiant la finalité de cette opération et par extension, les traitements auxquels elle donne lieu. Comme cela est démontré ci-après (points 24 à 35), la marge de manœuvre de la DEIPP dans ces processus est très limitée et on peut difficilement soutenir qu'elle contribue à la protection contre la menace de la sécurité publique ou à la prévention de certains faits punissables.

---

<sup>7</sup> Voir les articles 3, 6 et 7 du projet.

Commune : enquête d'intégrité

20. En ce qui concerne l'aspect "enquête d'intégrité", nous trouvons une ébauche de définition de la finalité à l'article 119<sup>ter</sup> de la NLC (voir l'article 18 du projet - pour plus de clarté, on parlera toujours ci-après de l'article 119<sup>ter</sup> de la NLC). Le paragraphe 1<sup>er</sup> affirme qu' "*À des fins de prévention de la criminalité grave et organisée*", l'exploitation d'établissements accessibles au public peut être soumise, par la commune, à une enquête d'intégrité. Cette formulation est très générale et laisse une large marge pour une interprétation subjective (la notion de "criminalité grave" n'est en effet pas perçue de la même manière par tout le monde). La finalité doit être suffisamment précise pour qu'un justiciable connaisse clairement les raisons exactes qui ont conduit au traitement de ses données à caractère personnel<sup>8</sup>. À cet égard, l'Autorité attire en outre l'attention sur l'Arrêt n° 29/2018 dans lequel la Cour constitutionnelle affirmait que l'exigence d'un fondement légal précis et prévisible (et donc d'une finalité claire) "*s'applique d'autant plus lorsque les données à caractère personnel sont ensuite traitées par les services publics à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont initialement été obtenues*"<sup>9</sup>. L'ajout par exemple, à la définition susmentionnée de la finalité, d'un renvoi aux faits punissables qui sont mentionnés dans le projet rendrait la finalité plus concrète.

21. C'est important car les traitements de données transfrontaliers, aussi de données particulières telles que visées à l'article 9 (éventuellement) et à l'article 10 du RGPD, qui sont rendus possibles dans le cadre de l'enquête d'intégrité en vertu du présent projet, tant dans le chef de la commune que de la DEIPP, seront confrontés à la notion de "criminalité grave". Il est également indispensable d'évaluer dans quelle mesure les autres dispositions du projet sont conformes aux exigences définies dans le RGPD.

Commune : fichier d'enquêtes d'intégrité

22. En vertu de l'article 119<sup>quinquies</sup>, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa de la NLC (voir l'article 20 du projet - pour plus de clarté, on parlera toujours ci-après de l'article 119<sup>quinquies</sup> de la NLC), un fichier communal des enquêtes d'intégrité destiné à "*assurer la gestion des enquêtes d'intégrité*" est créé. L'Exposé des motifs (p. 43) fournit les explications suivantes : "*Afin de permettre aux communes de*

---

<sup>8</sup> Voir dans le même sens l'avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de la protection de la vie privée qui affirmait que la finalité "*de datamatching et de datamining en vue d'une lutte efficace contre la fraude sociale*" était formulée de manière trop large pour fournir au justiciable suffisamment de précision quant aux circonstances exactes du regroupement de ses données à caractère personnel dans un datawarehouse. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_34\\_2018.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_34_2018.pdf).

Voir également l'avis n° 99/2019 de l'Autorité du 3 avril 2019, dans lequel l'Autorité estimait que la finalité "*la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la protection sociale*" était aussi définie de manière trop vague. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_99\\_2019.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf).

<sup>9</sup> Cour constitutionnelle du 15 mars 2018, Arrêt n° 29/2018, B.18.

gérer efficacement les données récoltées et de maintenir un aperçu des dossiers constitués et des décisions prises, elles peuvent créer un fichier communal d'enquêtes d'intégrité". Le passage souligné donne l'impression que toutes les informations collectées dans le cadre des enquêtes d'intégrité sont regroupées dans une banque de données. Si on examine les données destinées à figurer dans ce fichier (article 119quinquies, § 2, premier alinéa de la NLC), on constate que ce n'est pas le cas. Le passage souligné doit être supprimé de l'Exposé des motifs. Si tel est le cas, cette finalité répond à l'exigence de l'article 5.1.b) du RGPD.

#### **4. Proportionnalité**

23. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").

##### Contexte : marchés publics

24. Les articles 67 à 69 de la loi du 17 juin 2016 *relative aux marchés publics* (ci-après "loi sur les marchés") énumèrent les motifs d'exclusion obligatoire, les motifs d'exclusion relatifs aux dettes fiscales et sociales et les motifs d'exclusion facultative dans le chef de ceux qui soumissionnent pour un marché public. En vertu de l'article 9, § 3 du projet, la mission de la DEIPP se limite à fournir éventuellement un avis sur l'existence éventuelle de motifs d'exclusion obligatoire ou facultative susmentionnés. Cela signifie que la DEIPP doit travailler en tenant compte du cadre exposé aux articles 67 à 69 de la loi sur les marchés et ne peut donc collecter que des informations pertinentes en vue de l'application de ces articles.

25. On ne peut pas envisager que la DEIPP collecte dans ce contexte des informations relatives aux faits punissables définis à l'article 2 du projet. L'article 2 du projet définit ce qu'il y a lieu d'entendre par "faits punissables" dans ce projet. L'Exposé des motifs précise que cette énumération est importante pour les avis fournis par la DEIPP dans le cadre d'une enquête d'intégrité conformément aux articles 119ter et 119quater qui sont insérés par le présent projet dans la NLC..

26. Cet article 2 ne vise donc pas les avis fournis dans le cadre de l'attribution d'un marché public. Tel que cet article est d'ailleurs formulé, cette énumération de faits punissables n'a pas d'impact sur les faits punissables tels que ceux mentionnés aux articles 67 à 69 de la loi sur les marchés. L'autorité qui émet un marché public ne peut exclure une personne que sur la base des motifs mentionnés dans la loi sur les marchés. L'Autorité ne peut pas s'empêcher de penser que lors de la rédaction, les auteurs du projet se sont d'abord concentrés sur les pouvoirs locaux et la DEIPP et qu'au dernier moment, on a décidé d'étendre la compétence de la DEIPP en reprenant également dans le



champ d'application les marchés publics, les concessions et les subventions, sans accorder une attention à l'interaction entre les dispositions du projet et la réglementation relative aux 3 matières précitées.

27. Il en résulte que pour évaluer la proportionnalité des données à caractère personnel traitées qui peuvent éventuellement être traitées dans le cadre de cette mission d'avis, il faut examiner les dispositions de la loi sur les marchés et bien que celle-ci ne fasse pas l'objet de la demande d'avis au sens strict, l'Autorité profite de l'occasion pour formuler quand même les remarques suivantes concernant cette loi :

- l'article 67 définit les condamnations à prendre en considération qui conduisent à une exclusion obligatoire. Il détermine aussi combien de temps il est possible de revenir en arrière ainsi que les personnes concernées visées. Les infractions ont ensuite été précisées à l'article 61 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 *relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques* et à l'article 67 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 *relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux* ;
- l'article 68 prévoit une exclusion obligatoire en cas de non-paiement de dettes fiscales et/ou sociales et laisse au Roi le soin de déterminer les montants. Ce dernier a déterminé les modalités de cette disposition aux articles 62 et 63 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 et à l'article 68 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 ;
- l'article 69 définit assez précisément les motifs d'exclusion facultative.

28. L'Autorité constate que les dispositions susmentionnées soit définissent précisément la donnée à caractère personnel qui sera traitée (par exemple une condamnation déterminée), soit définissent quel type de donnée à caractère personnel sera traité.

29. Il ressort de l'article 6 du projet qu'une autorité n'est pas obligée de recueillir l'avis de la DEIPP lors de l'attribution d'un marché public. Si elle le fait quand même, elle doit identifier dans la requête à cet effet l'acte juridique (article 7, premier alinéa du projet) de manière à ce que la DEIPP sache au sujet de quoi elle doit rendre un avis<sup>10</sup>. En outre, l'autorité doit motiver les raisons pour lesquelles elle "*ne peut obtenir les informations autrement que par l'intermédiaire de la DEIPP*"<sup>11</sup>. Le recours à la DEIPP est donc aussi bien facultatif que subsidiaire. Une autorité ne peut s'adresser à la DEIPP que dans la mesure où elle ne parvient pas à obtenir elle-même les informations requises. On ne sait pas clairement si "ne pas obtenir les informations requises" résulte de l'absence d'une base légale

---

<sup>10</sup> S'agit-il d'un marché public, d'une concession, de subventions ou d'une enquête d'intégrité ?

<sup>11</sup> Le texte français du projet est plus clair que la version néerlandaise "*de informatie van de DIOB niet op een andere manier kan verkrijgen*".

convaincante ou s'il s'agit d'une impossibilité pratique ou technique<sup>12</sup>. En fait, le but formulé est double : l'autorité s'adresse à la DEIPP car elle n'obtient pas certaines informations et que pour obtenir ces informations, elle doit recueillir l'avis de la DEIPP. La question est donc de savoir si la DEIPP n'est pas *de facto* plus qu'une passerelle de transmission.

30. Si l'autorité ne dispose d'aucune base légale concluante pour obtenir certaines informations (donc des données à caractère personnel) en vue de traiter un marché public, la DEIPP ne disposera peut-être pas non plus d'une base légale pour réclamer ces informations. Comme cela a déjà été précisé, le présent projet ne confère pas à la DEIPP le pouvoir d'opérer hors des limites fixées par la loi lors d'une demande d'avis (points 24 et 25). Lors d'une "demande d'avis" en matière de marchés publics, la DEIPP ne peut donc pas s'appuyer sur l'article 8 du projet pour réclamer des données à caractère personnel auprès des services qui y sont mentionnés.

31. La possibilité de recourir à la DEIPP n'est donc pas un laissez-passer pour l'autorité concernée lui permettant de faire collecter et analyser par la DEIPP toutes les informations sans condition. L'autorité concernée doit d'abord prendre elle-même les dispositions nécessaires pour collecter les informations pertinentes qui sont nécessaires pour évaluer si elle retient ou pas comme candidat une personne qui participe à une adjudication publique.

32. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que pour l'accès à des données à caractère personnel provenant d'une autorité fédérale, conformément à l'article 20 de la LTD, un protocole d'accord doit être conclu au préalable<sup>13</sup>. Et en cas d'impossibilité pour le responsable du traitement émetteur et le destinataire de données de parvenir à un accord, le flux de données doit en principe faire l'objet d'une délibération préalable de la Chambre autorité fédérale du Comité de sécurité de l'information (sauf communication ponctuelle de données ou sauf norme réglementaire précisant les modalités du flux telles que ses finalités, les catégories de données et les destinataires de données)<sup>14</sup>. Pour l'accès aux données d'une institution faisant partie du réseau de la sécurité sociale, il convient de tenir compte de l'article 15 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (autorisation obligatoire de la Chambre sécurité sociale et santé du Comité de sécurité de l'information).

---

<sup>12</sup> En vue du contrôle des motifs d'exclusion relatifs aux dettes fiscales et sociales, une application électronique, application Telemarc, est mise à disposition (articles 62 et 63 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 *relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques*).

<sup>13</sup> L'accès aux informations reprises dans le Casier judiciaire central est accordé par arrêté royal (voir l'article 594 du *Code d'instruction criminelle*).

<sup>14</sup> Voir l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*.

Contexte : contrats de concession et subventions

33. Les remarques formulées ci-dessus (points 24 à 32) s'appliquent par analogie aux contrats de concession et aux subventions.

34. Tout comme dans la loi sur les marchés, les articles 50 - 52 de la loi du 17 juin 2016 *relative aux contrats de concession* énumèrent les motifs d'exclusion obligatoire - liés à une condamnation pénale, liés aux obligations fiscales et de sécurité sociale - et les motifs d'exclusion facultative. Les articles 31 - 33 de l'arrêté royal du 25 juin 2017 *relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession* précisent ces motifs.

35. En ce qui concerne les subventions, il faudra examiner la réglementation qui régit une subvention spécifique, et ce conjointement avec l'arrêté royal du 31 mai 1933 *concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations*<sup>15</sup>.

Contexte : la mission d'avis de la DEIPP (généralités)

36. L'article 11, deuxième alinéa du projet précise que la DEIPP peut traiter les données visées par l'article 10 du RGPD, sans définir davantage de quels condamnations, faits punissables ou mesures de sécurité il s'agit exactement. La lecture conjointe de l'article 11, deuxième alinéa du projet et des articles 2 et 8 du projet amène l'Autorité à constater qu'il s'agit d'informations relatives aux faits punissables énumérés à l'article 2 du projet et que ces informations concernent une période de maximum 5 ans avant la demande d'avis. Dès lors, les données de l'article 10 du RGPD qui sont traitées sont définies de manière suffisamment précise. À la lumière de la finalité, leur traitement n'est pas excessif (article 5.1.c) du RGPD).

37. L'article 12, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa du projet énumère quels éléments (informations) le dossier de traitement de l'avis par la DEIPP contient. Il s'agit notamment de l'identité de la personne physique qui fait l'objet de la demande d'avis, du motif pour lequel l'autorité qui demande l'avis n'obtient pas elle-même les informations, des demandes de données à d'autres autorités et des données qui ont été communiquées dans le cadre de cette demande, de la motivation concernant l'intérêt à protéger, visé à l'article 10, § 2. Actuellement, on peut seulement en conclure que le dossier contient des données d'identité et des données de l'article 10 du RGPD (à lire conjointement avec l'article 11, deuxième alinéa du projet - voir le point 36). Le projet ne contient aucune indication que d'autres

---

<sup>15</sup> Pour les subventions, l'avis éventuel est limité à la déclaration faite (article 9, § 2 du projet). Pour les concessions, l'avis éventuel est également limité aux motifs d'exclusion obligatoire ou facultative (article 9, § 4 du projet).

catégories de données seront encore traitées. Si toutefois d'autres (catégories de) données à caractère personnel étaient traitées, celles-ci doivent être reprises dans le projet (point 11).

38. L'article 8 du projet crée une base légale pour que la DEIPP obtienne des données d'autres services, qui peuvent toutefois refuser, de manière motivée, de fournir les informations demandées. L'article 20 de la LTD (obligation d'un protocole) s'applique à plusieurs de ces fournisseurs de données potentiels pour pouvoir communiquer des données, l'article 15 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* s'applique à plusieurs autres (voir également le point 31). Le but du projet n'est pas de porter préjudice à ces règlements (article 8, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa du projet<sup>16</sup>).

39. Les collaborateurs de la DEIPP ne peuvent communiquer à aucune personne ou autorité des données dont ils ont pris connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs compétences (article 16, § 1<sup>er</sup> du projet). Vu que les avis de la DEIPP doivent être motivés (article 6, § 1<sup>er</sup> du projet), l'Autorité ne comprend pas comment la DEIPP peut les rédiger sans faire référence à certaines informations. Dans le cas contraire, l'avis de la DEIPP sera peu utile pour l'autorité qui l'a sollicité. Si cette autorité prend une décision, par exemple si elle exclut une personne d'un marché public ou suspend un permis, elle devra motiver dûment cette décision et ensuite, elle ne peut pas faire référence à un avis négatif de la DEIPP si ce dernier ne contient pas les éléments justificatifs.

40. Une objection similaire s'applique également pour l'article 10, § 2 du projet : l'avis motivé ne peut mentionner de données dont la communication pourrait porter préjudice à 10 intérêts spécifiques. Le fait que les données ne soient pas mentionnées n'empêche pas que la DEIPP puisse quand même s'appuyer sur celles-ci lors de la rédaction de son avis. Cet avis peut à son tour contribuer à ce que l'enquête d'intégrité soit clôturée avec par exemple une décision de retrait d'un permis. La personne concernée ne peut dès lors pas être informée de tous les éléments qui sous-tendent cette décision, ce qui a pour conséquence qu'elle ne peut pas se défendre de manière optimale.

#### Contexte : enquête d'intégrité réalisée par les communes

41. L'article 119<sup>ter</sup>, § 1<sup>er</sup> de la NLC offre aux communes la possibilité de soumettre des établissements accessibles au public actifs dans un secteur d'activité déterminé à une enquête d'intégrité au moyen d'un règlement de police communal. Un tel règlement de police ne peut être promulgué qu'après que la commune aura réalisé une analyse de risques préalable d'un secteur d'activité déterminé.

---

<sup>16</sup> "(...) La communication, l'utilisation et le traitement de ces données se font conformément à la législation qui s'applique pour le service concerné. (...)".

42. Actuellement, il faut deviner ce qu'implique concrètement cette analyse de risques et il n'est dès lors pas clair de savoir si des données à caractère personnel seront ou non traitées dans ce cadre. C'est le Roi qui déterminera les modalités minimales de l'analyse de risques (article 119<sup>ter</sup>, § 12 de la NLC). L'Autorité constate - dans la mesure où des données à caractère personnel seraient traitées dans ce contexte - que cette délégation ne répond pas aux exigences mentionnées au point 15. Sur la base du texte actuel du projet, l'Autorité ne peut donc pas se prononcer quant à la proportionnalité des éventuels traitements lors de l'analyse de risques.

43. Les informations complémentaires, reçues le 17/06/2019, précisent que lorsqu'un règlement de police reprend une enquête d'intégrité, cela n'implique pas nécessairement une obligation de réaliser une telle enquête. Étant donné que l'enquête d'intégrité est menée sous l'autorité et la responsabilité du bourgmestre (article 119<sup>ter</sup>, § 4, premier alinéa de la NLC), il décidera si une personne est soumise ou non à une enquête d'intégrité. Le risque d'arbitraire et de discrimination et, par extension, d'une violation des libertés et droits fondamentaux de la personne concernée, vu le caractère très intrusif de l'enquête, est donc réel. La personne concernée ne disposera d'aucun repère pour vérifier pour quelles raisons elle est soumise à une enquête d'intégrité et son concurrent pas, par exemple.

44. Vu que la décision du bourgmestre déclenche *de facto* le processus de traitement, le moins que l'on puisse exiger est que le bourgmestre mentionne dans sa décision de procéder à une enquête d'intégrité les raisons pour lesquelles une telle enquête à l'encontre d'une personne concernée est justifiée. Cette décision doit être communiquée à la personne concernée, conjointement avec la mesure qui a été prise sur la base de celle-ci, après la clôture de l'enquête d'intégrité. Dans le cas contraire, aucun contrôle de la manière d'agir du bourgmestre n'est possible.

45. En principe, c'est aussi le bourgmestre qui procède à l'enquête d'intégrité. Au cours des 15 premiers jours de cette enquête, il peut recueillir l'avis de la DEIPP, comme le prévoit l'article 119<sup>ter</sup>, § 7 de la NLC (article 119<sup>ter</sup>, § 4, troisième alinéa de la NLC). Cet avis est facultatif et subsidiaire. L'Autorité renvoie à ses remarques à cet égard aux points 29 à 34.

46. En lisant l'article 119<sup>ter</sup>, § 7 de la NLC, on arrive à la constatation que le bourgmestre peut demander l'avis motivé de la DEIPP avant de soumettre au conseil communal une décision de refuser/suspendre/abroger un permis ou procéder à la fermeture d'un établissement. Il s'agit d'une constatation inquiétante. Cela donne l'impression qu'au moment où il lance l'enquête d'intégrité, le bourgmestre a déjà décidé qu'il proposera une mesure au conseil communal, alors que l'enquête n'a pas encore été clôturée ?! L'avis est-il seulement recueilli dans le but de pouvoir étayer une décision déjà prise ?

47. La demande d'avis d'une commune à la DEIPP se déroule de la même manière que celle décrite au point 29. Les remarques formulées aux points 30-32 s'appliquent également ici, par analogie.

48. L'article 119*quater*, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa de la NLC (voir l'article 19 du projet - pour plus de clarté, on parlera toujours ci-après de l'article 119*quater* de la NLC) stipule ce qui suit concernant l'enquête d'intégrité : "*(...) l'enquête d'intégrité consiste à recueillir et à analyser, selon les modalités fixées à l'article 119ter, § 6, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, les données relatives aux personnes visées à l'alinéa 3 (...)*". L'article 119*quater*, § 2 de la NLC énumère un certain nombre de données à caractère personnel spécifiques et une catégorie de données à caractère personnel qui seront traitées à cet effet. Les données à caractère personnel spécifiques ne posent aucun problème à la lumière de l'article 5.1.c) du RGPD. La formulation de la catégorie de données à caractère personnel par contre - *Les données financières, administratives et les données en matière judiciaire pour autant que ces données à caractère personnel émanent des instances visées au paragraphe 1<sup>er</sup>* - est problématique. Concrètement, il s'agit de données non spécifiées provenant de la personne concernée elle-même, de services communaux, d'autres services publics avec lesquels la commune a conclu un protocole au sens de l'article 20 de la LTD, de la police intégrée et du Casier judiciaire central. En fait, cela revient à dire qu'une commune peut réclamer et traiter n'importe quoi dans le cadre de l'enquête d'intégrité pour autant que ces informations lui aient été fournies. Cette disposition ne réussit pas le test de proportionnalité de l'article 5.1.c) du RGPD. Vu les éventuelles conséquences énormes d'une enquête d'intégrité, à savoir priver la personne concernée de sa source de revenus<sup>17</sup>, des précisions complémentaires sont nécessaires.

49. En vertu de l'article 119*quater*, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa de la NLC, le protocole qui est conclu en application de l'article 20 de la LTD est soumis préalablement à l'Autorité. Une telle soumission ne s'inscrit pas dans l'esprit de la responsabilité qui est un fil rouge dans le RGPD (article 5.2 du RGPD). Il appartient en effet aux responsables du traitement concernés de définir quelles données ils échangeront/communiqueront éventuellement, compte tenu des finalités et de la réglementation pertinente. En outre, cette obligation d'avis dans le chef de l'Autorité n'est pas conciliable avec l'éventuelle intervention facultative ou obligatoire du Comité de sécurité de l'information (voir le point 32) et est en contradiction flagrante avec la répartition des compétences entre l'Autorité, l'Organe de contrôle de l'information policière, le Comité R et le Comité P. Cet alinéa doit donc être supprimé.

50. L'article 119*quater*, § 1<sup>er</sup>, cinquième alinéa de la NLC est libellé comme suit : "*Les données utilisées visées aux points a) jusque e) inclus ne peuvent être traitées qu'au cours d'une période de*

---

<sup>17</sup> En vertu de l'article 119*ter*, §§ 2 et 3 de la NLC, on peut, sur la base de l'enquête d'intégrité, suspendre/abroger un permis d'exploitation, procéder à la fermeture d'un établissement.

*cinq ans préalable à l'enquête d'intégrité.*" Si la finalité de cette disposition est de délimiter dans le temps la collecte d'informations dans le cadre de l'enquête d'intégrité - ce qui constitue une bonne chose du point de vue de la proportionnalité -, à savoir que seules des informations relatives à la période de 5 ans préalable à l'enquête peuvent être traitées, cette disposition manque son but et il est recommandé d'adapter sa formulation. Actuellement, elle donne en effet l'impression qu'avant que l'enquête d'intégrité commence, des données sont déjà collectées.

Contexte : fichier communal d'enquêtes d'intégrité

51. Dans ce fichier sont enregistrées toutes les personnes physiques qui font l'objet ou ont fait l'objet d'une enquête d'intégrité. Cet enquête implique une ingérence considérable dans la vie privée. On est confronté à un scénario dans lequel une personne, sans qu'il n'y ait dans son chef la moindre indication d'un comportement criminel, est soumise à une enquête d'intégrité simplement parce que le secteur dans lequel elle est active ou souhaite l'être est qualifié de risqué pour les activités criminelles. À la lumière de ces éléments, le maintien, dans le fichier d'enquêtes d'intégrité, d'une personne qui a fait l'objet d'une enquête d'intégrité qui a été clôturée sans suite (ne conduit pas à une mesure) ne peut pas être justifié et doit être qualifié de disproportionné au regard de l'article 5.1.c) du RGPD. Le texte du projet doit donc être adapté sur ce point.

52. Ce fichier reprend les données sur lesquelles s'appuie la décision de refuser, suspendre ou abroger un permis ou de procéder à la fermeture d'un établissement (articles 119*quinquies*, § 2, premier alinéa, 3° de la NLC) ainsi que la décision motivée du Collège des bourgmestre et échevins en la matière (article 119*quinquies*, § 2, premier alinéa, 4° de la NLC). La décision des bourgmestre et échevins doit mentionner tous les éléments sur lesquels elle repose, de manière à ce que la personne concernée puisse intenter un recours si elle estime que ces éléments ne sont pas corrects. Par conséquent, il est excessif (disproportionné) de mentionner séparément les données sur lesquelles la décision repose comme le prévoit l'article 119*quinquies*, § 2, premier alinéa, 3° de la NLC. Ou l'intention est-elle peut-être d'enregistrer plus d'informations contextuelles auxquelles la décision ne renvoie pas ? Cela signifierait que la décision n'est pas complètement transparente car des éléments dont la personne concernée n'est pas informée et contre lesquels elle ne peut pas se défendre y joueraient un rôle.

53. Le cas échéant, la proposition du bourgmestre de refuser, suspendre ou abroger un permis ou de procéder à la fermeture d'un établissement qu'il soumet pour approbation au Collège des bourgmestre et échevins est également reprise dans le fichier (article 119*quinquies*, § 2, premier alinéa, 5° de la NLC). Si le Collège des bourgmestre et échevins n'approuve pas cette proposition du bourgmestre, cela signifie que l'enquête est clôturée sans suite et qu'il n'y a dès lors aucune raison d'enregistrer la personne concernée dans le fichier (voir également le point 51).

54. En vertu de l'article 119<sup>ter</sup>, § 11 de la NLC, plusieurs communes peuvent conclure un accord de coopération afin d'exercer leurs compétences en matière d'enquête d'intégrité. Selon l'Exposé des motifs (p. 42), on vise ainsi tout d'abord des communes de plus petite taille qui ne disposent pas du personnel qualifié nécessaire. Cette disposition s'inspire de l'article 21 de la loi du 24 juin 2013 *relative aux sanctions administratives communales*. Dans la foulée, l'article 119<sup>quinquies</sup>, § 5 de la NLC prévoit que les communes peuvent à cet effet créer ensemble un service et dans ce cas, elles peuvent également créer un fichier commun d'enquêtes d'intégrité.

55. L'Autorité n'a pas de problème avec le fait que les communes regroupent leurs forces au niveau du personnel afin de réaliser des enquêtes d'intégrité. Par contre, l'Autorité ne voit aucune raison justifiant la création d'un fichier commun d'enquêtes d'intégrité. L'Exposé des motifs ne contient pas d'autres informations sur ce point. L'auteur du projet a cherché son inspiration dans la loi du 24 juin 2013. L'Autorité constate que l'article 44 de cette loi autorise uniquement la création d'un registre de sanctions administratives par commune. Cela va de soi car plus le nombre de communes unissant leurs forces dans un accord de coopération est grand, plus volumineux sera le registre. Avec l'article 44 de la loi du 24 juin 2013, on voulait donc clairement exclure une évolution vers un registre central de sanctions administratives communales. Cette même préoccupation est également pertinente pour le fichier d'enquêtes d'intégrité. Cela doit donc être qualifié de mesure disproportionnée.

56. Dans un simple souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que dans le cas d'un fichier commun :

- un bourgmestre ne peut avoir accès qu'aux enquêtes d'intégrité qui ont été réalisées pour sa commune ;
- l'accès des membres du personnel du service qui réalisent les enquêtes doit être limité aux enquêtes dont ils ont été chargés ;
- les informations doivent être séparées par commune et le bourgmestre concerné est le responsable du traitement pour la partie de sa commune.

### ***Personnes concernées***

#### Contexte : enquête d'intégrité

57. En ce qui concerne l'enquête d'intégrité, le projet contient 3 références aux personnes concernées qui ne sont pas cohérentes et qui sont examinées de manière plus approfondie ci-après.



Le demandeur doit en effet délimiter explicitement le groupe cible de personnes concernées, de préférence dans un seul article.

58. L'article 119<sup>ter</sup>, § 5 de la NLC dispose que l'enquête d'intégrité concerne les personnes chargées en droit ou en fait de l'exploitation. Cela donne l'impression que le groupe cible de personnes concernées a été délimité assez précisément. Lorsque l'on consulte la page 38 de l'Exposé des motifs, il s'avère que cette formulation est en fait un "catch all" (fourre-tout) : "*De cette façon, nous essayons de nous attaquer aux "hommes de paille". Le texte est limité à ceux qui occupent une position dominante et est cependant suffisamment spacieux pour qu'une certaine flexibilité reste possible. Dans le "de jure", on peut penser, entre autres, aux actionnaires majoritaires. De facto à d'autres types de relations, telles qu'elles sont souvent présentes dans les constructions mafieuses.*" L'expression "autres types de relations" indique que l'enquête d'intégrité est potentiellement une tache d'huile qui s'étend : rien n'empêche que lors de l'enquête, les relations commerciales de l'exploitant par exemple soient également passées au crible.

59. L'Autorité attire l'attention sur le fait que les mesures instaurées par le projet engendrent une ingérence extrême dans la vie privée. On est confronté à un scénario dans lequel une personne, sans qu'il n'y ait dans son chef la moindre indication d'un comportement criminel, est soumise à une enquête d'intégrité simplement parce que le secteur dans lequel elle est active ou souhaite l'être est qualifié de risqué pour les activités criminelles. À la lumière de ces éléments, le texte du projet doit mentionner précisément - transparence et prévisibilité - au sujet de quelles personnes des données peuvent être traitées dans le cadre d'une enquête d'intégrité. Dans le même temps, l'Autorité comprend que dans le présent contexte, il ne soit pas évident de délimiter exactement au préalable les catégories de personnes concernées. Si l'on opte pour laisser dans la loi une certaine marge de décision aux communes, il faudrait établir dans le projet que les communes - dans le cadre de leur obligation de documentation et de leur responsabilité (articles 5.2 et 30 du RGPD) - doivent quoi qu'il en soit toujours motiver précisément par personne concernée les raisons pour lesquelles elles pensent pouvoir/devoir réaliser une enquête d'intégrité au sujet de cette personne.

60. L'article 119<sup>quater</sup>, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa de la NLC indique que l'enquête d'intégrité consiste à recueillir et à analyser les données "*relatives aux personnes visées à l'alinéa 3*". L'Autorité présume qu'avec "l'alinéa 3", on vise "l'alinéa 3" de l'article 119<sup>ter</sup>, § 6 de la NLC. L'article 119<sup>ter</sup>, § 6, troisième alinéa de la NLC renvoie à :

- l'exploitant qui a commis ces faits punissables ;
- l'exploitant qui exerce, de façon directe ou indirecte, des fonctions de direction d'une personne morale ayant commis ces faits punissables ;

- un tiers qui *de facto* ou *de jure* occupe une position dominante vis-à-vis de l'exploitant, et qui a commis des faits punissables.

61. Cette définition des personnes concernées n'est pas la même que celle mentionnée à l'article 119*ter*, § 5 de la NLC mais le même passage de l'Exposé des motifs qui a été cité au point 58 donne davantage d'explications. La critique formulée par l'Autorité aux points 58 et 59 s'applique donc également pour l'identification des personnes concernées à l'article 119*ter*, § 6, troisième alinéa de la NLC.

62. L'article 119*quater*, § 2, deuxième alinéa de la NLC est libellé comme suit : "*On entend en l'occurrence par intéressé, toute personne physique dont les données à caractère personnel doivent être traitées afin d'exercer les missions visées au paragraphe 1<sup>er</sup>*". L'Autorité estime que cet alinéa est superflu étant donné ce qui est précisé à l'article 119*ter*, § 5 de la NLC et à l'article 119*quater*, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa de la NLC.

#### Contexte : fichier communal d'enquêtes d'intégrité

63. Les personnes concernées sont des personnes physiques qui font l'objet ou ont fait l'objet d'une enquête d'intégrité. L'Autorité renvoie à ses remarques relatives à ces personnes concernées pour lesquelles l'enquête d'intégrité a été clôturée sans suite (point 51) et au manque de clarté quant aux personnes qui sont précisément visées par une telle enquête (points 57 à 62).

#### ***Délai de conservation***

#### Contexte : dossier d'avis de la DEIPP

64. L'article 12, § 2 du projet régit le délai de conservation des dossiers d'avis de la DEIPP. Ils sont archivés sans délai après l'envoi de l'avis motivé. Un an après l'archivage, ils sont détruits, à l'exception de l'avis motivé qui est détruit après 3 ans. Pendant leur archivage, les dossiers d'avis ne sont encore accessibles que pour le directeur de la DEIPP, et ce dans un nombre limité de cas déterminés. Ce règlement clair réussit le test de l'article 5.1.e) du RGPD.

#### Contexte : fichier communal d'enquêtes d'intégrité

65. Les données reprises dans le fichier communal d'enquêtes d'intégrité sont conservées pendant trois ans, à compter de la date à laquelle l'enquête d'intégrité a été clôturée. Ensuite, elles sont soit détruites, soit anonymisées. Ce délai doit permettre aux communes de suivre certains exploitants. L'Autorité estime que ce délai ne va pas à l'encontre de l'article 5.1.e) du RGPD.

66. Les données mentionnées à l'article 119<sup>quinquies</sup>, § 2, premier alinéa, 3° de la NLC (problématiques, voir le point 52) sont effacées dès que les voies de recours ont été épuisées et que la décision est définitive. Cela peut *de facto* conduire à un délai de conservation plus long, par exemple lorsque la décision est contestée auprès du Conseil d'État.

67. Plutôt que de détruire les données, la commune peut aussi décider de les anonymiser. Le texte du projet n'indique pas quel est le but de ce traitement ultérieur. Cela doit être précisé. Concernant l'opération d'anonymisation, l'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. Pour le surplus, l'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail "article 29" sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données (EDPB), sur les techniques d'anonymisation<sup>18</sup>.

### ***Responsables du traitement***

68. L'article 13, premier alinéa du projet désigne le directeur de la DEIPP en tant que responsable des opérations effectuées par la DEIPP. En page 30 de l'Exposé des motifs, on lit toutefois ce qui suit : "*Les responsables du traitement sont clairement désignés (les ministres de l'Intérieur et de la Justice)*". Afin d'exclure le moindre doute, une des deux formulations doit être adaptée.

69. L'Autorité prend acte du fait que le bourgmestre :

- est désigné à l'article 119<sup>ter</sup>, § 4, premier alinéa de la NLC en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel, en vue de l'enquête d'intégrité ;
- est désigné à l'article 119<sup>quinquies</sup>, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa de la NLC en tant que responsable du traitement pour le fichier communal d'enquêtes d'intégrité.

### ***Catégories de destinataires des données***

70. En vertu de l'article 16, § 2 du projet, la DEIPP peut communiquer de sa propre initiative à la Sûreté de l'État toutes les données dont elle dispose dans le cadre de l'extrémisme, du terrorisme et du financement du terrorisme. À la demande par exemple de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, elle peut fournir toutes les données utiles pour la mission de celui-ci. La DEIPP a pour mission de rédiger des avis et à cette fin, elle recueille des renseignements auprès d'autres autorités.

---

<sup>18</sup> Cet avis est disponible à l'adresse suivante : [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf).

En d'autres termes, elle procède à un traitement ultérieur de données qui ont initialement été collectées pour une autre finalité. Aucune disposition du projet n'indique que la DEIPP effectuerait une enquête autonome et donc collecterait ses propres informations.

71. Si, sur la base de l'analyse qu'elle réalise dans le cadre de sa mission d'avis, la DEIPP établit des constatations qui sont pertinentes pour la Sûreté de l'État en vue de la lutte contre l'extrémisme, le terrorisme et le financement du terrorisme ou qui sont utiles pour la mission de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, ces constatations peuvent alors être communiquées. La DEIPP ne peut toutefois pas devenir un instrument permettant de contourner les règles légales normales relatives à l'obtention d'informations (notamment un protocole et/ou une autorisation : voir également le point 31). Cela signifie que la Sûreté de l'État ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace doivent réclamer eux-mêmes les données sous-jacentes auprès de la source. À la lumière de ces éléments, le paragraphe 2 de l'article 16 du projet doit être adapté.

72. En vertu de l'article 11, troisième alinéa, 5<sup>o</sup><sup>19</sup>, d) du projet, la DEIPP peut communiquer à d'autres instances des données dont elle dispose dans le cadre de l'exercice de sa mission d'avis (par analogie, les mêmes réserves que celles formulées au point 71 s'appliquent ici). Quoiqu'il en soit, si l'on maintient cette possibilité - et pour autant que cela concerne d'autres autorités que celles dont il est question à l'article 16, § 2 du projet -, l'Autorité constate qu'il n'est indiqué nulle part quelles catégories de destinataires sont visées. On retrouve un problème similaire à l'article 119<sup>quater</sup>, § 4, premier alinéa, 7<sup>o</sup>, d) de la NLC d'où il ressort que les communes communiqueront des données d'enquêtes d'intégrité à d'autres instances sans que les catégories de destinataires ne soient identifiées de quelque façon que ce soit. Ces manquements doivent être rectifiés (voir le point 11).

### ***Limitation des droits des personnes concernées***

#### Contexte : mission d'avis de la DEIPP

73. L'article 14 du projet limite purement et simplement les droits de la personne concernée octroyés par les articles 14, 15, 16, 18 et 21 du RGPD, et ce à l'égard de la DEIPP. La personne concernée doit s'adresser à l'Autorité pour exercer ses droits et celle-ci doit se limiter à mentionner qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. L'Autorité rappelle tout d'abord qu'elle n'est pas en faveur d'un système d' "accès indirect" (voir ci-dessous au point 77)<sup>20</sup>. Ensuite, elle attire l'attention sur le fait qu'elle n'est pas la seule autorité de contrôle compétente en la matière. Pour les données provenant de la police, l'Organe de contrôle de l'information policière est l'autorité de contrôle

<sup>19</sup> L'Autorité attire l'attention sur le fait que l'article 11, troisième alinéa du projet utilise deux fois le numéro 4<sup>o</sup> pour deux éléments différents. En fait, l'article 11, troisième alinéa, 5<sup>o</sup>, d) doit être l'article 11, troisième alinéa, 6<sup>o</sup>, d) du projet.

<sup>20</sup> Voir notamment l'avis n° 34/2018.

compétente. Pour les informations provenant des services de sécurité, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (Comité R) est l'autorité de contrôle compétente.

74. En outre, l'article 14 du projet ne tient pas compte non plus des §§ 1<sup>er</sup> et 5 de l'article 14 de la LTD qui régissent déjà une dérogation aux droits du RGPD concernant les informations provenant d'un certain nombre de services mentionnés spécifiquement et prévoient également un accès indirect y afférent.

75. Tous les fournisseurs d'informations de la DEIPP ne sont pas mentionnés à l'article 14 de la LTD. Dans la mesure où l'article 14 du projet formule une dérogation aux droits du RGPD pour les informations de ces services qui ne sont pas mentionnés, cette disposition ne réussit pas le test du RGPD car il s'agit d'une exception générale formulée de manière extrêmement large à presque tous les droits prévus dans le RGPD pour les personnes concernées dans le chef de la DEIPP. Le RGPD n'autorise pas un tel 'chèque en blanc'.

76. Cet article ne tient nullement compte non plus des dispositions spécifiques minimales requises par l'article 23.2 du RGPD et offre à peine une plus-value pour garantir le maintien de l'essence des libertés et droits fondamentaux dans une société démocratique.

77. L'Autorité n'est pas en faveur d'un système d'accès indirect avec son intervention où la personne concernée ne reçoit qu'un message précisant qu' "il a été procédé aux vérifications nécessaires". Il s'agit effectivement d'un système lourd et administrativement pesant qui exclut une réelle possibilité de recours en la matière auprès de l'Autorité. Par ailleurs, il n'est aucunement justifié pour quelle raison un tel système d'accès indirect (qui n'est presque plus appliqué nulle part en Europe) serait indispensable.

78. L'Autorité se permet de renvoyer à la manière dont l'article 23 du RGPD a été appliqué dans les articles 61, 63, 65 et 67 de la loi du 5 septembre 2018 *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en oeuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* et suggère que le demandeur s'en inspire. Les limitations doivent être encadrées dans la loi, pas dans un arrêté royal.

### Contexte : enquête d'intégrité de la commune

79. La personne concernée est bel et bien informée du lancement d'une enquête d'intégrité mais pas de la clôture de celle-ci. Si lors de la clôture de l'enquête, une mesure est prise, la personne concernée en est indirectement informée.

80. Si l'enquête est clôturée sans suite, la personne concernée reste dans l'incertitude. Elle doit en être informée en vue de l'exercice de ses droits conférés par le RGPD. L'article 119*sexies*, § 1<sup>er</sup> de la NLC (voir l'article 21 du projet - pour plus de clarté, on parlera toujours ci-après de l'article 119*sexies* de la NLC) prévoit certes une exception à ces droits mais le dernier alinéa de ce paragraphe dispose ce qui suit : "*Ces dérogations s'appliquent dans la mesure où l'exercice de ce droit nuirait aux besoins de l'enquête d'intégrité ou des actes préparatoires ou risque de violer le secret d'une information ou d'une instruction en cours ou à la sécurité des personnes.*" Au moment où l'enquête est clôturée sans suite, il n'y a donc plus aucune raison pour que la personne concernée ne puisse pas exercer ses droits concernant les informations pour lesquelles aucune intervention de l'autorité de contrôle compétente n'est prévue. Ainsi, la personne concernée pourrait par exemple contrôler la décision du bourgmestre qui est à l'origine de l'enquête (proposition au point 44).

81. L'article 119*sexies*, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa de la NLC définit la limitation de la dérogation aux droits dans le temps. Il renvoie aux "*(...) actes préparatoires y afférents (l'enquête d'intégrité), effectués par la commune dans le cadre de l'exécution de ses missions légales (...)*". Dans le projet, il n'est nulle part question d'actes préparatoires. Qu'y a-t-il lieu d'entendre par là ? Quand ceux-ci commencent-ils ? Ceci doit être précisé car dans le cas contraire, il est impossible d'évaluer ce qui est couvert par l'exception et combien de temps.

82. La personne concernée conserve toutefois le droit de recourir aux procédures contentieuses ou administratives habituelles (article 119*sexies*, § 2 de la NLC). L'Exposé des motifs précise que son dossier administratif reste disponible (p. 45).

### ***Garanties appropriées et sécurité***

83. L'Autorité prend acte du fait que l'article 11, troisième alinéa du projet et l'article 119*quater*, § 4, premier alinéa de la NLC obligent respectivement la DEIPP et les communes à prévoir, lors d'un avis/d'une enquête d'intégrité, plusieurs garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées, dont celles définies aux articles 8, § 2, et 10, § 2 de la LTD. En ce qui concerne les communes, l'article 119*quater*, § 4, troisième alinéa de la NLC dispose explicitement que le délégué à la protection des données veille au respect des garanties.

84. Les mesures mentionnées à l'article 11, troisième alinéa, 4° du projet et à l'article 119*quater*, § 4, premier alinéa, 5° de la NLC (prendre des mesures techniques ou organisationnelles appropriées) répètent l'article 5.1.f) du RGPG et n'ont dès lors aucune valeur juridique supplémentaire. En outre, cette disposition viole l'interdiction de retranscription du RGPD<sup>21</sup> et doit dès lors être supprimée. La même remarque vaut également pour l'article 13, troisième alinéa du projet.

85. La DEIPP et les communes sont aussi obligées d'établir un fichier de journalisation performant (article 11, troisième alinéa, 5° du projet et article 119*quater*, § 4, premier alinéa, 7° de la NLC) qui enregistre qui a consulté/modifié/complété quoi, où, au sujet de qui et pour quelles raisons, ce qui est indispensable dans le cadre de la responsabilité (article 5.2 du RGPD). Le délai de conservation des fichiers de journalisation est limité à 3 ans. C'est trop court. Une personne qui profite de son accès aux données à caractère personnel pour d'autres finalités que celles pour lesquelles l'accès lui a été accordé est passible d'une peine. À la lumière de ces éléments, les fichiers de journalisation doivent au moins être conservés 10 ans<sup>22</sup>.

86. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à mettre en oeuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

87. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque :

- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;

---

<sup>21</sup> Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez également et notamment CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

<sup>22</sup> Voir le point 49 de la recommandation n° 01/2015 du 18 février 2015 du Comité sectoriel du Registre national *aux communes et administrations locales relative à la sécurité de l'information devant encadrer leurs accès au Registre national et traitements consécutifs des données du Registre national*. Les autres recommandations qui y sont formulées sont, par analogie, également utiles pour l'enquête d'intégrité.

- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

88. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation<sup>23</sup> visant à prévenir les fuites de données et aux mesures de référence<sup>24</sup> qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès<sup>25</sup>.

### ***Coopération internationale***

89. L'article 15 du projet prévoit la possibilité pour la DEIPP d'échanger des données à caractère personnel avec des institutions étrangères analogues.

90. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne l'échange de données à caractère personnel relevant du régime du RGPD, le transfert à des pays tiers qui ne bénéficient pas d'une décision d'adéquation (article 45 du RGPD) n'est possible que dans la mesure où on peut invoquer un des cas mentionnés aux articles 46 ou 49 du RGPD<sup>26</sup>.

91. Dans un simple souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que l'article 4 du projet ne contient pas de finalités, comme l'article 15, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa du projet le mentionne à tort.

### ***Divers***

92. L'article 119<sup>quater</sup>, § 3 de la NLC oblige le bourgmestre à tenir à jour une liste des personnes morales ou physiques, des autorités ou services qui ont fourni les données en vue d'une enquête d'intégrité. Cette liste est tenue à la disposition de l'Autorité.

---

<sup>23</sup> Voir également la recommandation d'initiative n° 01/2013 du 21 janvier 2013 de la Commission de la protection de la vie privée *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données* ([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2013.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf)).

<sup>24</sup> Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0, [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures\\_de\\_reference\\_en\\_matiere\\_de\\_scurite\\_applicables\\_a\\_tout\\_traitement\\_de\\_donnees\\_a\\_caractere\\_personnel\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

<sup>25</sup> Voir également la recommandation n° 01/2008 du 24 septembre 2008 de la Commission de la protection de la vie privée *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public* ([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf)).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité Sociale).

<sup>26</sup> Pour de plus amples informations sur l'application de l'article 49 du RGPD : Lignes directrices 2/2018 de l'EDPB *relatives aux dérogations prévues à l'article 49 du règlement (UE) 2016/679*, à consulter via le bouton de téléchargement sur la page Internet suivante : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/nasoki/guidelines-22018-derogations-article-49-under-regulation-2016679\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/nasoki/guidelines-22018-derogations-article-49-under-regulation-2016679_fr).



93. L'Autorité estime que cette disposition présente plutôt une plus-value limitée. En cas de contrôle, l'Autorité vérifiera concrètement si toutes les conditions préalables ont été remplies, aussi bien pour chacune des données traitées que pour chacun des fournisseurs de données. Ainsi, concernant les informations provenant par exemple du SPF Finances, elle demandera à ce que le protocole en vertu de l'article 20 de la LTD lui soit soumis, pour les informations provenant par exemple de l'ONSS, elle demandera l'autorisation du Comité de sécurité de l'information.

94. Les collaborateurs de la DEIPP sont tenus au secret professionnel (article 16, §§ 1<sup>er</sup> et 4 du projet). En vertu de l'article 119<sup>ter</sup>, § 4, deuxième alinéa de la NLC, les personnes chargées par le bourgmestre de réaliser une enquête d'intégrité sont également tenues au secret professionnel, tel que visé à l'article 458 du *Code pénal*. Mais en vertu de l'article 11, troisième alinéa, 3<sup>o</sup> du projet (pour la DEIPP) et de l'article 119<sup>quater</sup>, § 4, premier alinéa, 3<sup>o</sup> de la NLC (pour les communes), ces personnes désignées doivent uniquement respecter le caractère confidentiel. L'Autorité attire l'attention sur le fait que "respecter le caractère confidentiel" n'est pas la même chose que "le secret professionnel" de l'article 458 du *Code pénal*. Cette discordance doit être clarifiée.

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- améliorer la formulation de la finalité mentionnée à l'article 11, premier alinéa du projet (point 18) ;
- la finalité de l'intervention de la DEIPP dans les marchés publics, les contrats de concession et les subventions n'est pas claire (point 19) et, par conséquent, quelle est la plus-value de l'intervention de la DEIPP dans ces processus (points 24-35) ;
- préciser le rapport entre l'interdiction de l'article 16, § 1<sup>er</sup> du projet et l'article 6, § 1<sup>er</sup> du projet (points 39 et 40) ;
- la finalité de l'enquête d'intégrité est trop générale, elle doit être formulée de manière plus précise (point 20) ;
- si lors de l'analyse de risques, des données à caractère personnel sont traitées, il faut le préciser dans le projet (point 42) ;
- encadrement insuffisant des actes du bourgmestres dans le cadre de l'enquête d'intégrité (points 43-46) ;
- préciser davantage les données visées (point 48) ;

- supprimer l'article 119*quater*, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa de la NLC (le protocole ne doit pas être soumis à l'Autorité - point 49) ;
- reformuler la limitation dans le temps à l'article 119*quater*, § 1<sup>er</sup>, cinquième alinéa de la NLC (point 50) ;
- supprimer l'article 119*quinquies*, § 2, premier alinéa, 3<sup>o</sup> de la NLC (les données à caractère personnel sur lesquelles repose la décision ne doivent pas être reprises séparément – point 52) ;
- les personnes pour lesquelles l'enquête d'intégrité est clôturée sans suite doivent être supprimées du fichier communal d'enquêtes d'intégrité (points 51 et 53) ;
- limiter le fichier communal à 1 seule commune, par analogie avec le registre communal des sanctions administratives (point 55) ;
- délimiter explicitement les personnes concernées (points 57–63) ;
- préciser dans quel but les données du fichier communal d'enquêtes d'intégrité seront anonymisées (point 67) ;
- corriger la contradiction relative à l'identité du responsable du traitement entre l'article 13, premier alinéa du projet et l'Exposé des motifs (point 68) ;
- adapter l'article 16, § 2 du projet (points 70–71) ;
- définir les catégories de destinataires à l'article 11, troisième alinéa, 5<sup>o</sup>, d) du projet et à l'article 119*quater*, § 4, premier alinéa, 7<sup>o</sup>, d) de la NLC (point 72) ;
- retravailler l'article 14 du projet qui régit les exceptions aux droits du RGPD (points 73–78) ;
- informer la personne concernée lorsque l'enquête d'intégrité est clôturée sans suite, en vue de l'exercice des droits qui lui sont conférés par le RGPD (point 80) ;
- préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "actes préparatoires afférents à l'enquête d'intégrité" (point 81) ;
- supprimer l'article 11, troisième alinéa, 4<sup>o</sup> du projet et l'article 119*quater*, § 4, premier alinéa, 5<sup>o</sup> de la NLC (interdiction de retranscription - point 84) ;
- les fichiers de journalisation doivent être conservés 10 ans (point 85) ;
- clarifier la discordance entre "secret professionnel" et "caractère confidentiel" (point 94) ;

attire l'attention sur les aspects suivants :

- dans la mesure où l'intention serait de traiter des données particulières au sens de l'article 9 du RGPD, aucun fondement juridique n'est prévu pour ce traitement (point 13)
- si, dans le cadre de sa mission d'avis, la DEIPP devait encore traiter d'autres données que les données d'identité et les données identifiées au sens de l'article 10 du RGPD, ces données doivent encore être reprises dans le projet (point 37) ;
- les éléments à prendre en considération si un fichier communal commun d'enquêtes d'intégrité devait être conservé (point 56) ;

- l'applicabilité des articles 46 et 19 du RGPD en cas de transfert de données à caractère personnel à des pays tiers qui ne bénéficient pas d'une décision d'adéquation (point 90);
- la plus-value limitée de la liste de fournisseurs de données (points 92 et 93).

(sé) An Machtens  
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar  
Directrice du Centre de Connaissances