



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.404/4
du 29 octobre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instituant une
source authentique des données financières des Pouvoirs
locaux'

Le 8 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instituant une source authentique des données financières des Pouvoirs locaux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 7, § 1^{er}, 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', qui a reçu assentiment par un décret de la Communauté française du 4 juillet 2013 et par un décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013, dispose :

« Un décret ou, selon une procédure que les Gouvernements déterminent de commun accord, un arrêté du Gouvernement désigne les sources authentiques qui sont appelées à être des sources de référence pour les données qu'elles traitent, parmi les bases de données gérées par des autorités publiques qui collectent et mettent à jour des données.

Le décret ou l'arrêté de désignation indique notamment, pour chaque source authentique :

- l'identité du gestionnaire de la source authentique chargé de la collecte et du stockage des données authentiques ;
- les modalités selon lesquelles seront tenues à jour et rendues accessibles les données dont l'enregistrement est confié au gestionnaire de la source authentique, outre les obligations auxquelles il est tenu en vertu de la loi ;
- la ou les finalité(s) poursuivie(s) par la source authentique dans la collecte des données qu'elle traite ;
- la liste des données contenues dans la source authentique.

Tout arrêté de désignation d'une source authentique est soumis au préalable, pour avis, à la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données.

[...] ».

La procédure permettant à un gouvernement de désigner des sources authentiques par arrêté est déterminée à l'article 5 de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française du 15 mai 2014 'portant exécution 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', qui dispose :

« § 1^{er}. Conformément à l'article 7 de l'accord de coopération 'partage de données', le Gouvernement désigne par arrêté une source de données en tant que source authentique de données et ce, après avis de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données.

§ 2. La BCED effectue au préalable, en partenariat avec les gestionnaires de la source authentique candidate, une analyse d'opportunité visant à démontrer la pertinence et l'intérêt de reconnaître cette source de données en tant que source authentique de données.

L'analyse d'opportunité tient compte notamment :

1° de l'utilité de la reconnaissance en termes de réduction des charges administratives et d'amélioration de la qualité du service rendu ;

2° des exigences prescrites par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel ainsi que tous les arrêtés pris en exécution de cette dernière ;

3° de l'impact financier et technologique de la mise en place de la source authentique.

Cet impact porte notamment sur :

a) la qualité des données avec, en particulier, leur exhaustivité, exactitude, actualisation, les garanties en matière de maintien au-dessus du seuil minimal acceptable déterminé et d'amélioration continue de cette qualité ;

b) le contrôle de la qualité à l'égard des usagers, la traçabilité des modifications des données et la sauvegarde de l'historique de l'accès aux données ;

c) la sécurité des données aux niveaux physique, technique et organisationnel ;

d) l'opérationnalité de la source de données, notamment la disponibilité et l'accessibilité.

§ 3. Si, au terme des analyses, la source de données présente des garanties suffisantes pour être reconnue comme source authentique de données, la BCED accompagne la source authentique candidate dans la phase de reconnaissance en vue de garantir le maintien et l'amélioration des critères visés au § 2.

Si, par contre, aucune garantie suffisante ne peut être obtenue à l'issue de cette analyse, le projet visant à reconnaître la source de données en une source authentique est suspendu jusqu'à l'obtention des garanties suffisantes.

Si malgré les efforts fournis, le niveau de garanties suffisant ne peut être atteint dans un délai raisonnable, le projet est abandonné.

§ 4. La Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données peut être consultée au cours de l'analyse visée au paragraphe 2 pour les questions relatives à la protection des données à caractère personnel ».

Il résulte de ces deux dispositions que le Gouvernement wallon ou le Gouvernement de la Communauté française n'est habilité à désigner, par arrêté, une source authentique de données qu'après avoir obtenu l'avis de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données, visée à l'article 2, 6°, de l'accord de coopération du 23 mai 2013. Par ailleurs, il est également requis que préalablement à l'adoption de cet arrêté, la Banque-Carrefour d'échange de données (ci-après BCDE) prévue à l'article 2, 3°, du même accord de coopération, ait effectué l'analyse visée à l'article 5, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération du 15 mai 2014.

La déléguée de la Ministre a communiqué l'analyse de la BCED et une nouvelle version de la note au Gouvernement, qui se fonde sur cette analyse.

En revanche, la déléguée a indiqué que la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données « n'a pas encore été créée ». Elle a précisé ce qui suit :

« par ailleurs, comme vous le lirez dans la note au Gouvernement ci-jointe, en réponse à la remarque formulée par Legisa, le Gouvernement a attiré l'attention sur le fait que cette Commission contrôle les données personnelles, ce dont il n'est nullement question dans les données financières des pouvoirs locaux ».

Or, en vertu de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de l'accord de coopération du 23 mai 2013, « tout arrêté de désignation d'une source authentique est soumis au préalable, pour avis, à la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données ». Cette exigence est réitérée à l'article 5, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 15 mai 2014. L'avis de cette commission est donc requis pour tout arrêté de désignation d'une source authentique et non seulement pour ceux contenant des données personnelles.

Il s'ensuit que la formalité de consultation de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données aurait dû être accomplie en l'espèce. Il en va à fortiori ainsi compte tenu de ce que cette exigence revêt, dans la procédure d'adoption de l'arrêté et donc dans l'exercice, par le Gouvernement, de l'habilitation qui lui est conférée, un caractère particulièrement déterminant.

L'attention de l'auteur est attirée sur le fait que l'absence d'un tel avis fragilise l'arrêté en projet au regard des deux accords de coopération qui en constituent respectivement le fondement et le cadre juridiques. Il lui appartient donc de procéder à l'accomplissement de la formalité et d'en faire mention au préambule.

2. La consultation de l'Autorité de protection des données est requise en vertu de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 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)' ¹, disposition revêtue d'un effet direct. Il s'agit d'une « formalité prescrite » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Depuis le 25 mai 2018, date à laquelle, en vertu de son article 110, la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' est complètement entrée en vigueur, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission de la protection de la vie privée (article 3, alinéa 2, de cette loi) et c'est donc cette Autorité qui doit être consultée ².

¹ Ce règlement est applicable depuis le 25 mai 2018, conformément à son article 99, paragraphe 2.

² En vertu de l'article 114, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 3 décembre 2017, tel que remplacé par l'article 2 de la loi du 25 mai 2018 'modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données', en attendant la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'autorité de protection des données auront prêté le serment visé à l'article 12, alinéa 3, de cette loi et signé la déclaration d'absence de conflits d'intérêts visée à l'article 44, § 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, « les membres de la Commission de la protection de la vie privée exercent les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données ».

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 4

Concernant l'alinéa 2, il n'est pas d'usage que le Gouvernement s'habilite lui-même à apporter des précisions ou modifications à un arrêté qui est de son ressort.

Si, dans le futur, des précisions ou modifications à l'arrêté en projet s'avèrent nécessaires, elles pourront être adoptées à tout moment par le Gouvernement sur la base des habilitations qu'il met en œuvre au travers de l'arrêté en projet.

L'alinéa 2 sera donc omis, l'observation valant également pour l'article 5, alinéa 2, du projet.

Article 6

Au 5°, il faut écrire « visées à l'article 4 » plutôt que « visées à l'article 3 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET