CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.117/2
du 15 février 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
'modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

Le 15 décembre 2023, 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 'modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 février 2024.

*

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

RECEVABILITÉ

L'avant-projet à l'examen a le même objet que l'avant-projet de décret 'modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique', sur lequel la section de législation a donné, le 21 février 2019, l'avis 65.206/2 [1].

Il y a lieu de rappeler que lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de celle-ci est requise, portant sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, celle-ci doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces nouveaux éléments.

Eu égard à ce qui précède, et uniquement dans cette mesure, la section de législation a examiné les articles 1er, 6 à 8, 10, 16, 18 et 21 à 24 de l'avant-projet.

Outre le présent avis et l'avant-projet sur lequel il porte, l'avis 65.206/2 et l'avant-projet sur lequel il a été donné seront joints au projet de décret déposé sur le bureau du Parlement.

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Avis 65.206/2 donné le 21 février 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'.

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021,

> « [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle [2].
>
> En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois 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 [3].
>
> Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » [4].

2. L'avant-projet à l'examen prévoit le traitement de données à caractère personnel par le biais de dispositions relatives aux « données confidentielles ». Sur ce point, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « On peut classer les différents types de données en trois catégories : les données avec identifiants directs, les données avec identifiants indirects (ou données pseudonymisées) et les données anonymes. Cela concerne tant les données relatives à des personnes physiques qu'à des entreprises.
>
> En ce qui concerne les personnes physiques, tant les données contenant des identifiants directs que celles contenant des identifiants indirects sont considérées comme 'des données à caractère personnel' au sens du [règlement général sur la protection des données] et protégées. Les identifiants directs des personnes sont par exemple le nom, prénom, l'adresse, la date de naissance, la nationalité, etc. En ce qui concerne les entreprises, il s'agit par exemple de leur raison sociale ou de leur numéro [Banque centrale européenne] ».

---

[2] *Note de bas de page n° 174 de l'avis cité :* Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

[3] *Note de bas de page n° 175 de l'avis cité :* Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[4] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1er juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

3. Compte tenu de ces considérations, il convient d'expliciter davantage, à l'article 12, § 3, aliéna 2, en projet (article 6 de l'avant-projet), la catégorie des « données d'identification » et d'expliquer en quoi celles-ci se distinguent des autres « données confidentielles ».

4.1. Par ailleurs, aucun délai de conservation maximal n'est précisé dans le cadre des données confidentielles que l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (ci-après : « l'Institut ») peut récolter en vertu du mandat spécifié à l'article 12, § 3, en projet (article 6 de l'avant-projet) alors que la fixation d'une durée de conservation par le chef statisticien est prévue à l'article 17/9, § 3, alinéa 3, 7°, en projet pour les données que l'autorité statistique peut récolter dans le cadre du mandat spécifié à l'article 17/10, § 1er, en projet (article 18 de l'avant-projet).

4.2. Selon l'article 2, alinéa 4, de l'accord de coopération du 15 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-capitale et la Commission communautaire française 'concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut int[e]rfédéral de statistique, du conseil d'administration et des Comités scientifiques de l'Institut des comptes nationaux' (ci-après : « l'accord de coopération ») :

> « Pour l'application des articles 2, 15, 15*bis*, 17 à 18, de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, les autorités statistiques sont assimilées à l'Institut national de statistique ».

Comme le précise l'article 9, § 1er, en projet, l'Institut constitue donc une autorité statistique assimilée à l'Institut national de statistique et soumise aux dispositions précitées de la loi du 4 juillet 1962 'relative à la statistique publique' (ci-après : la « loi du 4 juillet 1962 »).

Parmi ces dispositions, l'article 17*ter* de la loi du 4 juillet 1962 prévoit ce qui suit :

> « Les données individuelles collectées et traitées à des fins statistiques sont détruites ou effacées lorsqu'elles ne sont plus nécessaires à ces fins.
>
> Les données individuelles des non-répondants ne peuvent pas être conservées au-delà de la fin du contrôle de l'enquête statistique pour laquelle la demande de ces données a été faite et de la période nécessaire à la pondération des résultats produits à partir de cette enquête. Le cas échéant, la durée peut être étendue à la période nécessaire pour assurer une composition variée dans le temps des échantillons d'enquêtes successives ».

Eu égard à l'application de l'article 17*ter* de la loi du 4 juillet 1962 à l'ensemble des données à caractère personnel pouvant être traitées par l'Institut dans le cadre de ses missions, il n'y a donc pas de nécessité de revoir l'avant-projet sur ce point.

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

4.3 Il convient néanmoins de lire l'article 17*ter* précité en combinaison avec le décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 'relatif aux archives publiques' (ci-après : le « décret du 6 décembre 2001 »), lequel est également applicable à l'Institut, en sa qualité d'organisme d'intérêt public au sens dudit décret.

Selon les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 du décret du 6 décembre 2001 :

> « § 2. À l'expiration du délai de conservation légale ou d'utilité administrative, les archives font l'objet d'un tri aux fins de déterminer celles qui présentent une valeur historique comme source d'informations administratives, scientifiques ou culturelles, justifiant leur conservation sans limitation de durée.
>
> Le tri est opéré par le producteur d'archives selon un tableau de tri établi de commun accord entre le producteur d'archives et le service chargé des archives.
>
> Au sens du présent décret, on entend par tableau de tri, la nomenclature systématique de catégorie d'archives qui mentionne leur délai de conservation et leur destination définitive.
>
> § 3. Les archives ne présentant pas d'intérêt historique sont détruites moyennant l'accord préalable du service chargé des archives ».

Il va de soi que la destruction prévue à l'article 17*ter* de la loi du 4 juillet 1962 constitue « l'expiration du délai de conservation légale ou d'utilité administrative », au sens du décret du 6 décembre 2001, et que la destruction effective des données concernées ne peut se faire que moyennant le tri et l'accord préalable exigés par ce décret.

Il en va d'autant plus ainsi que 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 « le RGPD »), protège spécifiquement le traitement des données à caractère personnel « à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques » [5], et que cette protection relève en outre, en l'espèce, du droit fondamental d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, tel qu'il est consacré par l'article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l'Europe 'sur l'accès aux documents publics', signée à Tromsø le 18 juin 2009 [6]. Ce droit fondamental se déduit également de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [7] et est donc aussi visé par l'article 85 du RGPD.

---

[5] Voir notamment les articles 5, paragraphe 1, b) et e), 9, paragraphe 2, j), 14, paragraphe 5, b), 17, paragraphe 3, d), et 89 du RGPD.

[6] Voir en ce sens l'avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69 et s.).

[7] Voir Cour eur. D.H., (GC) 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottsàg c. Hongrie*, §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et s.

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

Dans cette mesure, des données à caractère personnel triées et archivées peuvent être conservées sans limitation de durée [8], conformément au décret du 6 décembre 2001.

Le cas échéant, l'absence de la fixation d'une durée de traitement et l'organisation de l'archivage des données confidentielles visées par l'avant-projet seront réexaminés en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1er

Interrogée sur le sens à donner à la notion d'« utilisateurs », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Les utilisateurs de statistiques officielles y sont définis comme 'comprenant le grand public, les médias, les chercheurs et les étudiants, les entreprises, les autorités nationales et locales, les organisations non gouvernementales, les organisations internationales et les autorités d'autres pays qui reçoivent des statistiques officielles ou y accèdent' (source : article 2, 2.4 de la loi générique accessible en suivant ce lien : https://unece.org/DAM/stats/publications/2016/ECECESSTAT20163_E.pdf) ».

La définition de la notion d'« utilisateurs » figurera utilement parmi celles reprises à l'article 1er de l'avant-projet.

Article 7

L'article 14, § 1er, en projet prévoit que le jury de sélection est composé d'« un représentant membre du personnel académique de chacune des universités actives en Région wallonne désigné par leur recteur ». À cet effet, les universités présentent chacune la candidature d'un homme et d'une femme.

Ce jury organise la sélection de l'administrateur général.

Interrogée quant à l'articulation de la disposition avec les règles répartitrices de compétences entre la région et les communautés, la déléguée du Ministre a notamment indiqué ce qui suit :

> « Conformément à l'article 289 du Code de la fonction publique wallonne, l'[Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (en abrégé : « IWEPS »] fait partie des organismes d'intérêt public énumérés à l'annexe XIV du Code, qui sont autorisés à occuper des agents scientifiques.

[8] Voir en ce sens l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 'portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 604/1, p. 31).

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

Dans le cadre du recrutement d'agents scientifiques, l'article 294 de l'AGW du 18/12/2003 portant le code de la fonction publique wallonne prévoit l'intervention d'un jury scientifique composé comme suit :

'§ 1er. Il est institué pour chacun des services et organismes un jury scientifique composé, pour le recrutement d'agents scientifiques, comme suit :

1° en qualité de président : de l'administrateur délégué du SELOR ou de son représentant ;

2° en qualité de membres :

[…]

c) de trois enseignants comme membres effectifs et de trois enseignants comme membres suppléants, compétents dans les disciplines scientifiques dont traite le service ou l'organisme et issus d'institutions francophones d'enseignement universitaire disposant de troisièmes cycles dans les disciplines concernées, de manière à représenter l'ensemble de la communauté universitaire ;

[…]'.

Étant donné que les enseignants d'institutions francophones universitaires sont déjà intégrés via le code de la fonction publique wallonne dans le jury de sélection des agents scientifiques wallons, il ne nous a pas semblé problématique de prévoir également leur présence en tant que membres du comité des utilisateurs du système statistique wallon ainsi que dans le jury de sélection de l'administrateur général/chef statisticien de l'IWEPS ».

Il ressort de la réponse de la déléguée du Ministre que l'intention semble être de prévoir la présence des membres du personnel académique en tant qu'experts, membres du jury en tant que tels, et non, comme cela ressort du libellé actuel de la disposition, en tant que représentants de leurs institutions respectives. Dans ce cas, il convient de revoir la disposition en projet afin de mieux faire ressortir le fait qu'il s'agit de désigner des experts issus de chaque université, en évitant de les mentionner comme étant des représentants de leurs institutions et sans préciser qu'ils sont désignés par les recteurs, ce qui laisserait effectivement penser qu'ils les représentent [9].

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 17/8, § 3, en projet (article 16 de l'avant-projet).

[9] Dans l'hypothèse où il s'agirait de représentants, la disposition appellerait des observations relatives au respect du principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des régions et des communautés, qui s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie unilatéralement la participation obligatoire d'une instance relevant d'un autre niveau de pouvoir dans la composition des organes qu'elle institue. Il en résulte notamment que la présence obligatoire de représentants des universités organisées par la Communauté française dans le jury ne pourrait être prévue qu'en respectant l'un des mécanismes de coopération visé au titre IV*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Sur cette question de la représentation d'instances relevant d'autres entités fédérées, voir notamment l'avis 34.985/2 donné le 2 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 décembre 2003 'relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., n° 538/1, pp. 10 et s.) et l'avis 49.794/VR/3-49.795/VR/3 donné le 28 juin 2011 sur une proposition devenue la loi du 23 mai 2013 'réglementant les qualifications requises pour poser les actes de médecine esthétique non chirurgicale et de chirurgie esthétique et réglementant la publicité et l'information relative à ces actes' (*Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-62/2).

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

Article 16

1. L'article 17/8 en projet est inséré dans le chapitre III/1 du décret de la Région wallonne du 4 décembre 2003 'relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique' (ci-après : le « décret du 4 décembre 2003 »), alors que l'article 9, § 1er, alinéa 2, en projet (article 3 de l'avant-projet), vise le chapitre IV du décret du 4 décembre 2003. La même incohérence concerne plusieurs autres dispositions. Il convient d'assurer la cohérence sur ce point entre les dispositions de l'avant-projet.

2. À l'article 17/8, § 5, en projet, il est curieux que ce soit l'autorité statistique qui rende publique la composition du comité des utilisateurs par une publication au *Moniteur belge* et non le Gouvernement qui en vertu de l'article 17/8, § 4, en projet aura réglé cette composition.

Article 18

L'habilitation faite à l'article 17/10, § 3, en projet au Gouvernement, en ce qui concerne la possibilité de prévoir une indemnité pour le concours prêté par les déclarants, « eu égard à l'importance de celui-ci », n'est pas suffisamment encadrée.

La disposition sera complétée à la lumière de la présente observation.

Article 22

1. Il est fait mention, à l'article 17/14, § 1er, alinéa 1er, 4°, g), de sanctions sans que celles-ci ne soient spécifiées.

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Il est vrai que le texte ne le précise pas mais cela consiste notamment dans le fait de rappeler aux personnes concernées l'article 18 de la loi du 4/7/1962 relative à la statistique publique (dans le cadre duquel l'IWEPS est assimilé à l'[Institut national de Statistique] en vertu de l'article 2 dernier alinéa de l'accord de coopération du 15/07/2014). Cela pourrait également consister par exemple dans le fait de suspendre immédiatement la délivrance de données pseudonymisées en cas de violation de la confidentialité ».

Par souci de sécurité juridique, il convient de viser plus exactement dans le dispositif, ou à tout le moins dans le commentaire, les sanctions dont il est question dans l'hypothèse de violation des obligations pesant sur l'entité de recherche.

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡

2. Au paragraphe 2, alinéa 5, il convient de remplacer les mots « Au 3°, l'entité de recherche est une organisation » par les mots « Pour répondre au critère visé à l'alinéa 1er, 3°, l'entité de recherche doit être une organisation [la suite comme à l'avant-projet] ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Patrick RONVAUX

‡LW-BFCYPEGEB-HFBBHVT‡