



Avis n° 52/2018 du 22 juin 2018

Objet : Analyse du suivi de l'avis n° 33/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de la protection de la vie privée et du projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel déposé à la Chambre des représentants le 11 juin 2018 (CO-A-2018-049)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 ;

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* (ci-après "le RGPD") ;

Vu la 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* (ci-après "la Directive") ;

Vu l'avis n° 33/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de la protection de la vie privée sur l'avant-projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;

Vu le rapport du président ;

Vu la demande du Président de la Commission Justice de la Chambre des représentants du 12 juin 2018 ;

Émet, le 22 juin 2018, l'avis suivant :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
I. TITRE PRELIMINAIRE.....	8
II. TITRE 1 : DE LA PROTECTION DES PERSONNES PHYSIQUES A L'EGARD DU TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL	10
2.1. Chapitre I – Dispositions générales	10
2.2. Chapitre II - Principes de traitement	10
2.3. Chapitre III Limitation aux droits de la personne concernée	13
2.4. Chapitre IV Responsable du traitement et sous-traitant	15
2.5 Chapitre V – Traitements à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.....	18
III. TITRE 2 : Directive Police & Justice & TITRE 3 : Traitement de données par la Sûreté de l'État et par les Autorités de sécurité (sous-titres 1-4).....	23
SOUS-TITRE 5. DE LA PROTECTION DES PERSONNES PHYSIQUES A L'EGARD DE CERTAINS TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL PAR L'UNITE D'INFORMATION DES PASSAGERS (Titre III)	25
IV. TITRE 4 : TRAITEMENT À DES FINS ARCHIVISTIQUES DANS L'INTÉRÊT PUBLIC, À DES FINS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE OU HISTORIQUE OU À DES FINS STATISTIQUES	26
V. TITRE 5 : VOIES DE RECOURS ET REPRESENTATION DES PERSONNES CONCERNEES	30
VI. TITRE 6 : SANCTIONS.....	32
VII. TITRE 7 : L'ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE et autres articles : la création de 3 DPA fédérales additionnelles	34

INTRODUCTION

1. Le 11 avril 2018, la Commission de la protection de la vie privée (ci-après la CPVP ou la Commission) a rendu un avis n° 33/2018 sur l'avant-projet de loi relatif à la protection des données à caractère personnel (ci-après l'avis n° 33/2018).
2. Depuis, le Conseil d'État (CE) a également, en date du 18 avril 2018, rendu un avis sur ce même avant-projet.
3. Le texte de l'avant-projet a ensuite été amendé et adopté en deuxième lecture lors du Conseil des ministres du 25 mai 2018. Un projet de loi a été déposé à la Chambre des représentants le 11 juin dernier.

OBJECTIF DE CET AVIS

4. C'est sur ce dernier texte que porte le présent avis de l'Autorité, successeur en droit de la Commission en application de la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*.
5. **Le présent avis est un avis de suivi. Il analyse la manière dont il a été ou non tenu compte des remarques précédemment formulées par la CPVP dans son avis n° 33/2018 déjà mentionné.**
6. Comme dans l'avis n° 33/2018, chaque Titre est, le cas échéant, successivement commenté.
7. Seule une lecture complète du présent avis permet une vue précise des changements à y apporter encore et les points problématiques qui subsistent de l'avis de l'Autorité.
8. Ci-dessous, l'Autorité en dresse une liste non exhaustive et renvoie pour plus de détails et nuances aux paragraphes mentionnés.

APERÇU GÉNÉRAL DE L'AVIS

- ✓ Quant au titre préliminaire

9. L'Autorité note qu'aucune suite n'a été donnée à la demande de la Commission de supprimer les termes "libre circulation des données" mentionnés à l'article 3. La signification de ces termes au sein d'un même état n'a pas non plus été clarifiée et continue de poser question. Partant, l'Autorité est d'avis que cet article 3 doit être supprimé (points 29-30).

10. Quant à l'article 4, l'Autorité relève que les modifications apportées pour tenter de résoudre les problèmes de conflit de lois potentiels ne sont pas de nature à résoudre les difficultés soulevées par la Commission dans son avis n° 33/2018. L'Autorité réitère dès lors la suggestion émise dans cet avis (points 31-35).

✓ Quant au Titre 1

11. L'Autorité note que la demande de la Commission relative à l'article 7 de l'avant-projet de loi (et du projet de loi) a été prise en compte (point 37).

12. Quant aux traitements des catégories particulières de données qualifiées de nécessaires pour des motifs d'intérêt public important, les remarques formulées tant par la Commission que par le Conseil d'État n'ont été que partiellement suivies. L'Autorité insiste sur le fait que l'exécution de l'article 9.2. du RGPD nécessite d'adopter une disposition légale autonome qui constate le caractère nécessaire pour des motifs d'intérêt public mais qui en garantit également le caractère proportionné et prévoit des garanties appropriées (points 38-39).

13. L'Autorité formule également une nouvelle remarque relative à l'article 10 amendé (points 47-48).

14. Quant aux dispositions exécutant l'article 24 du RGPD, l'Autorité relève qu'un certain nombre des remarques formulées par la Commission ont été prises en compte. Elle constate néanmoins que plusieurs points devraient être améliorés notamment quant à la qualité de la loi qui doit comprendre l'ensemble des éléments listés à l'article 23.2. du RGPD ainsi que par endroits, un alignement de l'Exposé des motifs avec le texte du projet de loi (points 49-52).

15. Une remarque importante est par ailleurs émise au point 53 qui a trait à la coopération entre l'Autorité, le Comité R et le COC. Une clarification s'impose à ce niveau.

16. Le régime d'exception prévu à l'article 12 du projet de loi n'est par ailleurs pas acceptable.

17. L'Autorité ne souscrit pas à l'exclusion, sans justification, des transferts de données au sein de la police du système de protocoles obligatoires applicables aux transferts de données réalisés par l'autorité publique fédérale. À défaut de le prévoir, un mécanisme d'accountability alternatif devrait être prévu (points 57-58).

18. Concernant l'encadrement des transferts de données réalisés par l'autorité publique fédérale par le biais de protocoles préalables obligatoires, l'Autorité relève que dès lors que l'objet du

protocole reste facultatif, cela rend inefficace l'obligation du protocole même. Une publication officielle au Moniteur belge devrait par ailleurs être prévue (points 59-66).

19. Quant aux traitements à des fins journalistiques (Chapitre V), plusieurs remarques subsistent :

- La définition de la notion de traitement de données à des fins journalistiques est problématique en ce qu'elle supprime toute référence à l'intérêt général (point 70) et omet la référence à la notion de données à caractère personnel (point 71).
- Quant aux dérogations aux droits des personnes concernées – point déjà très critiqué dans l'avis précédent de la Commission, l'Autorité note que le Gouvernement a étendu les dérogations à ces droits par rapport au texte de l'avant-projet. Ce positionnement de l'auteur du projet de loi doit être justifié au regard de la nécessaire mise en balance entre deux droits fondamentaux que sont le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'information. L'Autorité ne peut accepter un affaiblissement du niveau de protection actuel (points 72-81).
- Quant aux exceptions aux obligations imposées par le RGPD aux responsables de traitement et sous-traitants, le texte ne suit ni l'avis de la Commission ni celui du Conseil d'État qui recommande de limiter les dérogations au strict nécessaire pour la mise en balance des deux droits fondamentaux. Quant à l'exception de coopération avec l'APD et la limitation des pouvoirs de l'APD, elles ne sont pas acceptables dans une société démocratique et constituent par ailleurs ici aussi un affaiblissement du niveau de protection actuel (points 82-84).

✓ Titre II

20. Quant au Titre II, l'Autorité note que les remarques de la Commission ont largement été suivies. L'Autorité n'en formule pas moins un certain nombre de considérations relatives au champ d'application de la Directive dont il n'est pas toujours tenu compte de l'esprit (points 85-89).

21. Quant aux traitements de données à caractère personnel par l'unité d'information des passagers (ci-après UIP), l'Autorité est d'avis que l'encadrement désormais prévu est de nature à entraver l'exercice du droit d'accès et des droits corollaires de rectification et d'effacement des personnes concernées (points 90-93).

✓ Titre IV (points 66-93)

22. L'avis de la Commission n° 33/2018 était particulièrement critique sur ce Titre IV consacré aux traitements de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de

recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques. L'Autorité constate que les différents chapitres et sections de ce Titre ont été retravaillés, souvent en profondeur.

23. Néanmoins, à de très nombreux égards, l'Autorité ne souscrit pas aux modifications apportées et renvoie aux remarques émises par la Commission dans son avis n° 33/2018. Comme pour les autres Titres, et comme déjà mentionné, seule une lecture complète du présent avis permettra à l'auteur du projet de loi de prendre en compte les remarques et préoccupations de l'Autorité.

✓ Titre V

24. Quant au Titre V, l'Autorité pointe 2 lacunes importantes, liées ici encore à l'exercice de leurs droits par les personnes concernées puisque ce Titre V est consacré aux voies de recours et à la représentation des personnes concernées. Ces lacunes sont d'une part l'absence de recours prévu en cas de "*dreiging van ernstige inbreuk*" (menace d'une infraction grave) (points 122-125) et l'absence de mise en œuvre de l'article 80.2. du RGPD et ce nonobstant les remarques précédemment émises par la Commission, relayées par le Conseil d'État qui y ajoute un argument tiré de la rupture d'égalité (points 126-129).

✓ Titre VI (131-140)

25. De manière générale, l'Autorité n'est pas favorable à l'exclusion du secteur public des sanctions administratives. Cette absence d'amende pour le secteur public rompt avec le principe d'égalité et est de nature à nuire à l'effectivité de l'action de l'Autorité de contrôle. L'Autorité prend acte de l'argumentation développée dans l'Exposé des motifs et du choix opéré par l'auteur du projet. De manière générale, les montants des amendes pénales doivent par ailleurs être suffisamment dissuasifs.

✓ Titre VII (points 141-145)

26. L'Autorité constate que trois nouvelles autorités de contrôle sont créées dans le projet de loi, à savoir le COC, le Comité R et le Comité P. Au total, le législateur fédéral créera donc quatre autorités de contrôle (en plus d'un organe de contrôle distinct pour les tribunaux). Dans son avis n° 33/2018, la Commission a déjà pris acte de ce choix politique qui, en soi, est conforme au principe selon lequel plusieurs autorités de contrôle peuvent être désignées dans un État membre (cf. l'article 51.1 du RGPD et l'article 41.1 de la Directive). La Commission a à l'époque également vérifié dans quelle mesure la concrétisation de ce choix politique dans le texte de l'avant-projet de loi a conduit à une répartition claire des compétences entre les autorités de contrôle et si cette approche est conforme à toutes les règles imposées aux autorités de contrôle dans le RGPD et dans la Directive.

27. Plusieurs remarques importantes de la Commission ont été prises en compte de manière adéquate dans le projet de loi. D'autres suggestions de la Commission, telles que celles relatives aux compétences et à la composition ainsi que le COC, n'ont pas été retenues. L'Autorité regrette que pour un point pratique important, à savoir la multitude d'autorités de contrôle fédérales et la répartition complexe, éventuellement inefficace, des compétences qui en découle, aucune véritable solution ne soit proposée dans le projet de loi.
28. Bien que ce règlement ne soit pas contraire au RGPD, ni à la directive police et justice, et qu'il s'agisse ici essentiellement d'un choix stratégique, l'APD se préoccupe du fait que ce choix – malgré les obligations de coopération entre les quatre DPA et le "mécanisme de guichet unique" prévu dans le projet de loi¹ – donnera lieu en pratique à des discussions quant à la compétence, à un fractionnement de l'expertise, à un traitement ardu des dossiers et à des divergences dans la jurisprudence de la protection des données. L'APD souligne dès lors l'alternative qui avait été proposée par la Commission : réduire le nombre de DPA fédérales à deux tout au plus au lieu de quatre.

*

¹ Article 274 du projet de loi.

I. TITRE PRELIMINAIRE

Article 3 (numérotation inchangée)

29. La "libre circulation de données à caractère personnel" n'a pas été supprimée (cf. points 65-75 de l'avis n° 33/2018).
30. La portée de la disposition de "libre circulation" dans le RGPD et dans la Convention 108 +² est claire : en raison de l'équivalence du droit de protection des données dans les différents pays, il n'y a pas de raison pour que les responsables du traitement refusent l'échange au-delà des frontières nationales du fait qu'il n'existerait pas de droit de protection des données adéquat dans le pays de destination.

Ni le projet de loi ni l'Exposé des motifs ne précisent la signification d'une "libre circulation" au sein d'un seul et même pays, avec un seul régime de protection des données. La disposition légale elle-même n'est pas suffisamment claire que pour déduire qu'il s'agit uniquement de garantir la continuité du service public, comme l'indique l'Exposé des motifs. L'ajout qu'une "limitation ou une interdiction peut toutefois avoir lieu s'il y a un risque élevé que le partage des données aboutirait à contourner la présente loi" rencontre certes la préoccupation exprimée par la Commission, mais ajoute en même temps des points d'interrogation encore plus importants quant à la raison d'être de l'article.

L'APD estime que cet article doit être supprimé.

Article 4 (numérotation inchangée)

31. L'article 4 a été adapté en vue de régler la situation d'un responsable du traitement établi sur le territoire d'un État membre de l'UE et faisant appel à un sous-traitant belge, afin d'éviter que les lois de différents États membres soient simultanément d'application dans ce cas.
32. Un nouveau paragraphe est énoncé comme suit : "Par dérogation du paragraphe 1^{er}, lorsque le responsable de traitement est établi dans un État membre de l'Union européenne et fait appel à un sous-traitant établi sur le territoire belge, le droit de l'État membre en question s'applique au sous-traitant pour autant que le traitement a lieu sur le territoire de cet État membre." Le responsable du traitement est tenu par la législation de son État membre lors de la formulation d'instructions au sous-traitant belge, qui est en principe à son tour lié par la législation belge qui met en oeuvre le RGPD. Si le sous-traitant réalise le traitement dans l'État membre dans lequel le responsable du traitement est établi, le droit de cet État membre est

² La Convention 108 modernisée (également dénommée Convention +) a été adoptée le 18 mai 2018 à Elsenor, Danemark par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 128^{ème} session.

d'application et non le projet de loi. Si le traitement est réalisé ailleurs, soit en Belgique, soit dans un autre État membre, le projet de loi s'applique bien au sous-traitant et il existe alors toujours un conflit législatif.

33. Le projet de loi n'atteint que très partiellement l'objectif établi et laisse à désirer en termes de mise en application. Pour amorcer une résolution du conflit législatif, on opte pour le lieu du traitement. Ce critère est inadéquat, étant donné que de très nombreux traitements sont répartis dans plusieurs pays et sont sujets au changement et qu'il est difficile pour un contrôleur de les déterminer.

Un problème plus fondamental réside dans l'obstacle à la libre circulation de données à caractère personnel dans l'UE qui est ainsi créé. Le déplacement du traitement en Belgique ou dans un autre État membre que celui dans lequel le responsable du traitement est établi implique l'application d'autres règles.

Le règlement autrichien ne connaît pas ces problèmes.

Un traitement égal des traitements de données à caractère personnel qui ont lieu soit dans le cadre des activités d'un responsable du traitement établi en Belgique, soit dans le cadre des activités d'un sous-traitant établi en Belgique est un point de départ évident (formulé dans le premier paragraphe de l'article 4 du projet de loi). Dans le même temps, il est raisonnable de ne pas faire appliquer le droit belge de protection des données aux responsables du traitement établis dans un autre État membre pour le simple fait qu'ils ont engagé un sous-traitant belge – peu importe l'endroit au sein de l'UE où ce sous-traitant réalise le traitement.

34. Les termes "pour autant que le traitement a lieu sur le territoire de cet État membre" doivent être remplacés, par exemple par les termes suivants "pour autant que le traitement n'ait pas lieu dans le cadre de des activités d'un établissement du responsable du traitement en Belgique".

Article 5 (numérotation inchangée)

35. Le projet de loi comporte – comme demandé dans l'avis n° 33/2018, points 149 et suivants – une définition de la notion "d'autorité publique" (voir aussi les points 56 et 128).

II. TITRE 1 : DE LA PROTECTION DES PERSONNES PHYSIQUES A L'EGARD DU TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

2.1. Chapitre I – Dispositions générales

36. L'article 6 du projet de loi (numérotation inchangée par rapport à l'avant-projet de loi) a été adapté sans toutefois répondre aux remarques du CE et de la CPVP. Mais il ne s'agit que d'un problème de légistique.

2.2. Chapitre II - Principes de traitement

Âge des mineurs – article 8 du RGPD

Article 7 (numérotation inchangée)

37. Concernant l'article 7 du projet de loi (numérotation inchangée par rapport à l'avant-projet de loi), qui abaisse l'âge à partir duquel les mineurs pourront consentir seuls aux traitements de leurs données visés à l'article 8.1 du RGPD, l'avis de la CPVP a été suivi. Il y est maintenant précisé que cet article exécute l'article 8 du RGPD.

Traitement de catégories particulières de données – article 9 du RGPD

Article 8 (numérotation inchangée)

38. L'article 8 du projet de loi (numérotation inchangée par rapport à l'avant-projet de loi) prétend exécuter l'article 9.2.g du RGPD en considérant trois types de traitements de données particulières au sens de l'article 9 du RGPD comme nécessaires pour des motifs d'intérêt public important : les traitements de données sensibles par des associations et fondations qui ont comme objet social la défense des droits de l'homme, les traitements réalisés par Child focus et les traitements de guidance des personnes ayant un comportement sexuel infractionnel.
39. Les remarques faites tant par la CPVP que le CE sur le caractère soit non nécessaire de ces dispositions soit non conformes au RGPD ont été partiellement suivies.
40. Comme expliqué tant par la CPVP que par le CE dans leurs avis, exécuter l'article 9.2.g du RGPD nécessite d'adopter une disposition légale autonome qui non seulement constate le caractère nécessaire pour des motifs d'intérêt public important du traitement de données sensibles encadré mais également qui en assure le caractère proportionné (détermination des catégories de personnes visées, des catégories de données traitées, des destinataires éventuels, des circonstances justifiant les traitements, de la durée de conservation des données, ...) et prévoit en plus des mesures de sauvegarde des droits fondamentaux et des

intérêts des personnes concernées qui sont appropriées et spécifiques aux cas d'espèces visés. Ce point n'est pas suivi.

41. L'auteur du projet de loi a décidé de garder l'article 8, § 1, 1° en projet (constat d'intérêt public important des traitements de données sensibles par des associations et fondations qui ont comme objet social la défense des droits de l'homme) en se justifiant par le fait que l'article 9.2.d du RGPD (qui selon la CPVP couvrirait déjà l'hypothèse visée par l'auteur tout en prévoyant des garanties spécifiques) n'est pas assez large et limite les traitements de données sensibles réalisés par ces fondations aux traitements de données sensibles relatives à leur membres ou anciens membres.
42. L'on ne peut suivre cette justification dans la mesure où le libellé de l'article 9.2.d du RGPD est clair : il couvre aussi les traitements réalisés par ces fondations de données sensibles relatives aux personnes entretenant avec elles des contacts réguliers en lien avec les finalités politique, philosophique, religieuse ou syndicale qu'elle poursuit. Contrairement donc aux explications reprises dans l'exposé des motifs, cette disposition du RGPD vise bien les traitements de données réalisés par ces fondations pour la réalisation de leur objet social et suffit amplement. Une autorisation par AR n'est donc pas nécessaire. L'article 9.2.d délimite déjà les modalités de traitement de ces fondations en leur interdisant la communication à des tiers des données sensibles dont elles disposent à propos de leurs membres et des personnes avec lesquelles elles sont en contact sans le consentement préalable de ces derniers.
43. En ce qui concerne le constat d'intérêt public important des traitements de données sensibles réalisés par Child focus (l'article 8, al. 1, 2° du projet de loi), l'avis 33/2018 de la CPVP est partiellement suivi en ce qu'il reprend maintenant certaines garanties qui figurent actuellement dans la loi vie privée, à savoir (i) l'interdiction pour le Centre de tenir un fichier de personnes suspectées d'avoir commis un crime ou un délit ou de personnes condamnées et (ii) l'obligation de disposer d'un DPO. L'auteur du projet de loi a omis les garanties suivantes sans le justifier: (i) l'interdiction d'enregistrement des conversations téléphoniques sans information préalable de l'appelant et seulement si l'appelant ne s'y oppose pas et (ii) la soumission des membres du personnel à un devoir de confidentialité. À défaut de justification insérée quant à cette omission, elles doivent être comblées.
44. Concernant le constat d'intérêt public important des traitements de guidance des personnes ayant un comportement sexuel infractionnel par des associations et fondations qui ont cet objet social (art. 8, alinéa 1, 3° en projet), tant l'avis de la CPVP que de la section législation du CE n'ont pas été suivis (l'article 9.2.h du RGPD couvre déjà les traitements visés). L'exposé des motifs ne présente pas de justification spécifique à ce sujet. Prévoir une autorisation par

Arrêté royal n'est pas nécessaire. Les modalités de réalisation de ces traitements sont déjà prévues par une norme supérieure (cf. art. 9.2.h et art. 9.3 du RGPD)

45. L'article 8, § 2 du projet de loi reprend maintenant les garanties de traitement des données sensibles qui sont actuellement prévues par l'AR d'exécution de la loi vie privée. Au niveau de la formulation, il convient d'y préciser quels sont les responsables de traitement visés (à savoir, ceux visés par le § 1 de l'article 8) et il convient aussi de remplacer « le cas échéant » par « en cas de sous-traitance » pour assurer une sécurité juridique quant au fait que ces obligations pèseront aussi sur le sous-traitant en cas de sous-traitance.

Article 9 (nouveau)

46. En insérant dans un nouvel article 9 les garanties prévues à l'article 25 de l'AR d'exécution de la LVP pour les traitements des données génétiques, des données biométriques ou des données concernant la santé, l'auteur du projet de loi suit l'avis de la CPVP. Au niveau de la formulation de cet article 9 du projet de loi, il convient de remplacer, au niveau des points 1° et 2°, les termes « le cas échéant » par « en cas de sous-traitance » et ce afin d'éviter toute insécurité juridique sur la question de savoir si le sous-traitant est soumis ou non à ces obligations. De plus, la traduction française de l'article 9, 2° doit être corrigée. L'article 9, 3° doit aussi être complété pour couvrir tant le responsable de traitement que, en cas de sous-traitance, le sous-traitant.

Traitement de données « judiciaires » - article 10 du RGPD

Article 10 (article 9 de l'avant-projet)

47. L'article 10 du projet de loi (ancien article 9 de l'avant-projet de loi) exécute l'article 10 du RGPD en déterminant les catégories de responsables de traitement, autres que les autorités publiques, qui peuvent traiter des données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes. Les remarques faites par la CPVP ont dans l'ensemble été suivies. Le point suivant mérite encore une certaine attention.
48. Concernant l'article 10, § 1, 4° (traitement de ces données pénales pour les nécessités de la recherches scientifique, historique ou statistique ou à des fins d'archives) et plus particulièrement le cas des archives, il convient soit de viser expressément (comme cela semble d'ailleurs être l'intention vu l'exposé des motifs) les responsables de traitement chargés, par le législateur, de missions de service public consistant en des tâches d'archivage dans l'intérêt public général³. À défaut, il convient à tout le moins de préciser que l'accessibilité

³ Le cas des archives classiques est couvert par la finalité de traitement générale des données pénales qui doit être couverte par les autres cas d'admissibilité de traitement des données pénales couverts par les autres points de l'article 10 du projet de loi et par l'article 10 du RGPD. L'archivage classique consiste en une finalité de traitement liée à la finalité primaire pour laquelle les données sont traitées ; ce qui n'est pas le cas de l'archivage dans l'intérêt général en tant que mission de service public encadrée par le législateur où dans ce cas l'archivage devient une finalité primaire de traitement.

aux données pénales archivées dans l'intérêt du public est limitée aux chercheurs ainsi que le recommande de l'avis de la section législation du CE.

2.3. Chapitre III Limitation aux droits de la personne concernée

49. En ce qui concerne ce chapitre – qui exécute l'article 23 du RGPD pour certains acteurs et finalités – le demandeur a repris dans le projet de loi final une grande partie des remarques formulées par la Commission dans son avis n° 33/2018. L'Autorité de protection des données relève toutefois encore certains points susceptibles d'être améliorés.

Exposé des motifs

50. Les dispositions introductives du nouvel Exposé des motifs (Edm) ne semblent pas tout à fait correspondre au contenu proprement dit de ce chapitre. Ainsi, l'Exposé des motifs indique à la page 23 que le RGPD renforce les droits de la personne concernée et énumère ensuite tous ces droits, alors que le but de ce chapitre consiste précisément à limiter sensiblement ces droits. Les remarques générales aux articles 11 à 17 du projet de loi sont également troublantes car leur contenu correspond encore aux articles 10 et 11 dans l'ancien avant-projet que le demandeur a abandonnés à juste titre dans le projet de loi. À la page 24 de l'Exposé des motifs, le demandeur part du principe que certaines exceptions dans le RGPD sont directement applicables et ne nécessitent pas de disposition de transposition en vertu de l'article 23 du RGPD. L'Autorité de protection des données rappelle à cet égard l'avis n° 41/2018⁴ dans lequel la Commission vie privée affirme que les exceptions à l'article 14.5.c) et 17.3.b) du RGPD ne sont pas directement d'application contrairement à ce que prétend l'Exposé des motifs du projet de loi.

Article 11 (article 12 de l'avant-projet)

51. L'article 11 du projet de loi (ancien article 12 de l'avant-projet) prévoit une exception aux droits de la personne concernée pour certains responsables du traitement qui disposent d'informations provenant des services de renseignement et de sécurité. La rédaction de cet article a été sensiblement améliorée mais donne encore lieu à des remarques. Dans l'Exposé des motifs, l'auteur du projet de loi fait une tentative pour démontrer que les exigences de l'article 23.2 du RGPD sont entièrement remplies. L'Autorité de protection des données fait remarquer qu'il ne suffit aucunement de renvoyer aux articles 4.7 du RGPD et 5.1.e) du RGPD pour déterminer respectivement le responsable du traitement et le délai de conservation. Ces éléments doivent ressortir de la législation spécifique (à savoir la loi du 10 juillet 2006 et la loi du 30 novembre 1998) pour lesquels cette exception a précisément été créée.

Article 14 (article 15 de l'avant-projet)

⁴ Avis n° 41/2018 du 23 mai 2018 *concernant un avant-projet de loi portant des dispositions financières diverses*, p. 9.

52. Une remarque similaire vaut également pour l'article 14 du projet de loi (ancien article 15 de l'avant-projet). À la page 38, l'Exposé des motifs "illustre" à l'aide d'une simple énumération de normes législatives qu'il est tenu compte de toutes les exigences de l'article 23.2 du RGPD. L'Autorité de protection des données comprend qu'il est difficile en pratique d'intégrer dans l'Exposé des motifs une explication complète de la mesure dans laquelle chacune des lois citées mentionne tous les éléments de l'article 23 du RGPD. Toutefois, chacune de ces lois devra en fin de compte satisfaire à ces exigences pour imposer cette exception aux droits de la personne concernée et une analyse de la compatibilité de ces dispositions légales avec l'article 23.2 du RGPD s'impose.
53. Les articles 11 et 14 du projet de loi prévoient un mécanisme de coopération entre l'Autorité de protection des données, le Comité R et l'Organe de contrôle de l'information policière. En essence, l'Autorité de protection des données transfère aux autres autorités de contrôle la plainte ou la requête portant sur leurs compétences, attend leur réponse et répond à la personne concernée. L'article 11 du projet de loi dispose que l'Autorité de protection des données informe la personne concernée "selon les modalités légales prévues", sans toutefois spécifier ces modalités. Cette formulation revient également à l'article 14 du projet de loi. Cette question est d'autant plus importante que le but ne peut bien entendu pas être que l'Autorité de protection des données informe la personne concernée quant à l'application de ces articles, ce qui – surtout dans le cas de l'article 11 du projet de loi – romprait le secret de l'enquête. En outre, les délais dans lesquels le Comité R ou l'Organe de contrôle de l'information policière répond à l'Autorité de protection des données ne sont pas définis, cette dernière ne pouvant donner que peu d'informations pertinentes à la personne concernée en attendant une réponse. Cet aspect doit être encadré et expliqué de manière plus large. Il se pose également la question de savoir quelle sera la situation de ces procédures par rapport aux procédures d'accès indirect qui seraient bel et bien adressées directement au Comité R ou à l'Organe de contrôle (voir les articles 78 à 82 inclus et l'article 42 du projet de loi).

Article 12 (article 13 de l'avant-projet)

En ce qui concerne l'article 12 du projet de loi (ancien article 13 de l'avant-projet), l'Autorité de protection des données salue la justification du demandeur qui explique la nécessité de cette disposition. Le demandeur ne justifie toutefois pas la modification de cet article qui entraîne que l'obligation de conclure un protocole d'accord ne s'applique pas aux instances publiques qui recevraient systématiquement des données des services de renseignement. La simple publication du protocole d'accord ne porte en effet pas préjudice au secret de l'enquête. Bien que cette exigence puisse être exagérée pour des transferts d'information *ad hoc*, une exception générale et non motivée à l'article 20 du projet de loi semble aller trop loin, surtout s'il s'agit d'un échange de données systématique.

2.4. Chapitre IV Responsable du traitement et sous-traitant

54. L'ancien article 19 de l'avant-projet de loi qui imposait un délai maximum d'un mois aux responsables de traitement pour l'envoi d'un accusé de réception à toute personne qui exerce ses droits en application du RGPD a disparu.
55. La section 2 du chapitre IV vise à encadrer spécifiquement les flux de données en provenance du secteur public.
56. Concernant la définition de la notion d'autorité publique, on peut saluer le fait que dorénavant le projet de loi cadre reprend une telle définition en son article 5 (numérotation inchangée) et que cette définition est reprise de la loi du 4 mai 2016 sur la réutilisation des informations du secteur public. Ceci étant, afin de répondre complètement aux remarques de la CPVP et du CE, il convient de préciser dans cet article 5 du projet que cette définition vaut également pour la notion d'autorité afin de fournir au secteur public un niveau de sécurité juridique correct.

Article 19 (article 21 de l'avant-projet)

57. L'article 19 du projet de loi (ancien article 21 de l'avant-projet) a été adapté pour exclure les transferts de données au sein de la police du système de protocole obligatoire applicable aux transferts de données réalisés par l'autorité publique fédérale, et ce sans aucune justification à ce sujet dans l'exposé des motifs. Il appartient à l'auteur du projet de loi de justifier sa position qui pose question notamment au regard la jurisprudence de la CEDH qui a élaboré ses exigences de qualité de la réglementation (accessibilité de la réglementation et prévisibilité du traitement) encadrant les traitements de données notamment dans de affaires qui concernaient des traitements de données par des services de renseignement étatiques⁵. Même si un certain secret doit pouvoir être de mise dans des enquêtes de services de police, le système de protocole ne contrevient pas à la nécessité de ne pas nuire à des enquêtes en cours dans la mesure où le contenu des protocoles ne portera que sur des informations générales et non liées à des cas d'espèce particuliers.
58. À défaut de soumettre les services de police à ce système de protocole, il convient que le gouvernement soumette ces flux à un système d'accountability alternatif.

Article 20 (article 22 de l'avant-projet)

59. L'article 20 du projet de loi (ancien article 22 de l'avant-projet) prévoit maintenant que l'encadrement des communications de données à caractère personnel émanant de l'autorité

⁵ CEDH, ROTARU c. ROUMANIE, 15 avril 2014, 27797/10

publique fédérale par le biais de protocoles sera obligatoire sous réserve d'indication contraire dans les lois particulières. Il suit en ce sens tant l'avis de la CPVP que du CE qui ont reconnu le caractère utile et pertinent du système de protocoles pour amener les responsables de traitement concernés à examiner au cas par cas le respect des exigences applicables aux transferts de données à caractère personnel, pour fixer explicitement des balises auxdits transferts et pour renforcer la transparence des traitements de données de l'autorité publique.

60. Toutefois, l'objet dudit protocole, qui est déterminé par l'article 20, § 1, al. 2, reste facultatif. Cela rend totalement inefficace l'obligation de protocole insérée par l'alinéa 1^{er} et cela amoindrit fortement la plus-value du système de protocole en termes d'outil d'accountability pour les responsables de traitement publics ; ce qui contrevient également au principe de légalité des traitements du secteur public⁶.
61. Il importe par conséquent de remplacer, à la première phrase de l'alinéa 2 du § 1^{er} de l'article 20 du projet de loi, le terme « peut » en « doit », et ce de manière similaire à ce qui est prévu pour les administrations flamandes dans le Décret contenant l'adaptation des décrets au Règlement EU 2016/679 qui a été voté par le Parlement flamand le 30 mai dernier. Ce faisant, le gouvernement fédéral veillera à organiser une procédure garantissant le caractère utile du système des protocoles en amenant les responsables de traitement concernés à examiner leurs transferts de données à caractère personnel au regard de balises juridiques claires et pertinentes, comme relevé également par la section législation du Conseil d'État.
62. Dans la mesure où l'auteur de l'avant-projet rend obligatoire la couverture par protocole de toutes les communications de données émanant du secteur public (peu importe leurs destinataires, leurs objets, leurs caractères électroniques ou non ou encore leur niveau de risque), l'Autorité de protection des données rappelle que le RGPD permet une approche par le risque ; ce qui permettrait de limiter ce système aux flux électroniques de données à risque ou encore d'en exclure certains flux dont les risques sont plus limités (cf. les considérants 156 et 157 de l'avis 33/2018 de la CPVP).
63. De plus, au niveau de la formulation du 1^{er} alinéa du § 1^{er} de l'article 20 du projet de loi (ancien article 22 de l'avant-projet de loi), il convient également de remplacer le 1^{er} « et » par un « ou » car il convient de viser les traitements de données réalisés par l'autorité publique fédérale soit en exécution d'une obligation légale soit en exécution de leur mission de service public.

⁶ Sur ce point, la section législation du CE, tout en reconnaissant le caractère utile du système de protocole en tant qu'outil de compliance pour les responsables de traitement publics, affirme que le règlement par l'avant-projet de loi de la question des transferts de données émanant du secteur public ne satisfait pas à l'exigence de légalité dès lors, d'une part, que le protocole n'est pas rendu obligatoire alors qu'il devrait l'être **et que, d'autre part, l'avant-projet n'énonce pas, de manière suffisamment précise, les différents éléments sur lesquels doivent porter ces protocoles.**

64. En outre, en ce qui concerne le contenu du protocole déterminé par l'énumération reprise maintenant à l'article 20, § 1, alinéa 2, les adaptations suivantes sont dorénavant de rigueur au regard de la nouvelle version du projet de loi :

- a. le point 3° doit préciser que les coordonnées du DPO du destinataire ne doivent être mentionnées que lorsque ce dernier doit en disposer d'un (vu le libellé actuel de l'article 22 du projet de loi) ou a décidé de se doter des services d'un DPO ;
- b. le point 7° doit être adapté en visant à la fois la base légale qui fonde le transfert des données et la base légale qui fonde la réception/consultation des données (pour répondre tant à la remarque de la CPVP qu'à celle du CE) ;
- c. le point 11° sera utilement complété par l'ajout de la justification de l'application de la restriction légale aux droits des personnes concernées au cas d'espèce visé pour répondre à tant à la remarque du CE qu'à celle de la CPVP.
- d. les points suivants devraient également être ajoutés pour assurer le caractère d'outil d'accountability RGPD des protocoles, et ce comme recommandé tant par le CE que par la CPVP. Il s'agit d'éléments qui font partie intégrante de l'analyse de compatibilité au RGPD des flux de données émanant du secteur public :
 - i. la description des finalités précises pour lesquelles les données ont été collectées à l'origine ou sont centralisées par l'autorité publique qui transfère les données ;
 - ii. en cas de traitement ultérieur⁷ des données collectées, mention de l'analyse de compatibilité des finalités de ce traitement avec celle pour lesquelles les données ont été initialement collectées conformément à l'article 6.4 du RGPD ;
 - iii. la vérification du respect du principe de « collecte auprès de la source authentique des données » qui garantit la qualité des données ainsi que le respect du cadre légal encadrant l'accès à la source authentique.

À défaut d'intégrer ces éléments dans l'objet du protocole obligatoire visé à l'article 20, une justification à ce sujet devrait être reprise dans l'exposé des motifs.

65. L'article 20, § 3 prévoit dorénavant la publicité des protocoles d'accord sur le site internet des responsables du traitement concernés. Pour répondre totalement à la remarque de la CPVP ainsi qu'aux critères d'accessibilité des normes au sens large encadrant tout traitement de données à caractère personnel requis tant par la Cour européenne des droits de l'homme⁸

⁷ Utilisation des données pour une ou des finalité(s) différente(s) de celle(s) pour la(les)quelle(s) elle(s) a(ont) été collectée(s) à l'origine par l'autorité ou l'organisme public qui communique les données.

⁸ Affaire Rotaru citée ci-dessus.

que la Cour de Justice des Communauté européenne⁹, il convient également de prévoir une publication officielle au Moniteur belge. Ce n'est que de cette façon que le public en général et celui-ci plus spécialiste pourront être informés de ces flux de données.

66. L'avant-projet de loi prévoit dorénavant que les avis des DPO seront annexés au protocole et qu'une justification du responsable du traitement sera prévue en cas de non suivi, comme demandé par la CPVP et le CE.
67. Les dispositions de l'avant-projet de loi concernant l'encadrement spécifique des registres de traitement au sein de l'autorité publique fédérale ont disparu. Cela n'appelle pas de remarque particulière sauf peut-être la non-prise en compte de la recommandation tant de la CPVP (cf. cons. 171 de l'avis 33/2018) que du CE d'organiser un système de publicité active des traitements de données de l'autorité publique en créant un cadastre des flux de données qui serait accessible en ligne au public et qui intégrerait l'ensemble des registres de traitement de l'autorité publique et des protocoles de transfert de données émanant de l'autorité publique.

Articles 21 et 22 (articles 25 et 26 de l'avant-projet)

68. Comme demandé par la CPVP, l'avant-projet de loi (art. 21 du projet – article 25 de l'avant-projet) limite dorénavant aux traitements de données à risque élevé au sens de l'article 35 du RGPD l'obligation de désignation obligatoire d'un délégué à la protection des données (complémentaire à celles déjà prévue par le RGPD) à charge tant des sous-traitants du secteur privé des autorités publiques fédérales que des organismes privés qui reçoivent des données de ces autorités. De même, l'article 22 du projet de loi (ancien article 26 de l'avant-projet) a été adapté pour limiter à cette même hypothèse la demande d'avis obligatoire du DPO.
69. L'ancien article 27 du projet de loi qui créait un « groupe d'expert des responsables de traitement » est supprimé.

2.5 Chapitre V – Traitements à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire

Définition de la notion de traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques Article 24 (article 29 de l'avant-projet)

70. La définition de la notion de traitement de données à caractère personnel des fins journalistiques a été revue à l'article 24, § 1 du projet de loi (ancien article 29 de l'avant-projet de loi) en vue de répondre tant aux remarques de la CPVP que de celles de la section législation du CE. On souscrit

⁹ CJUE 1^{er} octobre 2015, Bara and others (C-201/14).

aux remarques faites par le CE sur le fait que, selon la jurisprudence de la CEDH, l'on ne peut réduire le traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques aux traitements d'informations à caractère personnel qui soient directement d'intérêt général. Ceci étant, la façon dont l'auteur de l'avant-projet de loi a adapté la définition pour répondre à cette remarque du CE en supprimant la notion d'information d'intérêt général pour la remplacer par la notion d'information du public paraît quelque peu radicale. En effet, comme mentionné par le CE, même si on ne peut réduire les traitements journalistiques à des traitements d'information directement d'intérêt général, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme justifie la raison d'être de la protection accrue de la liberté d'expression reconnue aux journalistes sur la base de leur rôle de chien de garde de la démocratie lorsqu'ils traitent des sujets d'intérêt général ou lorsqu'ils apportent une contribution à un débat public relatif à une question d'intérêt général. Par conséquent, il convient d'intégrer dans la définition de traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques ces notions de traitement de sujet d'intérêt général ou de contribution à un débat public relatif à une question d'intérêt général.

71. De plus, la notion de données à caractère personnel doit également être intégrée dans la définition vu le champ d'application *rationae materiae* du projet de loi cadre. Les notions de rédaction et de préparation devraient également être omises de la définition dans la mesure où elles ne consistent pas en des traitements au sens du RGPD. L'article 4, 2) du RGPD définit en effet le traitement comme « *toute opération (...) appliquée à des données à caractère personnel telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction* ».

Dérogations aux droits des personnes concernées

(droit d'information, droit d'accès aux données, droit de rectification du traitement, droit à la limitation du traitement, droit d'opposition, droit à la portabilité)

Dérogation au principe de l'interdiction de traitement de données sensibles

Dérogation aux principes encadrant le consentement de la personne concernée en tant que base de licéité du traitement de données

Article 24 (article 29 de l'avant-projet) : suite

72. Le gouvernement a fortement étendu les dérogations aux droits des personnes concernées par rapport à la version de l'avant-projet de loi qui a été présentée à l'avis de la CPVP, tant au niveau de leur nombre qu'en supprimant les nuances qui y étaient prévues dans l'avant-projet de loi au niveau de son article 29 (article 24, § 2 actuel du projet de loi).

73. L'avis de la CPVP n'a pas du tout été suivi sur ce point, et ce avec une justification dans l'exposé des motifs assez limitée (arguments tels que « par souci de clarté » ou « exemption nouvelle car il s'agit d'un nouveau droit ») à l'exception toutefois des dérogations aux articles 16 (droit de rectification) et 19 (notification de rectification) du RGPD. En ce qui concerne le caractère non nécessaire de la mise en place d'une dérogation proportionnée à l'article 17 du RGPD (droit à l'effacement), la Commission ne partage le point de vue de la section législation du CE qui considère comme le gouvernement que le droit à l'effacement n'est pas d'application pour les traitements de données à des fins journalistiques (point 4.4 de son avis) et renvoie aux considérants 187 et 188 de son avis¹⁰ : une balance des intérêts doit être réalisée entre les deux droits fondamentaux lorsque le droit à l'effacement est exercé, pour que la limitation au droit à l'effacement ne soit exercée que dans la stricte mesure nécessaire au droit à la liberté d'expression. La question de la dérogation à l'article 16 du RGPD (droit de rectification) est abordée dans un considérant ci-après. Enfin, la Commission relève que la section législation du CE n'a pas exigé de modification aussi fondamentale au niveau des dérogations aux droits des personnes concernées (cf. point 4.5 de son avis) à l'exception des dérogations aux articles 17 du RGPD (cf. supra) et 19 du RGPD (cf. infra).

74. Ce faisant, le gouvernement réduit le niveau de protection du droit à la protection des données des personnes concernées par le traitement de données journalistique à une peau de chagrin sans qu'une réelle balance entre les deux droits fondamentaux que sont le droit à l'information et le droit à la protection des données ne soit effectuée. L'article 24, § 2 du projet de loi (ancien article 29, § 2 à 8 de l'avant-projet de loi) en devient contraire à l'article 85.2 du RGPD dans la mesure où le gouvernement outrepassé les limites dans lesquelles il peut prévoir des dérogations à ces droits à savoir. Le projet de loi ne contient plus aucune nuance ni précision des hypothèses

¹⁰ En ce qui concerne le droit à l'effacement, la Commission remarque que le projet n'y prévoit aucune dérogation. Elle ne partage pas l'interprétation de l'article 17.3 reprise dans l'exposé des motifs, selon laquelle une dérogation n'est pas nécessaire au motif que selon l'article 17.3., le droit à l'effacement ne serait pas applicable aux traitements à des fins de liberté d'expression et d'information.

L'article 17.3 du RGPD prévoit en effet que « les paragraphes 1 et 2 (de l'article 17) ne s'appliquent pas dans la mesure où ce traitement est nécessaire à l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information » ; ce qui implique qu'une balance des intérêts doit être réalisée entre les deux droits fondamentaux lorsque le droit à l'effacement est exercé, pour que la limitation au droit à l'effacement ne soit imposée que dans la stricte mesure nécessaire au droit à la liberté d'expression. L'exposé des motifs doit être corrigé sur ce point¹⁰ et au vu de l'expérience de la Commission en la matière, une intervention législative est préconisée à ce sujet. Elle propose la formulation suivante :

Proposition : « L'article 17 du Règlement est applicable aux traitements de données à caractère personnel à finalités journalistiques ou d'expression universitaire, artistique ou littéraire si leur contenu informatif ne présente pas ou plus de pertinence pour le débat d'intérêt général ou si leur préservation en l'état d'origine n'est pas indiquée au vu de leur contenu ou de leur forme ou des circonstances et des répercussions de leur contenu informatif sur la ou les personnes concernées. L'effacement revêt l'une des formes suivantes, tenant compte de l'évolution de l'état de la technique :

a) l'anonymisation du contenu informatif ;

b) l'adoption de mesures techniques qui, sans altérer la possibilité de prendre connaissance du contenu informatif litigieux auprès du responsable de traitement, permettent au minimum d'en limiter la diffusion. (L'exposé des motifs fera à ce sujet utilement référence aux modifications du référencement habituel, à la mise en place de balise No index qui empêche le référencement de l'article par les moteurs de recherche ou encore à la mise à disposition d'une version pseudonymisée au public ...) ».

dans lesquelles les personnes concernées ne disposeront plus de leurs droits à la protection de leurs données vis-à-vis de la presse.

75. Force est de constater qu'il s'agit d'une sérieuse diminution du niveau de protection par rapport à la loi vie privée actuelle (art. 3, § 3 de la Loi du 8 décembre 1992 - LVP) qui conditionne les dérogations aux droits des personnes concernées aux hypothèses qui étaient prévues dans l'avant-projet de loi (exemption à l'interdiction de traitement de données sensibles en cas de données rendues manifestement publiques par la personne concernée ou en cas de traitement de données en relation étroite avec le caractère public de la personne ; dérogations aux droits des personnes concernées uniquement si l'application du droit compromettrait la collecte des données, une publication en projet ou fournirait des indications sur les sources journalistiques, ...).
76. Par conséquent, le dispositif de l'article 24, § 2 du projet de loi doit être fondamentalement revu sur ce point. Il est renvoyé pour le surplus à la version de l'avant-projet de loi qui était sur ce point plus équilibrée ainsi qu'aux considérants 182 à 186 de l'avis 33/2018 de la CPVP.
77. Pour le surplus, le projet de loi prévoit maintenant des dérogations aux droits des personnes concernées aux articles 7 et 8 du RGPD (conditions applicables au consentement lorsque le traitement de données à des fins journalistiques est basé sur le consentement de la personne concernée et obligation d'obtenir le consentement du titulaire de l'autorité parentale en cas de traitement à des fins journalistique qui consiste en un service de la société de l'information offert à un enfant et qui est basé sur le consentement). L'auteur de l'avant-projet de loi justifie sa position sur la base d'une remarque faite en ce sens par la section législation du CE (point 4.2 de son avis).
78. Il ne peut être souscrit à ce passage de l'avis de la section législation du CE qui ne contient d'ailleurs pas de justification. Comme la CPVP l'a rappelé dans son avis 33/2018 et comme la section législation du CE le reconnaît également, l'on ne peut exclure effectivement que des traitements de données journalistiques soient basés sur le consentement de la personne concernée. Dès lors, il ne peut être dérogé aux articles 7 et 8 du RGPD qui traitent des conditions applicables au consentement comme base de licéité d'un traitement de données à caractère personnel. L'article 6.1.a) du RGPD est par nature indissociable de ses articles 7 et 8. Cela ressort de l'article 7.1 du RGPD et des considérants relatifs aux articles 7 et 8 du RGPD. Comment, au titre de la défense de la liberté d'expression, peut-on accepter qu'un traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques soit basé sur le consentement de la personne concernée sans reconnaître que les conditions minimales requises pour la qualité de ce consentement ne soient respectées ?

79. Concernant les traitements de données à caractère personnel basés sur le consentement de la personne concernée, il importe de ne pas omettre le fait que l'article 7.3 du RGPD prévoit que « le retrait du consentement ne compromet pas la licéité du traitement fondé sur le consentement effectué avant de donner son consentement ».
80. À défaut pour l'auteur de l'avant-projet de loi de justifier sa position sur la base de la nécessaire mise en balance entre les deux droits fondamentaux que constituent le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'information, le dispositif de l'article 24, § 2 sera également corrigé sur ce point.
81. Concernant la dérogation au droit de rectification (art. 16 du RGPD), si la protection accordée par le droit de réponse est similaire à ce qui était proposé à l'article 29, § 6 de l'avant-projet de loi (possibilité pour la personne concernée de faire des déclarations complémentaires sur un article de presse la concernant en y accordant une publicité similaire à l'article de presse litigieux sauf dans la mesure où la déclaration complémentaire est injurieuse ou contraire aux lois et aux bonnes mœurs), il convient de souscrire au choix de l'auteur du projet de loi sur ce point de déroger purement et simplement à ce droit.

Mise en place d'exemptions aux obligations imposées par le RGPD aux responsables de traitement et sous-traitant

Obligation de coopération avec l'autorité de protection des données (APD)

Mise à disposition du Registre de traitement à la 1^{ère} demande de l'APD

Notification des fuites de données à l'APD

Consultation préalable de l'APD en cas de traitement à haut risque résiduel

82. L'article 24, § 3 actuel du projet de loi, traitant des exemptions aux obligations du responsable de traitement à des fins journalistiques, n'est pas modifié par rapport à la version de l'avant-projet de loi (ancien article 29, § 9), et ce malgré tant l'avis de la Commission à ce sujet que celui de la section législation du CE qui a recommandé au gouvernement de limiter les dérogations aux strict nécessaire pour la mise en balance des deux droits fondamentaux.
83. Le gouvernement motive sa position uniquement sur la base de la nécessité d'empêcher toute censure de la presse dans le chef de l'Autorité de protection des données. Or, le considérant 189¹¹ de l'avis 33/2018 de la CPVP explicite que les obligations auxquelles le

¹¹ "En ce qui concerne l'exemption à la mise à disposition du registre de traitement sur demande de l'APD (article 30.4 du RGDP), la Commission ne l'estime pas nécessaire ; en effet, le RGDP ne requiert pas du registre de traitement qu'il contienne l'identité des personnes concernées par le traitement des données. La mise en balance des deux droits fondamentaux précités ne justifie pas cette exemption. Il en est de même pour les articles 33 (notification fuite de données) et 36 (consultation

gouvernement souhaite offrir une dérogation au profit des journalistes ne peuvent impliquer des actes de censure dans le chef de l'APD. À défaut de justification motivée conforme au requis de l'article 85 du RGPD, l'article 24, § 3 du projet de loi doit être supprimé.

84. En ce qui concerne l'exemption à l'obligation de coopération du responsable de traitement avec l'autorité de protection des données (article 31 du RGPD) prévue à l'article 24, § 3 du projet de loi et la limitation de tous les pouvoirs de l'autorité de protection des données vis-à-vis de ces traitements lorsque leur exercice « fournirait des indications sur les sources d'information ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article », l'article 24, § 5 du projet de loi (ancien article 29, § 11 de l'avant-projet de loi) ne suit pas l'avis de la CPVP. Il est renvoyé à ses considérants 190 et 191 de ce dernier¹². En rédigeant de manière aussi absolue la limitation des pouvoirs de l'autorité de protection des données sur les traitements journalistiques, les inspecteurs de cette dernière se verront systématiquement opposer le fait que leur inspection risque de dévoiler des indications sur des sources journalistiques ou peut constituer une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article. À nouveau sur ce point, il s'agit d'une diminution du niveau de protection par rapport à la loi vie privée actuelle qui doit être corrigée. La proposition de rédaction de texte faite par la CPVP dans son avis 33/2018 auquel il est renvoyé (cf. note de bas de page ci-dessous) permet d'atteindre un équilibre plus acceptable.

III. TITRE 2 : Directive Police & Justice & TITRE 3 : Traitement de données par la Sûreté de l'État et par les Autorités de sécurité (sous-titres 1-4)

85. Les remarques de la Commission ont été suivies en grande partie.

préalable de l'APD pour les DPIA). L'article 29, § 8, en projet doit être supprimé. En aucun cas, l'exécution de ces dispositions ne peuvent amener à dévoiler à l'autorité de protection des données le contenu d'un article de presse en cours de publication et potentiellement mener à un acte de censure ».

¹² "En ce qui concerne l'exemption à l'obligation de coopération du responsable de traitement avec l'autorité de protection des données (article 31 du RGPD) prévue à l'article 29, § 9 en projet et la limitation de tous les pouvoirs de l'autorité de protection des données vis-à-vis de ces traitements lorsque leur exercice « fournirait des indications sur les sources d'information ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article » visée à l'article 29, § 11 en projet, la Commission en constate le caractère disproportionné. La dérogation à l'article 31 du RGPD n'est pas nécessaire dans la mesure où sa mise en œuvre n'implique pas une obligation de divulgation des sources d'information. Quant à l'article 29, § 11 en projet, il convient de le reformuler de la façon suivante

Proposition : « L'autorité de protection des données exerce, vis-à-vis des responsables de traitement et sous-traitant réalisant des traitements de données à caractère personnel à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire, ses pouvoirs visés à l'article 58.1 et 2. du Règlement sans prendre connaissance des sources d'information journalistique et sans procéder à l'évaluation d'une opinion journalistique, universitaire, artistique ou littéraire ».

La Commission relève également que l'article 64 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'autorité de protection des données (APD) prévoit que les enquêtes de son futur service d'inspection seront secrètes, sauf exception légale, jusqu'au dépôt du rapport de l'inspecteur général auprès de la chambre contentieuse. L'article 48 de cette même loi prévoit que tant les membres de l'Autorité de protection des données que les membres de son personnel seront légalement tenus à une obligation de confidentialité quant aux faits, actes ou renseignement dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions. »

86. Il subsiste quand même une brève considération quant au champ d'application de la Directive.

Article 26 (article 32.7. de l'avant-projet)

87. L'article 26 du projet de loi concerne le champ d'application (article 32.7 de l'avant-projet).

Deux composantes sont déterminantes pour délimiter le champ d'application : le traitement de données à caractère personnel (1) dans la chaîne pénale, dont la protection de la sécurité publique, et (2) par une autorité compétente (article 2.1 de la Directive). Étant donné que la Directive est une *lex specialis* à l'égard du RGPD, le champ d'application doit, comme le projet de loi le souligne lui-même, être délimité de manière stricte. Pour la désignation d' "autorité compétente", on peut se référer comme point de départ à la Décision-cadre 2008/977 qui est précisément abrogée par la Directive. Dans cette Décision-cadre, qui n'était valable que pour le transfert vers d'autres États membres, et donc pas pour des activités de traitement internes, on s'était basé sur les services de répression classiques, à savoir la police régulière, telle que décrite dans la loi du 7 décembre 1998 relative aux services de police intégrés¹³ et aux services de recherche de la douane. Bien que les entités mentionnées à l'article 26.7 du projet de loi exécutent certes aussi des missions policières ou judiciaires, la plupart des entités désignées ne relèvent toutefois pas des services de police réguliers classiques au sens de l'ancienne Décision-cadre. C'est surtout le cas par exemple pour le Service d'enquêtes du Comité P et du Comité R, l'Inspection générale de la police, l'Unité d'information des passagers et la Cellule de Traitement des Informations Financières. En ce qui concerne ces deux dernières instances, la preuve est fournie par le fait que leur création s'inscrit dans le cadre du champ d'application de la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 qui est abrogée par le RGPD. La Directive 95/46/CE ne s'appliquait en effet pas au traitement de données à caractère personnel dans la chaîne pénale (voir les points 197-201 de l'avis).

88. Si le but est de permettre ainsi aux initiateurs du projet de loi de ne pas compromettre la confidentialité du traitement de données policières et pénales, le RGPD comporte toutefois aussi une solution pour l'éviter. La limitation des droits de la personne concernée peut notamment aussi être réalisée en recourant à l'article 23 du RGPD. Cet article décrit en effet le fondement d'admissibilité sur la base duquel on peut limiter les droits de la personne concernée en matière de transparence et d'accès aux données à caractère personnel. Il s'agit notamment du traitement de données à caractère personnel 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 la protection de la sécurité publique.

¹³ Loi du 7 décembre 1998 *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*.

89. En ce qui concerne le champ d'application de la Directive Police & Justice, comme repris au Titre 2, on peut ainsi mener une discussion concernant la conformité selon l'esprit de la Directive.

SOUS-TITRE 5. DE LA PROTECTION DES PERSONNES PHYSIQUES A L'EGARD DE CERTAINS TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL PAR L'UNITE D'INFORMATION DES PASSAGERS (Titre III)

90. L'APD prend acte des corrections apportées au projet de loi par le demandeur suite aux remarques de la CPVP concernant le caractère générique et décontextualisé de certaines dispositions et la nécessité de préciser que les règles relatives aux transferts internationaux des données des passagers (données PNR¹⁴) viennent compléter les règles strictes de la loi du 25 décembre 2016 *relative au traitement des données des passagers*¹⁵ (loi PNR).
91. Elle note, s'agissant de l'accès des personnes concernées, que la possibilité d'accès direct de la personne concernée prévue par l'article 15, § 3 de la loi PNR est à présent supprimée au profit d'un unique accès indirect auprès du Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Comité R), au motif qu'un système dual ne permet pas de préserver la nature confidentielle du traitement des données PNR à des fins de renseignement.
92. Cela étant, l'APD fait remarquer que la personne concernée qui veut exercer pleinement son droit d'accès indirect aux traitements des données PNR la concernant est tenue, dans le système mis en place par les articles 15, 49 et 173 du projet de loi, d'adresser sa demande à la fois au responsable du traitement, c'est-à-dire au fonctionnaire dirigeant de l'Unité d'information des passagers, et au Comité R dès lors qu'elle n'est pas censée connaître la/les finalité(s) précise(s) pour la/lesquelles ses données sont éventuellement traitées.
93. L'APD estime que cette situation n'est pas acceptable et de nature à entraver l'exercice du droit d'accès et des droits corollaires de rectification et d'effacement des personnes concernées. Elle invite le demandeur à maintenir la saisine du délégué à la protection des données (DPO¹⁶) de l'UIP prévue à l'article 15, § 3 de la loi PNR, et ce dans le cadre d'un unique droit d'accès direct aux différents traitements des données PNR, quelles que soient leurs finalités et le cadre juridique sous lequel ils tombent. Le DPO de l'UIP est en effet chargé de contrôler le traitement des données passagers et il est le point de contact pour les personnes concernées (article 44, § 2, 1° et 6° de la loi PNR). Il pourra, sur la base de la

¹⁴ Passenger Name Record.

¹⁵ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2016/12/25/2017010166/justel>.

¹⁶ Data protection officer (délégué à la protection des données).

limitation des droits de la personne concernée voulue par le demandeur informer seulement celle-ci du fait que les vérifications nécessaires ont été effectuées. Les autorités de contrôle compétentes pourront ensuite être éventuellement saisies de plaintes traitées sur la base du principe du guichet unique (article 274 du projet de loi).

IV. TITRE 4 : TRAITEMENT À DES FINS ARCHIVISTIQUES DANS L'INTÉRÊT PUBLIC, À DES FINS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE OU HISTORIQUE OU À DES FINS STATISTIQUES

94. L'APD constate que différents chapitres et sections de ce titre ont été retravaillés en profondeur. L'APD constate toutefois que la nature du texte actuel est également problématique et dans un certain nombre de cas, les remarques formulées par la CPVP dans son avis 33/2018 doivent être reprises. L'Exposé des motifs affirme avoir répondu à la plupart des observations de la CPVP en renvoyant explicitement, dans l'article 186, aux articles 89.2 et 89.3 du RGPD (Exposé des motifs, p. 202). L'APD ne partage pas cette vision. Cette adaptation limite certes le champ d'application du titre 4 aux cas dans lesquels les responsables du traitement utilisent les possibilités offertes par les articles 89.2 et 89.3 du RGPD, mais ne change rien à la question de savoir si les limites des clauses d'ouverture ont été respectées par le législateur. L'article 89.1 du RGPD ne contient aucune clause d'ouverture large pour les États membres. Le renvoi, aux articles 89.2 et 89.3 du RGPD¹⁷, à l'article 89.1 du RGPD ne crée pas non plus une large clause d'ouverture. L'APD vérifie dès lors les dispositions du Titre 4 du projet de loi en fonction de leur compatibilité avec les dispositions du RGPD, tout comme c'était le cas dans l'avis 33/2018.
95. L'auteur du projet de loi considère apparemment que l'article 89 du RGPD ne s'applique qu'aux activités académiques (Exposé des motifs, p. 202-203). Il ressort toutefois de la législation sectorielle citée que les activités de "recherche & développement" d'entreprises privées soient visées (Exposé des motifs, p. 201). Le considérant 159 du RGPD précise toutefois littéralement que les traitements destinés à accroître les connaissances doivent être interprétés au sens large.¹⁸
96. L'auteur du projet de loi a retravaillé en profondeur le **Chapitre I – Dispositions générales** par rapport à l'avant-projet.

¹⁷ Le renvoi est énoncé comme suit : "sous réserve des conditions et des garanties visées au paragraphe 1 du présent article".

¹⁸ "Aux fins du présent règlement, le traitement de données à caractère personnel à des fins de recherche scientifique devrait être interprété au sens large et couvrir, par exemple, le développement et la démonstration de technologies, la recherche - fondamentale, la recherche appliquée et la recherche financée par le secteur privé."

Article 186 (article 189 de l'avant-projet)

97. L'article 186 du projet de loi dispose que lorsque les responsables du traitement invoquent une dérogation aux droits des personnes concernées, comme visée à l'art. 89(2) et (3), cela doit se faire dans les conditions définies par ce titre 4.

98. La complexité à laquelle le terrain est confronté reste très grande. Le projet de loi crée pas moins de 3 régimes différents dans lesquels les chercheurs peuvent travailler :

- les scientifiques, statisticiens et archivistes qui appliquent les droits des personnes concernées selon le régime "ordinaire" du RGPD ne doivent pas respecter le titre 4.
- les scientifiques, statisticiens et archivistes échappent par ailleurs à l'article 190 (article 191 de l'avant-projet) à 203 (inclus ?) (article 216 de l'avant-projet) du titre 4 s'ils respectent un code de conduite approuvé conformément à l'article 40 du Règlement.
- les scientifiques, statisticiens et archivistes qui veulent utiliser les dérogations aux droits des personnes concernées visées aux articles 89.2 et 89.3 du RGPD mais qui ne respectent pas un code de conduite doivent respecter le titre 4.

La manière d'appliquer ces règles en cas de coopération entre chercheurs qui ont opté pour plusieurs régimes ou en cas de coopération avec des chercheurs d'autres États membres complique encore la réflexion.

Article 187 (nouveau)

99. En ce qui concerne l'article 187 du projet de loi, l'APD estime qu'il faut au moins y mentionner que le code de conduite doit contenir des garanties qui limitent les conséquences de dérogations aux droits des personnes concernées.

100. L'auteur du projet de loi a retravaillé en profondeur le **Chapitre II – Garanties générales** par rapport à l'avant-projet.

Article 191 (article 195,1° de l'avant-projet)

101. L'APD fait remarquer que l'obligation d'inscrire dans le registre "la justification de l'utilisation des données pseudonymisées ou non" (cf. article 191, 1° du projet de loi) ne correspond pas à l'article 197 du projet de loi qui – pour autant que l'on ne procède pas à l'anonymisation – impose la pseudonymisation dans toutes les circonstances (voir ci-après).

102. L'auteur du projet de loi a retravaillé en profondeur la "**Section 1 - Collecte de données auprès de la personne concernée**" du Chapitre III par rapport à l'avant-projet.

103. L'auteur du projet de loi a retravaillé en profondeur la "**Section 2 - Traitement ultérieur de données**" du Chapitre III par rapport à l'avant-projet.

Article 194 (article 202 de l'avant-projet)

104. L'APD fait remarquer que l'intitulé ne correspond pas aux dispositions qui suivent. À la lumière du RGPD, les termes 'traitement ultérieur'¹⁹ doivent être compris comme une référence à l'article 6.4 du RGPD - qui concerne le traitement à une autre fin par un seul responsable du traitement. Aux articles 194 et suivants du projet de loi, il est question de deux responsables du traitement qui concluent une convention, bien que l'Exposé des motifs donne des exemples de responsables du traitement qui concluent des conventions avec eux-mêmes (Exposé des motifs, p. 211).
105. L'APD estime que cette section impose des formalités sans plus-value claire par rapport aux exigences existantes imposées par le RGPD. On ne sait pas suffisamment clairement dans quels cas l'exception reprise à l'article 194, alinéa 2 du projet de loi est d'application (articles 203-204 de l'avant-projet). L'explication donnée dans l'Exposé des motifs (p. 211-213) ne convainc pas l'APD.
106. L'APD estime que cette section entraîne des complications inutiles et doit dès lors être supprimée. L'APD reprend les remarques de l'avis n° 33/2018, points 337, 344, 348 – 351, 354.
107. L'auteur du projet de loi reprend presque mot pour mot de l'avant-projet la "**Section 3 - Anonymisation ou pseudonymisation des données traitées à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques**" du Chapitre III, malgré les objections fondamentales exprimées par la Commission dans l'avis n° 33/2018 (points 358-376).
108. Les historiens (et autres chercheurs qui utilisent des méthodes similaires) doivent d'ores et déjà constater que leur travail est rendu juridiquement impossible du fait que la pseudonymisation est souvent en contradiction avec leur travail scientifique. Maigre consolation : il ressort de l'Exposé des motifs que telle n'est pas l'intention du législateur.
109. Les articles 197, 198, 200 et 201 du projet de loi requièrent que la toute première étape dans chaque traitement à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques consiste à anonymiser ou pseudonymiser les données à caractère personnel. Il en va de même pour la collecte directe de données à caractère personnel en vue de l'archivage dans l'intérêt général (par exemple la collecte de témoignages oraux de personnes impliquées dans des événements historiques). Le ton clément dans l'Exposé des motifs – le fait qu'il s'agisse d'une invitation à examiner comment faire pour n'utiliser les données personnelles que lorsqu'elles sont strictement nécessaires – ne suit pas avec la fermeté du texte légal (Exposé des motifs, p. 213).

¹⁹ Cette terminologie a probablement été reprise de l'arrêté royal du 13 février 2001 qui parle de 'traitement ultérieur', tout comme la Directive 1995/46/CE dans le contexte de finalités de connaissances.

110. Le passage dans l'Exposé des motifs qui fait allusion à une exception qui serait régie à l'article 99 du projet de loi n'est pas pertinent.²⁰ Cette disposition porte exclusivement sur les données des services de sécurité et de renseignement et l'examen qui peut en être fait.
111. Le projet de loi ne trouve pas d'équilibre entre protection des données et liberté de l'information et d'expression, malgré la demande à cet égard à l'article 85 du RGPD.
112. L'APD ne partage pas l'interprétation de l'auteur du projet de loi selon laquelle les articles 89.2 et 89.3 du RGPD requièrent que la loi fixe les règles en matière de pseudonymisation (Exposé des motifs, p. 215)²¹. L'article 187 du projet de loi contredit d'ailleurs même ce point de vue : celui qui respecte un code de conduite approuvé ne doit pas tenir compte de cette section.
113. L'APD estime que cette section doit être supprimée et reprend les remarques de l'avis n° 33/2018, points 358 – 368.
114. L'auteur du projet de loi reprend presque mot pour mot de l'avant-projet la "**Section 4 - Diffusion des données traitées à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques**" et la "**Section 5 - Communication des données traitées à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques**" du Chapitre III, malgré les objections fondamentales exprimées par la Commission dans l'avis n° 33/2018 (n° 377-388).
115. L'APD ne partage pas l'interprétation de l'auteur du projet de loi selon laquelle les articles 89.2 et 89.3 du RGPD exigent ces dispositions.
116. Le projet de loi ne trouve pas un équilibre entre protection des données et liberté de l'information et d'expression, malgré la demande à cet égard à l'article 85 du RGPD.
117. En ce qui concerne la publication de résultats de recherche, la double norme introduite par le projet de loi est inacceptable. Il n'est pas possible de tracer une limite claire entre les articles publiés par des journalistes (d'investigation) d'une part et les historiens d'autre part. En ce qui

²⁰ Exposé des motifs, page 215 : *"Ces principes ne sont pas non plus d'application pour les traitements à des fins historiques, statistiques ou scientifiques dont le responsable du traitement démontre, conformément à l'article 99 du présent projet, qu'il ne peut réaliser la finalité du traitement qu'en ayant recours à des données à caractère personnel non pseudonymisées ou non anonymisées."* L'Exposé des motifs de l'avant-projet renvoyait à l'article 100.

²¹ Les articles 89.2 et 89.3 du RGPD renvoient à l'article 89.1 du RGPD qui dispose ce qui suit : "Ces mesures peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière." D'une part, on utilise le verbe "peuvent" et non "doivent" et d'autre part, l'APD estime qu'il s'agit à l'article 89.1 du RGPD de garanties/mesures à prendre par le responsable du traitement en application de ses obligations ordinaires en vertu du RGPD (voir points 256-258 de l'avis 33/2018).

concerne la publication, le règlement établi au Chapitre V du titre 1 concernant les formes d'expression académiques suffit.

118. L'APD estime que les deux sections doivent être supprimées et reprend les remarques de l'avis n° 33/2018, points 377-388.

Article 187 (nouveau)

119. Conclusion : l'APD demande l'adaptation de l'article 187 du projet de loi. L'APD demande la suppression des articles 194 à 207 inclus du projet de loi.

V. TITRE 5 : VOIES DE RECOURS ET REPRESENTATION DES PERSONNES CONCERNEES

[Lacune : risque de violation grave](#)

120. S'il est probable qu'un traitement envisagé, qui est imminent, constituera une violation grave d'une disposition légale ou réglementaire relative à la protection des personnes physiques à l'égard de leurs données à caractère personnel, il convient de pouvoir empêcher l'exécution (ultérieure) de ce traitement.
121. Une possibilité similaire est prévue à l'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 *concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement* ²², qui dispose que :
- " Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.*
- Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.*
- Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées."*

²² M.B. du 19 février 1993.

Article 208 (article 222 de l'avant-projet)

122. L'article 208 (article 222 de l'avant-projet) régit uniquement la compétence du président du tribunal de première instance s'il est question d'un traitement. Strictement parlant, le président du tribunal ne serait dès lors pas compétent pour statuer si le traitement en tant que tel n'a pas encore débuté, même s'il est probable qu'un traitement envisagé constituera une violation grave d'une disposition légale ou réglementaire relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel.

123. La Commission recommande dès lors, par analogie avec la disposition précitée de la loi concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, d'ajouter une disposition libellée comme suit :

"Le président du tribunal de première instance peut ordonner la cessation de traitements qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir leur exécution ou à empêcher une violation grave d'une disposition légale ou réglementaire relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel."

[Lacune : recours à l'article 80.2 du RGPD](#)

Article 220 (article 232 de l'avant-projet)

124. L'article 220 (article 232 de l'avant-projet) règle la possibilité de représentation en droit des personnes concernées. L'avant-projet ne fait pas usage à cet égard de la possibilité reprise à l'article 80.2 du RGPD, qui permet de prévoir que tout organisme, organisation ou association visé(e) à l'article 80.1 du RGPD, *indépendamment de tout mandat confié* par une personne concernée, a le droit d'introduire une réclamation ou d'agir en droit s'il (elle) considère que les droits d'une personne concernée prévus dans ce règlement ont été violés du fait du traitement.

125. Le législateur pourrait encore recourir à cette possibilité. Bien que le RGPD laisse ici le choix au législateur national, la protection juridique du citoyen sera incontestablement renforcée si des organes, organisations ou associations tels que visés à l'article 220 (ancien article 232) de la loi-cadre ont également la possibilité de porter plainte de manière indépendante ou d'intenter une action en justice. Si en plus de l'APD, d'autres entités peuvent également intervenir de leur propre initiative contre des traitements illicites, cela contribuera à une meilleure protection des droits et libertés des personnes concernées.

126. Le Conseil d'État fait également remarquer que les traitements de données sont actuellement si nombreux, complexes et souvent opaques qu'il n'est pas raisonnable de charger le citoyen de veiller seul à la protection de sa vie privée à l'égard de problèmes techniques, qui le dépassent souvent, ni de le charger de demander aux institutions *ad hoc*, et même parfois de les convaincre, d'agir en justice.

127. La section de législation du Conseil d'État a également fait remarquer que la Cour constitutionnelle a estimé dans ses arrêts 133/2013 du 10 octobre 2013 et 87/2017 du 6 juillet 2017 que les différences de traitement que le législateur crée lors de la reconnaissance du droit d'action collectif au profit de personnes morales qui visent la défense des droits fondamentaux, implique des discriminations contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution s'il n'y a pas de justification objective et raisonnable.

VI. TITRE 6 : SANCTIONS

[Remarques générales](#)

128. L'APD est en principe favorable à un traitement égal du secteur privé et du secteur public en termes d'application de la loi. Le fait que les autorités publiques ne poursuivent pas un avantage financier par le traitement de données à caractère personnel (Exposé des motifs, p. 229) ne constitue pas un argument décisif, vu l'impact important qu'ont les autorités sur la vie de toutes les personnes concernées. Si le législateur estime devoir introduire une dérogation au profit des autorités publiques, l'APD estime que le champ d'application de cette dérogation doit être délimité soigneusement. L'argumentation fournie dans l'Exposé des motifs ne justifie pas suffisamment l'exclusion d'autorités publiques reprise à l'article 5, 3° du projet de loi et l'APD estime que cette exclusion est contraire au principe d'égalité.

129. L'Exposé des motifs affirme que le secteur public reste soumis au contrôle judiciaire et aux sanctions pénales, de sorte que l'absence d'amendes administratives est justifiée (p. 230). Parallèlement, l'Exposé des motifs confirme que les instances énumérées à l'article 5, 4^e alinéa du Code pénal sont exclues des sanctions pénales²³. Avec le passage selon lequel "Ceci n'exclut toutefois pas la responsabilité pénale du responsable de traitement. En l'occurrence, la théorie de l'organe sera d'application également", l'Exposé des motifs laisse penser que les fonctionnaires les plus élevés des entités en question doivent être poursuivis pénalement – il n'est toutefois pas évident de les considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4(7) du RGPD.

Article 221 (article 234 de l'avant-projet)

130. L'exclusion du secteur public reprise à l'article 221, § 2 du projet de loi ne parle plus d' " autorités publiques et organismes publics " mais d' "autorités publiques", une notion qui est définie à l'article 5 du projet de loi. L'APD souligne que la question de savoir quelles entités de droit privé réalisant des services publics relèvent de l'article 5 du projet de loi fera nécessairement l'objet de discussions. L'APD reprend à cet égard le point de vue suivant : "*Il va toutefois de soi que des*

²³ Il s'agit des instances suivantes : l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intra-communales, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale.

organismes qui ont essentiellement les mêmes activités soient traités de la même manière. Un simple critère organique ne peut par exemple pas justifier que l'hôpital d'un CPAS ne puisse pas se voir infliger d'amende administrative, alors que cela pourrait bien être le cas à l'égard d'hôpitaux créés sous la forme d'une ASBL." (cf. l'avis de la CPVP n° 33/2018, point 420).

131. L'Exposé des motifs revoie à la continuité du service public et à la position particulière de l'exécutif dans les transactions juridiques, qui donne au gouvernement la compétence de prendre des décisions unilatérales et les imposer au citoyen (p. 229-230). L'APD n'est pas convaincue que cette justification suffise pour les autorités publiques saisies par l'article 5, 3° du projet de loi.
132. Ce qui est nouveau, c'est que le mandataire ou les préposés ne peuvent pas se voir imposer une amende administrative. Il reste à expliquer quelles normes du projet de loi ou du RGPD imposent directement des obligations aux mandataires ou préposés du responsable du traitement ou du sous-traitant.
133. L'article 84.1 du RGPD impose aux États membres d'introduire un système de sanctions effectif, proportionné et dissuasif. Cette obligation vaut en particulier pour les violations qui ne sont pas soumises aux amendes administratives. Le fait que l'exclusion de responsabilité pénale pour les instances publiques n'implique pas une violation du principe d'égalité, comme expliqué dans l'Exposé des motifs, ne démontre dès lors pas que l'on respecte l'obligation nationale de faire respecter les lois qui vaut pour la réglementation européenne.
134. Se basant sur ce qui précède, l'APD estime qu'il convient de douter du respect de l'obligation de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans le secteur public.
135. Outre le fait de fixer un autre plafond, le législateur pourrait donner à l'autorité de contrôle la compétence d'imposer aux autorités publiques et organismes publics de consacrer soit une somme, soit une part de leur budget pour une seule ou plusieurs périodes successives pour l'exécution de la mesure correctrice qu'elle prononce ou qu'elle a prononcée. Comme épée de Damoclès, le non-respect de cette mesure impliquerait soit sa conversion en amende administrative, soit l'exécution forcée par ou pour le compte de l'autorité de contrôle (voir l'avis CPVP n° 33/2018, point 431).
136. Le niveau des amendes pénales doit aussi être suffisamment effectif, proportionné et dissuasif. L'APD constate que le projet de loi instaure des amendes pénales qui sont significativement inférieures que les montants administratifs fixés à l'article 83 du RGPD. L'Exposé des motifs ne justifie pas cette différence considérable (p. 231). Outre cette question, on constate que l'autorité de contrôle dispose d'une marge dans l'établissement de l'amende administrative et que les amendes administratives ayant un caractère répressif et dissuasif doivent être considérées comme pénales au sens de l'article 6 de la CEDH.

[Remarques par article](#)Article 221 (article 234 de l'avant-projet)

137. L'article 221, § 1 du projet de loi comporte une faute matérielle dans la version néerlandaise : les mots "artikelen 31 tot 70 van titel 2" doivent être remplacés par les mots "artikelen 28 tot 70 van titel 2".

Art. 229 (article 242 de l'avant-projet)

138. L'article 229 du projet de loi régit la relation entre les procédures administratives et pénales. À défaut d'un protocole d'accord, le procureur du Roi dispose d'un délai de deux mois pour décider des suites qu'il donne au procès-verbal. Pendant ce délai et si le Procureur se charge effectivement du dossier, cela "éteint la possibilité pour l'autorité de contrôle d'exercer ses mesures correctrices ". L'APD estime qu'une telle extinction de la possibilité d'exercer les mesures correctrices – même temporaire – est contraire à l'article 58.2 du RGPD et doit dès lors être supprimée.

VII. TITRE 7 : L'ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE et autres articles : la création de 3 DPA fédérales additionnelles²⁴

139. L'APD constate que trois nouvelles DPA sont créées dans le projet de loi, à savoir le C.O.C., le Comité R et le Comité P. Au total, le législateur fédéral créera donc quatre DPA (et peut-être encore un organe de contrôle distinct pour les juridictions).

140. Dans son avis n° 33/2018²⁵, la Commission avait déjà pris acte de ce choix stratégique, qui correspond en soi au principe selon lequel plusieurs DPA peuvent être désignées dans un État membre (cf. article 51.1 du RGPD et article 41.1 de la Directive). La Commission avait à l'époque vérifié dans quelle mesure la concrétisation de ce choix politique dans le texte du Projet se traduisait par une répartition claire des compétences entre les DPA et si cette approche était conforme à toutes les règles imposées aux DPA dans le RGPD et la Directive. Elle en était arrivée à la conclusion que :

- la répartition de compétences entre les 4 DPA fédérales était complexe et illogique ;
- la réforme du C.O.C. n'allait pas assez loin et n'était pas conforme aux règles européennes sur certains points.

²⁴ Voir le Titre 7 et notamment les articles 71, 95 à 98 inclus, 105.10, 106.6, 128 à 131 inclus, 161, 184, 258, 263, 271, 274 du projet de loi. Dans l'avant-projet, il s'agissait également du Titre 7 et notamment des articles 73, 97 à 100 inclus, 107.8, 108 *in fine*, 130 à 133 inclus, 163, 186, 266, 279, 281.

²⁵ Points 446 à 466 inclus de l'avis CPVP n° 33/2018.

C'est pourquoi la Commission avait rendu un avis défavorable sur les dispositions en question de l'avant-projet.

141. Plusieurs remarques importantes de la Commission ont été prises en compte de manière adéquate dans le projet de loi. Dans projet de loi²⁶, le C.O.C. se voit ainsi confier des compétences qu'il doit assurer en vertu du RGPD et de la Directive Police et Justice et qui faisaient défaut dans l'avant-projet²⁷. Le statut des membres du C.O.C. en termes d'exigences linguistiques a également été aligné sur celui des membres de l'APD (comme proposé par la Commission²⁸ et par le Conseil d'État²⁹). D'autres suggestions de la Commission, comme au sujet des compétences et de la composition du C.O.C.³⁰, n'ont pas été retenues.

142. L'APD regrette que pour un point pratique important, à savoir la multitude de DPA fédérales et la répartition de compétences complexe et potentiellement inefficace qui en résulte, le projet de loi ne propose aucune véritable solution. Dans l'Exposé des motifs du projet de loi, la répartition de compétences finale entre les quatre DPA est résumée comme suit³¹ :

“L'Organe de contrôle de l'information policière (le C.O.C.) devient la DPA pour:

- les services de police ;*
- l'Inspection générale de la police fédérale et locale ;*
- l'Unité d'information des passagers, et ce pour les traitements de ces quatre services qui relèvent du titre 2 et/ou de la Section 2 du Chapitre IV du titre 1^{er} du projet. Pour les traitements qui relèvent du Règlement et qui sont réalisés par l'Unité d'information des passagers, ce n'est donc pas le C.O.C. mais l'APD qui est compétente.*

Le Comité R devient la DPA pour :

- les services de renseignement et de sécurité, pour autant qu'il s'agisse de traitements relevant du sous-titre 1^{er} du titre 3 du projet ;*
- les traitements de données à caractère personnel dans le cadre d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité (visés dans la loi du 11 décembre 1998) par cinq instances/personnes énoncées à l'article 107 du projet ;*
- l'Unité d'information des passagers, pour autant qu'il s'agisse de traitements relevant du sous-titre 5 du titre 3 du projet.*

²⁶ Article 240, points 5° à 10° (nouveau) inclus & article 247 du projet de loi.

²⁷ Voir le point 456, première et deuxième puces de l'avis CPVP n° 33/2018.

²⁸ Voir le point 456, dernière puce de l'avis CPVP n° 33/2018.

²⁹ Avis n° 63.192/2 – voir p. 455 du DOC 54 3126/001.

³⁰ Voir le point 456, troisième, quatrième, cinquième et sixième puces de l'avis CPVP n° 33/2018.

³¹ Voir les pp. 10 et 11 du DOC 54 3126/001. Ce résumé a été ajouté à la demande du Conseil d'État (point 1.5. de l'avis n° 63.192/2 – voir p. 410 du DOC 54 3126/001). Le Conseil d'État avait toutefois également demandé de se référer aussi par organe à une “disposition pertinente ou à une nouvelle disposition légale ou réglementaire”, ce qui n'a pas eu lieu.

Le Comité P devient, avec le Comité R, la DPA pour l'OCAM, pour autant qu'il s'agisse de traitements de l'OCAM relevant du sous-titre 4 du titre 3 du projet.

L'APD est la DPA pour tous les autres traitements de données qui ne relèvent pas de la compétence du C.O.C. ou du Comité R ou du Comité P. L'APD reçoit donc de facto, une compétence résiduaire. Cette répartition a pour conséquence que certains organes soient soumis à plusieurs autorités de contrôle. Le Comité R et le Comité P sont en effet déclarés conjointement compétents pour être la DPA de l'OCAM et ce uniquement pour les traitements de l'OCAM relevant du sous-titre 4 du titre 3 du projet. Pour d'autres traitements (par exemple les traitements dans le cadre de la politique du personnel) de l'OCAM, c'est l'APD qui est compétente. Pour l'Unité d'information des passagers aussi, on compte potentiellement trois DPA. (...) "

143. Ce résumé dépeint ainsi le paysage fédéral complexe des DPA qui est créé en vertu du projet de loi. Bien que ce règlement ne soit pas contraire au RGPD, ni à la Directive Police et Justice, et qu'il s'agisse ici en essence d'un choix stratégique, l'APD est préoccupée par le fait que ce choix – malgré les obligations de coopération entre les quatre DPA et le "mécanisme de guichet unique" prévu dans le projet de loi³² – mènera en pratique à des discussions de compétence, à un éclatement de l'expertise, à un traitement compliqué des dossiers et à des divergences dans la jurisprudence de la protection des données. L'APD souligne dès lors l'alternative qui avait été proposée par la Commission : réduire le nombre de DPA fédérales à deux tout au plus³³ au lieu de quatre.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité de protection des données émet un avis défavorable sur le Chapitre V du Titre 1, sur le Titre IV et sur les articles 221, § 1 et 229 du Titre VI du projet de loi.

Pour le surplus, l'Autorité de protection des données émet un avis favorable sur le projet de loi à la condition que les remarques qui y sont formulées soient prises en compte dans une version amendée du projet.

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

³² Article 274 du projet de loi (nouveau).

³³ Points 461 à 464 inclus de l'avis CPVP n° 33/2018.