CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.807/2
du 14 janvier 2014

sur

un avant-projet de décret 'instituant une banque de données issues de sources authentiques relative à l'emploi non-marchand en Wallonie, dénommée cadastre de l'emploi non-marchand en Wallonie, « CENM » en abrégé'

Le 16 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'instituant une banque de données issues de sources authentiques relative à l'emploi non-marchand en Wallonie, dénommée cadastre de l'emploi non-marchand en Wallonie, « CENM » en abrégé'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Comme le relève la Commission de la protection de la vie privée dans son avis 46/2013 du 2 octobre 2013 rendu sur l'avant-projet examiné, le « 'cadastre de l'emploi non-marchand en Wallonie' fait partie de la catégorie des banques de données issues de sources authentiques » (§ 7).

En vertu de l'article 7, § 2, alinéa 3, de l'accord de coopération du 23 mai 2013 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',

> « [t]out décret établissant une banque de données issues de sources authentiques est soumis au préalable, pour avis, à la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données ».

Il résulte de la liste des instances consultées dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de décret, telle qu'elle est établie dans la note au Gouvernement wallon du 5 décembre 2013, que cet avis n'a pas été demandé. L'auteur de l'avant-projet veillera à la correcte application de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs, le dispositif mis en place par l'avant-projet doit se lire en combinaison avec les règles inscrites dans la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

Ce principe est également rappelé par les nombreux renvois faits à cette loi par l'accord de coopération du 23 mai 2013 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', dont le décret est une application [1].

[1] Article 1er, § 1er, de l'avant-projet.

2. C'est donc à bon escient que l'avant-projet ne rappelle pas, sauf lorsque la nécessité l'impose, l'applicabilité de cette loi.

3. C'est par exemple en ce sens qu'il faut comprendre l'article 5, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet, aux termes duquel

> « [l]e gestionnaire transmet les données collectées relatives à l'emploi dans le secteur non marchand aux participants au cadastre de l'emploi non-marchand concernés ».

Il va de soi que cette règle ne peut s'appliquer que dans le respect des principes énoncés par la loi précitée du 8 décembre 1992, notamment des principes de finalité, de pertinence et de proportionnalité et qu'en conséquence les données concernées par la transmission dont il est question dans cette disposition ne peuvent aller au-delà de ce qui répond aux nécessités de gestion des participants au cadastre de l'emploi non-marchand.

4. L'usage statistique des données partagées suscite une question particulière au regard de l'applicabilité de la loi précitée du 8 décembre 1992.

Ainsi que l'expose l'article 2, § 2, 4°, de l'avant-projet, cet usage est une des finalités principales de l'avant-projet, et n'est pas conçue comme un « traitement ultérieur » et secondaire au sens de l'article 4, § 1er, 2°, seconde phrase, de la loi précitée du 8 décembre 1992.

La Commission de la protection de la vie privée a pu en déduire dans son avis 46/2013 précité que le chapitre II (« Traitement ultérieur de données à caractère personnel à des fins historiques, statistiques ou scientifiques ») 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' ne s'applique pas comme tel à ce traitement.

Sur ce point, la Commission s'est exprimée comme suit dans cet avis :

> « Les exigences particulières de ce chapitre II ne se rapportent en effet qu'aux situations où on souhaite effectuer un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques qui, en soi, est incompatible avec la finalité pour laquelle les données ont été traitées initialement [2] » [3].

Il n'en demeure pas moins qu'il s'impose, lorsque c'est une finalité statistique qui est l'objet initial de la collecte et du traitement des données, et non pas envisagée comme

---

[2] *Note 10 de l'avis cité :* Voir le texte du rapport au Roi de l'arrêté royal (p. 7847) : « Lorsque des données sont collectées initialement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, ou lorsque la réutilisation de ces données à de telles fins n'est pas incompatible avec la finalité initiale, indépendamment de l'existence de garanties suffisantes, le régime de ces traitements s'avère dans ce cas être le régime ordinaire des traitements de données personnelles ».

[3] Avis 46/2013 précité de la Commission de la protection de la vie privée, § 35.

un « traitement ultérieur », de respecter les principes qui sont à la base de la législation protectrice de la vie privée.

Sur ce point, l'avis 46/2013 précité de la Commission de la protection de la vie privée a poursuivi dans les termes suivants l'analyse de cette question :

> « Cependant, la logique suivie dans le chapitre II de l'arrêté royal du 13 février 2001 concernant l'obligation de préférer le traitement de données anonymes ou codées au traitement de données non codées doit être respectée, en application du principe de proportionnalité (article 4, § 1er, 3° de la [loi précitée du 8 décembre 1992]) qui requiert que l'on ne peut pas traiter (dans ce cas, communiquer) plus de données que ne le nécessitent les finalités envisagées (et dont on peut déduire que leur degré d'identification ne peut donc pas non plus être excessif) [4].
>
> À ce titre, la Commission attire l'attention du demandeur sur le fait que les tableaux statistiques devront dès lors être réalisés de préférence au moyen de données préalablement anonymisées ou codées » [5].

L'article 16, première phrase, de l'accord de coopération précité du 23 mai 2013 énonce également que

> « [l]a Banque-Carrefour d'échange de données et l'Institut wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) ou toute autre autorité publique à même vocation qui aurait été instituée en ce sens par le Gouvernement pour le traitement statistique des données, traite les données à caractère personnel dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 [...] ».

Il en résulte que l'on ne peut se satisfaire de la réponse donnée par la note au Gouvernement, précitée, à l'observation de la Commission de la protection de la vie privée, réponse dont il résulte que, dans le cadre du traitement statistique,

> « [i]l est prévu que les données soient anonymisées, sauf exception où l'objectif statistique ne peut être atteint de manière efficiente. À ce moment, il sera éventuellement envisagé de faire usage de données codées ou non codées, conformément à l'[arrêté royal] du 13 février 2001 ».

La nature des principes en cause impose une interprétation plus stricte de l'articulation à assurer entre la loi précitée du 8 décembre 1992 et l'avant-projet de décret à l'examen, qui se situe dans le prolongement des exigences posées par l'avis 46/2013 précité de la Commission de la protection de la vie privée.

---

[4] *Note 12 de l'avis cité :* 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, www.privacycommission.be.

[5] Avis 46/2013 précité de la Commission de la protection de la vie privée, §§ 36 et 37.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

La disposition à l'examen charge le gestionnaire d'utiliser notamment le numéro de registre national pour exécuter ses missions.

Dans son avis 46/2013 précité, la Commission de la protection de la vie privée attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet « sur le fait que l'utilisation du numéro national d'identification du Registre national n'est permise que dans la mesure où toutes les parties concernées ont été autorisées à cet effet par le Comité sectoriel du Registre national [6] ».

La note au Gouvernement wallon du 5 décembre 2013 précise que

> « le présent décret servira de base légale afin de pouvoir introduire auprès des comités sectoriels compétents les demandes d'accès, que ce soit le comité sectoriel du registre national, de la BCSS,… Une première étape est donc l'adoption de celui-ci ».

Effectivement, l'article 5, alinéa 1er, 1°, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' permet au comité sectoriel du Registre national d'accorder l'accès au numéro de Registre national « aux autorités publiques belges pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ».

Sur la base de l'article 4 du décret en projet, le gestionnaire pourra solliciter auprès du comité sectoriel du Registre national, l'autorisation d'accéder au Registre national.

Ces précisions mériteraient de figurer dans le commentaire de l'article.

Article 7

1. Il résulte de l'article 7, § 2, alinéa 2, quatrième tiret, de l'accord de coopération précité du 23 mai 2013 que

> « [l]e décret indique notamment, pour chaque banque de données issues de sources authentiques :
>
> […]
>
> - la liste tant des données issues de sources authentiques que des sources authentiques dont elles sont issues ou des liens entre des données issues de sources authentiques ».

---

[6] *Note 7 de l'avis* : Art. 5 loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.

Dans son avis 53.068/2 donné le 8 mai 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 10 juillet 2013 'portant assentiment à l'accord de coopération du 23 mai 2013 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', le Conseil d'État a formulé l'observation suivante sur l'article 7, § 2, de l'accord de coopération :

> « 2. En ce qui concerne la différence de procédure adoptée entre le premier paragraphe de l'article 7 et le second, le délégué du ministre-président a expliqué ce qui suit :
>
> > 'La banque de données issues de sources authentiques est une centralisation de données à caractère personnel, ce qui constitue un risque au niveau de leur protection. En effet, il est habituellement considéré que la centralisation de données à caractère personnel augmente les risques de profilage, de ségrégation, etc. par rapport à une décentralisation. C'est ainsi que les réseaux 'santé' que nous connaissons en Belgique travaillent par décentralisation, c'est-à-dire que les données restent au niveau des hôpitaux.
> >
> > Dès lors que la banque de données issues de sources authentiques contient un risque potentiel par rapport à la protection des données à caractère personnel, il a été considéré qu'elle ne pourrait être établie que par un acte législatif qui est plus fort'.
> >
> > Il convient par conséquent d'adapter la définition donnée à l'article 2, 2°, de la 'banque de données issues de sources authentiques' en remplaçant les mots 'en vertu d'une disposition décrétale' par les mots 'par une disposition décrétale' » [7].

Cette dernière suggestion a été suivie.

Il ressort de ce qui précède que la liste dont il est question à l'article 7, § 2, alinéa 2, quatrième tiret, de l'accord de coopération doit répondre au principe de légalité.

L'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet ne contient pas de liste exhaustive des données qu'il convient de collecter. Il énonce plutôt sept catégories de données concernées, tout en habilitant le Gouvernement, à l'alinéa 3, « à préciser et compléter la liste des données ».

Si l'exhaustivité ne constitue pas une exigence découlant du principe de légalité, il revient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que les catégories qu'il énonce sont suffisamment complètes et précises pour embrasser l'ensemble des données à collecter, en manière telle que le Gouvernement, sur la base de l'habilitation, ne dispose que d'une marge d'appréciation très réduite pour la mettre en œuvre.

En tout état de cause, l'habilitation faite au Gouvernement de compléter la liste viole le principe de légalité énoncé par l'article 7, § 2, alinéa 2, quatrième tiret, de l'accord de coopération. Les mots « et compléter » seront omis de l'article 7, alinéa 3, de l'avant-projet.

---

[7] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 825/1.

2. Les compétences de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données sont définies à l'article 22, § 1er, de l'accord de coopération du 23 mai 2013 précité :

> « Une Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données est instituée auprès du Parlement wallon et du Parlement de la Communauté française, ci-après dénommés 'les Parlements des parties'.
>
> La Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données a pour mission de veiller au respect des dispositions du présent accord de coopération relatives à l'échange des données de sources authentiques de données et de banques de données issues de sources authentiques de manière homogène dans la Région wallonne et la Communauté française.
>
> Dans ce cadre, elle est notamment compétente pour :
>
> - autoriser les transferts de données à partir des sources authentiques de données ou de banques de données issues de sources authentiques, sauf si ce transfert est déjà soumis à une autorisation d'un autre comité sectoriel, créé au sein de la Commission de la protection de la vie privée ;
>
> - examiner la licéité des traitements ultérieurs envisagés par les destinataires potentiels de ces données ;
>
> - être organe de contrôle des activités de partage de données menées par la Banque-Carrefour d'échange de données ».

L'accord de coopération doit donc être préalablement complété afin d'attribuer une nouvelle mission à cette commission.

Par ailleurs, il conviendrait que l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret expose les raisons qui amènent le législateur à ne pas donner suite à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée, s'agissant de lui soumettre l'arrêté précisant la liste des données.

Article 23

L'article 23 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur du décret en projet.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle l'avant-projet examiné entrerait en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu auparavant [8].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Yves KREINS

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154.1.1 et formule F 4-5-2-1.