



Avis n° 02/2018 du 17 janvier 2018

Objet: avis relatif au projet d'arrêté royal déterminant les critères sur la base desquels des données sont qualifiées d'authentiques en exécution de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral* (CO-A-2017-080)

La Commission de la protection de la vie privée ;

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

Vu la demande d'avis la DG Transformation digitale (ex-Fedict) du SPF Stratégie et Appui reçue le 24/11/2017 ;

Vu le rapport de Joel Livyns;

Émet, le 17 janvier 2018, l'avis suivant :

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

I. OBJET, CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. La DG Transformation digitale du SPF Stratégie et Appui sollicite pour la troisième fois¹ l'avis de la Commission sur le projet d'Arrêté royal (AR) exécutant l'article 27, § 2, a) de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral. Ce projet d'AR détermine les critères sur la base desquels des données sont qualifiées d'authentiques au sens de cette loi.
2. Selon l'article 2 de la loi précitée du 15 août 2012, une source authentique est une banque de données dans laquelle sont conservées des données authentiques et une donnée authentique est définie comme suit : "*donnée récoltée et gérée par une instance dans une base de données et qui fait foi comme donnée unique et originale concernant la personne ou le fait de droit concerné, de sorte que d'autres instances ne doivent plus collecter cette même donnée*".
3. Les critères définis par le présent projet d'Arrêté royal s'appliqueront uniquement aux autorités qui tombent dans le champ d'application de la loi précitée de 2012, à savoir les services publics fédéraux, les SPF de programmation, la police fédérale, le Ministère de la Défense et toute instance ou service dépendant de l'administration fédérale dans la mesure où ils décident de mettre une ou plusieurs sources authentiques de données à disposition de l'intégrateur de services fédéral ou de collecter des données via celui-ci. Sont exclus les SPF en charge de la sécurité sociale ainsi que les institutions publiques qui font partie du réseau de la sécurité sociale. La présente qualification de donnée authentique et par la force des choses, de source authentique en vertu de ce projet d'Arrêté royal se limite donc aux notions de données/sources authentiques visées au sein de la loi fédérale précitée de 2012.

II. REMARQUE GENERALE

4. Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le souligner, la qualification de « donnée authentique » présente une importance particulière tant pour le citoyen que pour les administrations fédérales étant donné qu'elle entraîne l'application du principe de collecte unique en application de la loi précitée du 15 août 2012 (art. 8, §3) ainsi que l'obligation pour les instances chargées du stockage de données authentiques (dont le Roi doit encore assurer la répartition fonctionnelle en exécution de l'article 6 de cette même loi) d'assurer leur tenue à

¹ Cf. Avis 20/2015 du 10 juin 2015 et 23/2013 du 26 juin 2013 relatif au projet d'AR déterminant les critères sur la base desquels des données sont qualifiées d'authentiques en exécution de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de service fédéral disponible à l'adresse suivante https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_20_2015.pdf

jour et disponibilité par le biais du réseau de l'intégrateur de service fédéral. En vertu du principe de collecte unique, une information concernant un citoyen, qualifiée d'authentique, n'est collectée qu'une seule fois auprès de ce dernier et est réutilisée par d'autres administrations fédérales qui en ont besoin dans l'exercice de leurs missions. Les services publics participants, ayant besoin d'une donnée authentique dans le cadre de l'exercice de leurs missions légales et n'étant pas responsables de la collecte de cette donnée, ne peuvent plus collecter cette donnée auprès de la personne concernée mais doivent la recueillir auprès de l'instance en charge de la source authentique, une fois qu'ils disposent d'un accès direct à cette source.

5. D'un point de vue général, la Commission relève à nouveau que le principe de collecte unique ne peut pas mener à éluder a priori le contrôle de la compatibilité des finalités pour lesquelles les données sont utilisées². Dans l'hypothèse où l'exécution de ce principe de collecte unique constitue un traitement ultérieur de données, l'article 6.4 du RGPD devra être respecté. A défaut de consentement de la personne concernée ou de base légale constituant une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les objectifs visés à l'article 23.1 du RGPD (sécurité nationale, défense, lutte contre la criminalité, objectifs importants d'intérêt public tels que l'intérêt économique ou financier important de l'Etat et les missions de contrôle et d'inspection liées, ...), la réutilisation des données ne pourra avoir lieu qu'après résultat positif de l'analyse de compatibilité de la finalité pour laquelle la donnée a été à l'origine collectée avec celle pour laquelle elle va être réutilisée et ce, sur base des critères dont une liste non exhaustive est reprise à l'article 6.4 du RGPD³.

III. EXAMEN

6. Le projet d'AR soumis pour avis ne modifie pas le processus de qualification de la donnée authentique qui était déjà proposé dans la précédente version du projet d'AR à savoir :
 - Phase 1 : Détermination de critères de fond sur base desquels une donnée pourra être qualifiée d'authentique Cette 1ère phase permettra d'identifier les données pouvant être éligibles au statut d'authentique ainsi que les administrations ou instances externes à l'administration - en cas de collecte par ces dernières de données en application de la réglementation - pouvant être éligibles au statut d'instance responsable de source authentique de données.

² Cf à ce sujet, les considérants 33 et 34 de l'avis 41/2008 sur l'avant-projet de loi relative à l'institution et à l'organisation d'un intégrateur de service fédéral disponible à l'adresse suivante https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_41_2008_0.pdf

³ Cf à ce sujet les remarques générales faites sur le principe de collecte unique et la protection des données par le Contrôleur européen à la protection des données (CEPD) dans son avis 8/2017 sur la proposition de Règlement établissant un portail numérique unique et sur le principe « une fois pour toutes » disponible à l'adresse suivante https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_sdg_opinion_en.pdf.

- Phase 2 : consécration légale de la donnée comme authentique par Arrêté royal, conformément à l'article 27, §2, b) de la loi précitée de 2012
 - Phase 3 : Détermination des caractéristiques des données concernées et mise en place de diverses procédures par l'instance en charge de leur gestion, en concertation avec le Comité de coordination. Ces procédures sont destinées à assurer notamment la qualité des données authentiques, leur gestion et à coordonner les interventions de divers services publics à ce niveau. Il ressort du rapport au Roi que les procédures seront à respecter une fois que la qualification légale est intervenue mais pas nécessairement toutes en une fois; il s'agit d'un processus évolutif.
7. Concernant la phase 1, l'article 1 en projet énumère dorénavant 3 critères à respecter pour qu'une donnée puisse être éligible au statut de donnée « authentique » à savoir :
- 1° L'enregistrement de la donnée concernée découle de missions attribuées par ou en vertu de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance ;
 - 2° La donnée est correcte, complète et sécurisée et disponible ;
 - 3° Une instance a été chargée de la responsabilité pour la collecte et le stockage de la donnée conformément à l'article 6 de la loi précitée du 15 août 2012.
8. Le 1^{ère} critère de cette phase 1 mérite d'être éclairci pour éviter toute interprétation incertaine. Qu'entend-t-on par « l'enregistrement la donnée doit découler des missions légales attribuées à l'instance » ? Cette formulation large peut s'appliquer à toutes les administrations fédérales qui doivent par nature collecter et enregistrer des données pour l'exercice de leurs missions légales telles que le Registre national, la Banque-carrefour des véhicules ou encore la police ou les services de la sûreté de l'Etat. Etant donné que la qualification d'une donnée d'authentique implique potentiellement la réutilisation massive de cette donnée, la Commission recommande de préciser ce 1^{er} critère en ces termes : L'enregistrement centralisé de la donnée et sa communication à divers destinataires découle de missions attribuées par ou en vertu de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance ».
9. A ce sujet, il convient également de relever que l'article 6.3 du RGPD précise que, pour les traitements de données nécessaires au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable de traitement est tenu ou pour ceux nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable de traitement, les finalités du traitement doivent être définies dans la base juridique ou pour les traitements nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public, être nécessaires à l'exécution de la mission d'intérêt public dont est investi le responsable de traitement. Cette disposition précise également les garanties que la base juridique légitimant le traitement de données devraient notamment contenir à savoir, la détermination des catégories de données, de personnes et de

destinataires concernés, des finalités pour lesquelles les données peuvent être communiquées et traitées limitativement, de la ou les durées de conservation ainsi que toute mesure visant à garantir un traitement licite et loyal. Le considérant 41 du RGPD précise que toute base juridique fondant le caractère légitime d'un traitement de données à caractère personnel ne doit pas nécessairement être un acte législatif adopté par un parlement pour autant que la Constitution de l'Etat membre le permet et pour autant la mesure législative soit claire et précise et que son application soit prévisible pour les justiciables.

10. Le 2nd critère a le mérite de s'assurer que la donnée éligible au statut de donnée authentique présente le niveau de qualité pour ce faire, ce qui a été demandé par la Commission dans son précédent avis de 2015. La Commission considère que cette disposition doit être complétée en précisant que les données éligibles au statut de données authentiques doivent aussi être mises à jour et confidentielles⁴.
11. Comme déjà relevé dans son avis précité de 2015, la Commission précise que dans le choix des données éligibles au statut de données authentiques, il conviendra de cibler des données précises et non sujettes à des changements trop fréquents en évitant par exemple des données telles que la donnée « profession » (à laquelle le Comité sectoriel du Registre national refuse systématiquement l'accès pour défaut de qualité).
12. Dans sa formulation actuelle, le 3^{ème} critère de cette phase d'éligibilité (art. 1, 3^o en projet) apparaît redondant par rapport au texte de l'article 6 de la loi précitée de 2012 et ne semble par conséquent pas présenter d'intérêt. La version du projet d'AR soumis en 2015 à l'avis de la Commission était sur ce point préférable. La Commission recommande donc qu'il soit précisé en lieu et place que « l'instance en charge de la gestion et de la collecte de la donnée donne des garanties en termes d'exactitude, d'exhaustivité, de disponibilité, de mise à jour et de confidentialité de la donnée. ». Cela constitue un prérequis nécessaire à la qualification de la donnée en tant que donnée authentique.
13. Concernant l'article 2 en projet qui décrit la phase 3 du processus, il est maintenant prévu qu'une publicité des caractéristiques des catégories de données authentiques sera assurée par les instances en charge de leur collecte et stockage ; ce qui constitue une bonne chose tant que pour les administrations qui seront concernées par le principe de collecte unique que pour les citoyens. La dite instance devra également faire l'objet d'une désignation par AR en exécution de l'article 6 de la loi précitée du 15 août 2012. Pour éviter toute équivoque, il

⁴ Cette caractéristique vise le fait de s'assurer que l'information n'est accessible qu'à ceux qui sont en droit d'en prendre connaissance.

convient de préciser au début de l'article 2 de l'AR en projet que c'est sur l'instance *en charge du stockage* des données authentiques que pèse la détermination des procédures énumérées.

14. La formulation du premier critère (art. 2, 1°) a été améliorée en visant dorénavant la description du contenu de la donnée et non plus uniquement son mode d'enregistrement, la périodicité de ses adaptations et d'éventuelles spécificités techniques ; ce qui répond à une demande de la Commission. Il convient d'adapter le texte français de cet article 2, 1° en projet dans la mesure où seule la version néerlandophone a été adaptée. Comme déjà expliqué dans son avis de 2015, la Commission relève que cette description devra être la plus précise possible étant donné que des notions similaires ont des significations différentes en fonction de la réglementation concernées (comme par exemple la notion de « ménage », ...).
15. Le 4^{ème} critère a également été amélioré en précisant que c'est de manière continue que l'exhaustivité, l'exactitude, la sécurité et la disponibilité de la donnée devra être assurée ; ce qui va effectivement de soi pour une donnée authentique.
16. Par souci d'efficacité, le 5^{ème} critère⁵ mériterait d'être précisé en spécifiant ce sur quoi devront porter les accords avec le service public souhaitant bénéficier de la donnée authentique. Selon le rapport au Roi, il s'agit de préciser les modalités techniques, organisationnelles et financières selon lesquelles les données seront être mises à disposition.
17. Dans la mesure où diverses instances pourraient intervenir à différents niveaux dans la gestion d'une même donnée authentique ainsi qu'il ressort du rapport au Roi, la Commission insiste à nouveau pour qu'un critère de procédure soit ajouté pour que, dans cette hypothèse, soit mise en place une procédure visant à répartir les responsabilités entre les différentes instances dans chaque phases de traitement (collecte/mise à jour/stockage/gestion des incidents...) de la donnée ou à tout le moins que ce point soit intégré dans la procédure d'enregistrement et de gestion de la donnée (art 2, 2°). Dans l'hypothèse où plusieurs instances pourraient modifier les données authentiques, une seule doit être clairement identifiée pour leur validation.
18. Un nouveau critère a été inséré. Il s'agit de la « *description des moyens pour les personnes concernées d'exercer leurs droits à l'égard des données à caractère personnel traitées les concernant* ». L'information des personnes concernées ne se limitant pas à cela, la Commission recommande d'ajouter que l'instance en charge du stockage des données authentiques et qui a initialement collecté ces données veillera également à assurer la publication des informations

⁵ « détermination d'accords transparents avec le service public qui souhaite bénéficier de la donnée »

visées à l'article 13 du RGPD. Cette information assurera la transparence des flux qui seront réalisés sur les données authentiques concernées.

19. Un système de gestion des informations authentiques personnelles pourra être mis à disposition des citoyens afin de visualiser clairement les différentes catégories de flux de leurs données authentiques qui sont mis en place en ce compris leur(s) finalité(s). Un tel système leur permettra également de contrôler l'utilisation qui sera faite de leurs données à caractère personnel qualifiées d'authentiques en leur permettant de s'opposer à une utilisation de leurs données qu'ils jugeraient abusive ou encore de remettre en cause une réutilisation de leurs données pour des finalités qu'ils estimeraient non compatibles (en ne répondant pas à leurs attentes raisonnables)⁶. Ce système devra également permettre aux usagers d'entrer facilement en contact avec la délégué à la protection des données de l'administration concernée. La Commission recommande donc que soit ajouté un critère prévoyant la mise en place par l'instance en charge d'une source de données authentiques d'un tel système de gestion. En terme de transparence et de maîtrise des personnes concernées de l'utilisation de leur données, un tel système complètera utilement le droit d'accès spécifique prévu à l'article 16, §2 de la loi précitée de 2012 qu'il conviendra selon la Commission de faire entrer en vigueur en même temps que les AR adoptés en exécution de l'article 27, §2, b) de la loi précitée de 2012 (consécration légale de la donnée comme authentique).
20. Enfin, toujours au titre de la transparence, la Commission confirme à nouveau qu'il conviendrait de confier à l'intégrateur de service fédéral la mission de dresser, tenir à jour et assurer la publicité de la liste des différentes sources authentiques (avec la liste des catégories de données authentiques qu'elles contiennent) qui auront été reconnues comme telles au niveau fédéral.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis favorable pour autant qu'il soit tenu compte des remarques précitées à savoir :

1. Précision de l'article 1, 1° en projet conformément au considérant 8 pour assurer la prévisibilité de la communication aux tiers de la donnée authentique;
2. Compléter l'article 1, 2° en précisant que les données éligibles au statut de données authentiques doivent aussi être mises à jour et confidentielles (cons. 10);

⁶ Cf à ce sujet, l'avis précité 08/2017 du CEPD.

3. Reformuler l'article 1, 3° en projet pour qu'il ait un effet utile par exemple de la façon suivante « l'instance en charge de la gestion et de la collecte de la donnée donne des garanties en termes d'exactitude, d'exhaustivité, de disponibilité, de mise à jour et de confidentialité de la donnée » (con.12) ;
4. Préciser que l'instance soumise au règle de procédure visée à l'article 2 en projet est bien celle en charge du stockage de la donnée authentique (cons.13) ;
5. Adaptation de version française de l'article 2, 1° en projet conformément au texte en néerlandais (cons.14) ;
6. Précision de l'objet des accords visés à l'article 2,5° en projet (cons 16) ;
7. Ajout d'un critère à l'article 2 imposant une répartition claire des responsabilités en cas d'intervention de diverses instances dans la gestion d'une même donnée authentique (cons. 17) ;
8. En vue de l'amélioration de la transparence, compléter le critère repris à l'article 2, 8° en projet conformément au considérant 18 et ajouter un critère prévoyant la mise en place d'un système de gestion des données à caractère personnel authentiques conformément au considérant 19 (cons. 18 et 19) ;
9. Attribution à l'intégrateur de service fédéral la tâche de dresser et publier la liste des sources de données authentique (cons. 20).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere