



Avis n° 124/2019 du 19 juin 2019

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 18 janvier 2018 visant l'établissement d'un cadastre des subventions en Communauté française (CO-A-2019-121)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

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 « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis du Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification Administrative, Monsieur André Flahaut, reçue le 26 avril 2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données;

Émet, le 19 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification Administrative, André Flahaut (ci-après "le demandeur"), a sollicité, le 26 avril 2019, l'avis de l'Autorité sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 18 janvier 2018 visant l'établissement d'un cadastre des subventions en Communauté française (ci-après "l'avant-projet").
2. La Communauté française a adopté un décret, le 18 janvier 2018, visant à établir un cadastre des subventions en Communauté française (ci-après "le décret"). Ce décret impose au Gouvernement de transmettre au Parlement, pour le 15 juin au plus tard, *"un rapport comprenant l'ensemble des subventions octroyées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année qui précède à des bénéficiaires par les instances subsidiantes relevant de la Communauté française"* (article 2 du décret). Le décret détermine les données qui doivent être reprises dans le rapport tout en ajoutant que *"le cas échéant, le Gouvernement élargira, par arrêté le contenu des informations à fournir"*. Le décret impose, en outre, au Gouvernement de mettre en ligne *"l'ensemble des subventions octroyées à des bénéficiaires par les instances subsidiantes relevant de la Communauté française dans une base de données publiée sur un site internet dédié. Le Gouvernement définit les modalités de mise en œuvre de cette disposition"*.
3. L'avant-projet d'arrêté soumis pour avis exécute ce décret. Il précise les informations qui doivent figurer dans le rapport transmis au Parlement (Chapitre 1 de l'avant-projet) et il définit les modalités de la mise en ligne, sur un site internet dédié, des subventions accordées par la Communauté française (Chapitre 2 de l'avant-projet).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. L'avant-projet précise les informations qui doivent figurer dans le rapport fait au Parlement et il détermine les modalités relatives à la mise en ligne annuelle de la base de données des subventions accordées par la Communauté française. L'avant-projet prévoit que le nom des personnes physiques bénéficiaires d'une subvention ne sera repris ni dans le rapport fait au Parlement ni dans la base de données qui sera mise en ligne. Ces opérations peuvent toutefois impliquer des traitements de données à caractère personnel. En effet, premièrement, les personnes qui rédigent le rapport qui doit être fait au Parlement auront accès à l'identité des personnes physiques qui auraient reçu des subventions dans l'année précédente. Deuxièmement, il se peut que la publication de la base de données qui reprend, pour identifier les bénéficiaires personnes physiques, la mention « personne physique » et leur code postal, puisse constituer un traitement de données personnelles s'il existe une possibilité raisonnable d'identification des personnes physiques bénéficiaires à l'aide d'un recoupement des différentes données reprises dans la base de données. Si c'est le cas, il est alors nécessaire que

ces opérations soient conformes à la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel dont le RGPD.

A. Base(s) juridique(s) des traitements

5. Selon l'article 6 du RGPD, les traitements de données à caractère personnel ne sont licites que s'ils reposent, au moins, sur une des bases juridiques qu'il énonce.
6. À l'estime de l'Autorité, les traitements de données organisés par l'avant-projet peuvent être jugés *"nécessaire[s] au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis"* (article 6.1.c) du RGPD).
7. Lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est le respect d'une obligation légale, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la CEDH"), prescrit que les éléments essentiels du traitement de données soient repris dans une norme de rang législatif¹. Il faut donc, en principe, que le responsable du traitement, les types ou catégories de données qui font l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être, la limitation des finalités, les durées de conservation et les opérations et procédures de traitement soient définis par une norme de rang législatif². Toutefois le principe de légalité n'empêche pas, comme la Cour constitutionnelle l'a établi aux termes d'une jurisprudence constante, une délégation au Gouvernement *"pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur"*³. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁴.

B. Désignation du responsable du traitement

8. Pour rappel, le responsable du traitement peut être défini comme *"la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement"* (article 4.7 du RGPD). L'article 4.7 du RGPD dispose que

¹ Voyez, not., Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 et s. Voyez, également, Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 130/2018 du 28 novembre 2018, § 9 ; Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30.

² Lire par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 et s.

³ Lire, par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, § B.7.2.

⁴ Voir par exemple Avis de l'APD n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30 ; Avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9 ; Avis de l'APD n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour une hypothèse concrète où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place des traitements de données à caractère personnel.

lorsque les traitements et les moyens d'un traitement de données sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement peut être désigné par la réglementation.

9. Ni le décret ni l'avant-projet d'arrêté n'établit explicitement l'identité du responsable du traitement. Le décret du 18 janvier 2018 indique néanmoins que c'est le Gouvernement qui est tenu de transmettre au Parlement un rapport comprenant l'ensemble des subventions accordées par la Communauté française (article 2) et que c'est encore le Gouvernement qui est tenu de mettre en ligne l'ensemble des subventions accordées par la Communauté française (article 3). Le législateur semble ainsi avoir voulu attribuer au Gouvernement le rôle de responsable du traitement. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard et de faciliter l'exercice des droits de la personne concernée tel qu'ils figurent aux articles 12 à 22 du RGPD, l'Autorité invite le demandeur à identifier explicitement, dans son avant-projet d'arrêté, quel service ou institution doit être considéré comme le responsable du traitement au sein du Gouvernement.
10. L'Autorité attire, en outre, l'attention sur l'obligation qui pèse sur le responsable du traitement de fournir aux personnes concernées les informations requises par les articles 13 et 14 du RGPD.

C. Finalité(s) du traitement

11. Selon l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
12. Il ressort des développements accompagnant la proposition de décret visant à l'établissement d'un cadastre des subventions en Communauté française que la finalité poursuivie par la mise en œuvre de ce cadastre est d'assurer une plus grande transparence administrative afin, notamment, de déceler des subventions multiples, d'analyser leur opportunité et éventuellement d'y mettre fin⁵. Cette transparence en matière de subventions devrait permettre, toujours selon les développements de la proposition de décret, de s'assurer du respect de l'intérêt général lors de l'octroi des subventions⁶.
13. L'Autorité considère qu'une telle finalité est légitime et déterminée. Elle n'est, par contre, pas explicite puisqu'elle se déduit des travaux préparatoires et ne se retrouve ni dans le décret du 18 janvier 2018 ni dans l'avant-projet. Vu que le décret du 18 janvier 2018 ne précise pas quelles sont les finalités poursuivies par l'établissement et la publication en ligne du cadastre, l'Autorité insiste pour que cette finalité soit, en tous cas, détaillée dans l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement.

⁵ Doc. Parl. (Communauté française), sess. ord., 2016-2017, n° 408/1, p. 3.

⁶ *Ibid.*

D. Catégories de données traitées

14. L'Autorité rappelle que les catégories de données traitées constituent un élément essentiel qu'il faut, dès lors, fixer dans la norme de rang législatif qui fonde le traitement de données.

15. L'article 2 du décret du 18 janvier 2018 dispose que :

"Chaque année, le Gouvernement transmet au plus tard le 15 juin au Parlement un rapport comprenant l'ensemble des subventions octroyées entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année qui précède à des bénéficiaires par les instances subsidiaires relevant de la Communauté française.

Ce rapport contient au minimum les informations suivantes, par secteur de compétence relevant de la Communauté française :

- le cas échéant, l'article de base (AB) du décret contenant le budget des dépenses de l'année concernée à partir duquel les crédits sont alloués à la subvention;

- la base légale;

- le soutien financier;

- la description du bénéficiaire;

- le type de subvention;

- la justification de la subvention;

- la finalité de la subvention;

- le Ministre ordonnateur.

Le cas échéant, le Gouvernement élargira, par arrêté, le contenu des informations à fournir.

Ce rapport est publié sur le site du Parlement"

16. Les articles 2 à 8 de l'avant-projet exécutent cette disposition législative en précisant ce qu'il faut entendre par les différentes catégories d'information identifiées par l'article 2 du décret. Ce faisant, l'avant-projet respecte le principe de légalité quant aux catégories de données traitées⁷.

17. Par ailleurs, aux termes de l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel traitées doivent être *"adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)"*.

⁷ L'Autorité profite de son présent avis pour souligner que, en vertu du principe de légalité, le législateur décréteur aurait dû, contrairement au choix qu'il a posé dans le décret du 18 janvier 2018, déterminer de manière exhaustive les catégories d'information à fournir en vue d'établir le cadastre des subventions. L'Autorité souligne qu'elle n'a pas pu le signaler en temps utile au législateur décréteur puisqu'elle n'a pas été saisie d'une demande d'avis concernant la proposition de décret.

18. L'Autorité estime que les données traitées sur pied de l'avant-projet d'arrêté sont bien adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie par l'établissement du cadastre des subventions. À cet égard, l'Autorité souligne que la décision prise par le Gouvernement de ne pas reprendre, dans le rapport fait au Parlement ainsi que sur le site internet spécifique de la Communauté française, le nom complet et l'adresse des personnes physiques ayant reçu une subvention, mais d'indiquer uniquement qu'il s'agit d'une personne physique et le code postal de cette dernière limite très fortement l'ingérence dans le droit à la protection des données personnelles causée par l'établissement d'un cadastre des subventions. Cette décision du Gouvernement de n'indiquer que la mention « personne physique » pour identifier les bénéficiaires de subventions accordées à des personnes physiques permet assurément de rencontrer l'exigence de minimisation des données. L'Autorité souhaite toutefois souligner cette mesure n'est pas nécessairement exigée par le RGPD, lequel impose "uniquement" de veiller à ce que les données personnelles traitées soient limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre la finalité pour laquelle elles sont traitées. Il s'ensuit que, à condition de le justifier au regard de la finalité poursuivie et d'être en mesure de démontrer la proportionnalité de son choix, le demandeur aurait, par exemple⁸, pu décider d'opter pour un système dans lequel le nom du bénéficiaire personne physique ne serait pas repris dans le cadastre, mais serait remplacé par un numéro de dossier propre à ce bénéficiaire. Par ailleurs, l'Autorité indique que le responsable du traitement devra veiller à prévenir le risque réel que les personnes concernées puissent être identifiées.

E. Délais de conservation des données

19. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données collectées "*sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées*".
20. L'Autorité constate que ni le décret du 18 janvier 2018 visant à l'établissement d'un cadastre des subventions ni l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement ne prévoit un délai de conservation des données traitées.
21. L'Autorité rappelle que la définition des durées de conservation des données à caractère personnel est considérée comme un des éléments essentiels du traitement qu'il faut, en principe, fixer dans la norme législative qui organise le traitement de données à caractère personnel. Cela étant dit, dans un domaine tel que celui concerné par l'avant-projet, à savoir l'établissement d'un cadastre des subventions dans lequel le nom des bénéficiaires personnes physiques n'est pas repris, l'Autorité est

⁸ Il s'agit d'une des deux propositions qui ont été faites dans l'analyse juridique du 30 novembre 2018 du Centre de recherche information droit et société sur l'application du décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 visant à l'établissement d'un cadastre des subventions en Communauté française.

d'avis que le décret du 18 janvier peut fonder le Gouvernement de la Communauté française à préciser la durée de conservation des données personnelles. Il s'ensuit que, conformément au principe de l'article 5.1.e) du RGPD, le demandeur doit indiquer une durée de conservation des données personnelles et justifier cette durée au regard de la finalité pour laquelle ces données sont traitées. À cet égard, l'Autorité rappelle que la durée de conservation des données peut, si cela est dûment justifié au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, être longue⁹.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime qu'il est nécessaire d'apporter les **adaptations suivantes** à l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 18 janvier 2018 visant à l'établissement d'un cadastre des subventions en Communauté française :

- Identifier explicitement le responsable du traitement (**cons. 9**)
- Expliciter la (les) finalité(s) du traitement de données (**cons. 13**)
- Déterminer les délais de conservation des données traitées (**cons. 21**)

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances

⁹ À ce propos, voyez CJUE, *Affaire Camera di Commercio c. Manni*, C-398/15, 9 mars 2017.