



Avis n° 45/2018 du 23 mai 2018

Objet: Demande d'avis du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur l'avant-projet d'ordonnance organique de la gestion des intérêts matériels des communautés convictionnelles locales (CO-A-2018-021)

La Commission de la protection de la vie privée ;

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

Vu la demande d'avis de Monsieur le Ministre-Président Rudi Vervoort reçue le 8 mars 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Verschuere Stefan;

Émet, le 23 mai 2018, l'avis suivant :

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

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

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

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

^[1] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

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

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

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

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital (ci-après « le demandeur ») a soumis pour avis à la Commission l'avant-projet d'ordonnance organique de la gestion des intérêts matériels des communautés convictionnelles locales.

2. Comme le rappelle l'exposé des motifs, l'organisation et la reconnaissance des communautés locales relèvent de la compétence régionale. L'exposé indique également qu'« *une jurisprudence administrative prescrivait, comme critère de reconnaissance d'une communauté locale, une existence « depuis longtemps ». Ce critère, non quantifié, n'était vérifié que sur la seule déclaration des organes représentatifs. Il convenait dès lors d'une part de le quantifier, d'autre part de l'objectiver.* »

3. « *Cinq ans est apparu comme une période suffisante pour démontrer l'existence stable d'une communauté convictionnelle. Afin de vérifier, le projet prévoit un « enregistrement » préalable par le Gouvernement, remis à jour annuellement. Cet enregistrement doit également être abordé au regard des nouvelles compétences régionales en matière de prévention et sécurité. C'est pourquoi l'enregistrement contient deux volets :*

- *Le premier volet concerne les communautés qui ont fait le choix de s'inscrire auprès d'un organe représentatif. Il s'agit donc, en plus des communautés locales déjà reconnues, d'enregistrer celles qui ne le sont pas encore.*
- *Le deuxième volet concerne des communautés convictionnelles locales qui ne sont pas inscrites auprès d'un organe représentatif reconnu. Il peut donc s'agir de communautés qui considèrent pratiquer l'un des cultes reconnus, mais également de communautés qui considèrent pratiquer un culte qui n'est pas reconnu en Belgique. »*

4. Le demandeur précise dans sa demande qu'« *en aucun cas les autorités civiles n'auront accès à des données qui permettraient d'identifier les membres d'une communauté cultuelle. Les seules données disponibles seront celles des gestionnaires des établissements.* »

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

5. Comme indiqué ci-avant, la matière de la reconnaissance des communautés locales de cultes, reconnus ou non reconnus, affiliés ou non affiliés à un culte reconnu, ressort de la compétence régionale. Ce faisant, la Région est tenue, dans certaines circonstances, d'intervenir financièrement afin de permettre l'exercice du culte et dispose d'un pouvoir de tutelle sur certains actes.

6. C'est ainsi que l'article 30 de l'avant-projet prévoit que « *lorsque les recettes de l'établissement ne permettent pas de couvrir les dépenses ordinaires, le Gouvernement octroie une intervention égale à la différence. (...)* ».

7. Conformément à l'article 6, §1^{er}, de l'avant-projet, le Gouvernement autorise également, sur la proposition de l'organe représentatif¹, la création d'un établissement. L'article 6, §2 précise que l'établissement est un organisme public doté de la personnalité juridique et qu'il est géré par un conseil d'administration. Le Conseil d'administration est l'organe de gestion de l'établissement. Il se compose de cinq membre dont au plus trois peuvent être du même genre².

8. L'article 8 de l'avant-projet prévoit que « *l'établissement tient, dans le lieu affecté à l'exercice de la conviction, le registre des membres de la communauté locale qui le fréquentent. Le registre comptabilise les membres de chaque genre. Il est consultable en tout temps par l'organe représentatif reconnu* ».

9. L'article 10, §1^{er}, de l'avant-projet prévoit que pour élire les membres du conseil d'administration de l'établissement, il faut, au jour des élections :

- Être inscrit depuis un an au moins au registre visé à l'article 8 ;
- Avoir atteint l'âge de dix-huit ans accomplis.

10. L'article 11 dispose que la liste des personnes candidates à ce scrutin est communiquée par toute voie utile et que la liste des personnes ayant le droit de vote « est également affichée ou publiée ».

11. L'article 3, §1^{er}, de l'avant-projet prévoit que « *l'organe représentatif fourni chaque année au Gouvernement, avant le 31 janvier, la liste des communautés locales affiliées, reconnues et non reconnues. Le Gouvernement enregistre les communautés locales non encore reconnues. La transmission électronique est permise selon les modalités déterminées par le Gouvernement. La liste mentionne pour chaque communauté locale :*

1° (...)

2° les données d'identité des personnes habilitées par la communauté locale à la représenter ;

3° les données d'identité de toute personne en charge de l'exercice de la conviction ;

¹ Défini à l'article 2, 3° de l'avant-projet, l'organe représentatif est la personne morale reconnue par l'Autorité fédérale comme l'organe représentatif d'une communauté convictionnelle.

² Article 9, §1^{er}, de l'avant-projet soumis pour avis.

(...)

6° pour les communautés locales reconnues, le nom des membres du conseil d'administration de l'établissement de la communauté. »

12. Enfin, dans le Chapitre IV intitulé « de la tutelle administrative sur les actes et de la tutelle coercitive sur les Conseils d'Administration », l'article 50 de l'avant-projet prévoit que « *hormis le registre des membres visé à l'article 8, le Gouvernement peut recueillir, y compris au siège de l'établissement, tous renseignements et éléments utiles* ».

13. La Commission rappelle que le traitement de données relatives aux convictions religieuses et philosophiques est en principe interdit par l'article 9, §1^{er} du Règlement Général sur la Protection des données (RGPD).

14. L'interdiction peut être levée, sur pied de l'une des bases de légitimité énoncée par l'article 9, §2 du RGPD. Cet article permet le traitement de telles données notamment, au point g), si le « *traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un Etat membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée* ».

15. Il prévoit une telle possibilité également, en son point d), si « *le traitement est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association, ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées* ».

16. Les données à caractère personnel contenues dans la liste communiquée au Gouvernement et visée par l'article 3 de l'avant-projet doit être considérées comme relevant des catégories particulières de données visées à l'article 9 du RGPD.

17. Au regard des missions de financement du culte imparties au Gouvernement régional, la Commission considère que le demandeur peut se prévaloir de l'exception d'interdiction du traitement de données sensibles visées à l'article 9, §1^{er} RGPD, tel que prévue par l'article 9, §2, g) RGPD mentionné ci-avant.

18. Au regard de ce que la communauté convictionnelle locale doit comporter 200 membres au minimum pour pouvoir être reconnue et bénéficier des financements du demandeur, l'établissement gérant cette communauté doit être en mesure de déterminer les membres de celle-ci, afin de les comptabiliser. Toutefois, la Commission rappelle que toute personne est libre de sa conviction religieuse ou philosophique, tout comme de son choix d'appartenir ou de fréquenter l'une ou l'autre communauté qui la pratique. Cette liberté doit être préservée de toute contrainte. Il ne peut dès lors être imposé aux personnes fréquentant l'une de ces communautés de s'y faire membre ou encore, d'être inscrite sur un registre. Cette inscription doit se faire sur base volontaire impliquant le consentement. C'est donc sous réserve du respect conjoint des articles 6, §1^{er} sous a), 7 et 9, §2, d), que les établissements sont légitimes à traiter les données à caractère personnel des personnes membre de leur communauté locale au sein du registre visé à l'article 8 de l'avant-projet.

19. Dans ce cadre, et au regard de ce qui précède, le demandeur tout comme l'établissement, doivent prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées. La Commission invite dès lors tout d'abord le demandeur à prévoir que les personnes concernées soient dûment informées du traitement fait de leurs données, par lui et par l'établissement concerné. Elles doivent également être informées de leurs droits et des obligations incombant au(x) responsable(s) du traitement, lesquels sont par ailleurs invités à procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données, telle que prévue à l'article 35 RGPD, qui stipule que *« lorsqu'un type de traitement en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. Une seule et même analyse peut porter sur un ensemble d'opérations de traitement similaires qui présentent des risques élevés similaires »*.

20. Le Groupe de travail Article 29 considère en effet qu'un « risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques » recouvre notamment la liberté de pensée, de conscience et de religion³, conformément au considérant 75 du RGPD. Cela a été suivi par la Commission dans sa Recommandation n° 01/2018 du 28 février 2018 concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et la consultation préalable⁴.

21. La Commission invite en outre le demandeur à préciser qui sont les personnes visées à l'article 3, §1^{er}, alinéa 3°, de l'avant-projet lorsqu'il vise « les personnes en charge de l'exercice de la

³ WP29 Guidelines on data Protection Impact Assessment "WP248".

⁴ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2018.pdf, en particulier voir pages 8 à 10, 20 et 24.

conviction », dans la mesure où cette notion n'est pas définie par l'avant-projet en son article 2 comprenant les définitions.

22. La Commission s'interroge sur la nécessité de comptabilisation des membres de chaque genre telle que prévue par l'article 8 de l'avant-projet. En dehors du respect de la parité de genre au sein du conseil d'administration de l'établissement, prévu à l'article 9, §1^{er} de l'avant-projet, la précision du genre n'apparaît pas pertinente. Le respect de l'article 9, §1^{er} est par ailleurs vérifiable et contrôlable en dehors de l'inscription des membres au registre. La Commission invite le demandeur à préciser la nécessité de cette comptabilisation ou de supprimer celle-ci, à défaut d'être pertinente.

23. Toujours dans l'article 8, la Commission demande à ce que soit précisée la manière dont ledit registre est rendu « consultable » pour l'organe représentatif. Il ne ressort en effet pas clairement de cette disposition s'il s'agit là d'une consultation sur place ou de la communication d'une copie.

24. Au regard du caractère sensible des données visées, la Commission s'interroge sur la pertinence et la proportionnalité de la publication et/ou de l'affichage de la liste des personnes ayant le droit de vote, tels que prévus à l'article 11, second alinéa, de l'avant-projet. En effet, si la communication des noms des candidats à l'élection des membres du conseil d'administration se justifie au regard de l'article 9, §2, d) RGPD⁵, il n'en va pas de même, à la lecture de l'avant-projet en l'état, de la liste des électeurs. Cette liste ainsi affichée ou publiée pourrait en effet faire l'objet de copie ou de photographie qui pourraient à leur tour être diffusées sans qu'aucun contrôle des finalités ultérieures ne puissent être mis en place ce qui, dans le contexte précis des établissements où s'exerce une conviction, entraîne de réels risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées.

25. Le demandeur a été interpellé par le Secrétariat de la Commission à ce sujet et a fait savoir que d'autres méthodes de publications plus discrètes seraient envisagées, telle que la tenue de la liste par le secrétaire de l'établissement de gestion. La Commission n'a pas à dicter l'une ou l'autre méthode à privilégier mais rejoint le demandeur sur le fait qu'une méthode de tenue discrète et limitée d'accès de la liste des électeurs pour le seul responsable de traitement qui en a besoin, doit être trouvée. La Commission invite donc le demandeur à préciser, outre la base de légitimité soutenant le traitement de données à caractère personnel ainsi prévu par l'avant-projet, la méthode de publication respectueuse de la protection de la vie privée des électeurs concernés.

⁵ « le traitement est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées; »

26. Enfin, tenant compte des pouvoirs attribués au demandeur dans le cadre de sa tutelle, tels que définis aux articles 48 à 50, repris sous la section 1 « de l'information de l'autorité de tutelle » du Chapitre IV susmentionné de l'avant-projet, la Commission invite le demandeur à préciser ce que le Gouvernement est en droit de recueillir comme renseignements utiles et dans quelles conditions, et/ou, si, à tout le moins, ces renseignements peuvent porter sur des données à caractère personnel. Au regard du contexte visé, si ces renseignements portent le cas échéant sur des catégories sensibles de données (article 9 RGPD), le demandeur doit tenir compte des remarques établies ci-avant aux points 12 à 16. A cet égard, la Commission accueille positivement la précision de l'article 50 tenant à la non accessibilité pour le Gouvernement du Registre visé à l'article 8 de l'avant-projet.

27. Le demandeur a pu préciser que le responsable du traitement désigné au sein du Gouvernement pour le traitement des données à caractère personnel concernées serait « Bruxelles Pouvoirs Locaux ». La Commission invite toutefois le demandeur à le préciser clairement dans son avant-projet, afin notamment que les personnes concernées sachent à qui s'adresser afin d'exercer leurs droits.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un **avis favorable** à la condition du respect des remarques formulées aux points 13 à 27 du présent avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere