



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 74/2020 du 24 août 2020

Objet: Avis relatif à un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant la procédure de reconnaissance, de classement et de subventionnement du mouvement sportif organisé (CO-A-2020-064)

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 de la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, Madame Valérie Glatigny, reçue le 23 juin 2020 ;

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

Émet, le 24 août 2020, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. La Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, Madame Valérie Glatigny (ci-après, la « demanderesse ») a sollicité l'avis de l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité ») concernant les articles 4 à 11 d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant la procédure de reconnaissance, de classement et de subventionnement du mouvement sportif organisé (ci-après, le « projet »).
2. Ce projet exécute le décret portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française adopté par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles le 3 mai 2019 (ci-après, « le décret »).
3. La demanderesse indique dans le formulaire de demande d'avis qu' « afin d'obtenir une demande de reconnaissance, les fédérations et associations sportives doivent introduire une demande à l'Administration. Leur dossier comprend, notamment, des données à caractère personnel ».
4. La demande d'avis vise uniquement les articles 4 à 11 du projet qui portent principalement sur les annexes à joindre aux demandes de reconnaissance introduites par les fédérations et associations sportives. L'Autorité se penchera également sur articles 12 à 16 du projet qui portent sur la procédure en matière de reconnaissance. Les autres dispositions du projet n'appellent pas de remarque de l'Autorité dans la mesure où elles ne prévoient pas de traitement de données à caractère personnel.
5. L'octroi d'une reconnaissance à une fédération ou association sportive permettra à cette dernière de bénéficier de subventions suivant les conditions et modalités prévues par le décret et le projet.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

1. Fondement du projet, finalité du traitement et base légale

6. Le préambule du projet indique notamment comme fondement du projet les chapitres III et IV du décret. En ce qui concerne les articles 4 à 11 du projet, le fondement est plus précisément l'article 29 du décret qui prévoit que « la demande de reconnaissance est introduite par la fédération ou l'association au moyen d'un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement. Elle est adressée au Gouvernement, accompagnée des annexes qu'il détermine ».

7. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
8. Les articles 4 à 10 du projet énumèrent les annexes à joindre aux demandes de reconnaissance introduites par les fédérations et associations sportives. Il ressort du projet que la finalité poursuivie par ce traitement est l'examen des demandes de reconnaissance en vue de vérifier si les conditions relatives à la reconnaissance de la fédération ou association sportive, telles que prévues aux articles 21 à 28 du décret, sont réunies. Certaines données sont également nécessaires pour le calcul des subventions prévues dans le décret et le projet.
9. Par ailleurs, suite à une demande d'informations complémentaires relatives au traitement de certaines données (notamment la date de naissance et le sexe du personnel visé à l'article 4, 5°, a, l'article 9, 5°, a et l'article 10, 5°, a), la demanderesse a indiqué que ces données sont traitées à des fins statistiques pour une analyse de l'emploi dans les fédérations sportives. Cette finalité ne ressort pas de manière explicite à la lecture du projet et du décret, et l'Autorité considère que cette finalité devrait être précisée dans le projet.
10. En outre, la demanderesse a précisé dans sa réponse que la liste des membres du personnel des fédérations et associations sert également pour « établir le cadastre de l'emploi » [non-marchand en communauté française]. Cette finalité ne ressort absolument pas du projet et du décret et l'Autorité estime que cette finalité devrait être explicitée dans le projet.
11. La demanderesse a également indiqué dans sa réponse à la demande d'informations complémentaires que la collecte des données d'identification des dirigeants des cercles des fédérations et associations sportives « permet de disposer des adresses de contact en cas de visite d'inspection ou d'envoi de courrier ». Cette finalité n'est pas prévue dans le projet ou dans le décret et l'Autorité estime que cela doit impérativement être précisé dans le projet. La finalité « envoi de courrier » doit par ailleurs être mieux explicitée et définir à quelles fins des courriers pourraient devoir être adressés à ces personnes.
12. La demanderesse indique dans le formulaire de demande d'avis que l'objectif d'intérêt général poursuivi par le traitement est la promotion du mouvement sportif organisé. Cet objectif est très général et il ne faudrait pas confondre un objectif général avec la finalité d'un traitement de données, qui doit être « déterminée et explicite ».

13. L'Autorité rappelle ici que la finalité doit être suffisamment précise pour qu'un justiciable connaisse clairement les raisons exactes qui ont conduit au traitement de ses données à caractère personnel¹. À la lecture de cette finalité, il doit pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre.

2. Proportionnalité et minimisation des données

14. L'article 5.1.c) du RGPD stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").
15. Les articles 4 à 10 du projet prévoient que les fédérations et associations sportives doivent joindre à leur demande de reconnaissance une série d'annexes, dont certaines contiennent des données à caractère personnel, et qui permettent de vérifier si les conditions du décret sont remplies ou peuvent servir dans le cadre de la justification des subventions reprises au chapitre IV du décret.
16. En ce qui concerne les fédérations et associations sportives, les annexes suivantes contenant des données à caractère personnel doivent notamment être jointes à la demande de reconnaissance :
- une copie des statuts de la fédération ou de l'association sportive (article 4, 1° du projet);
 - la liste des dirigeants des cercles qui sont membres des fédérations et associations sportives : nom, adresse, fonction (article 4, 3°, d du projet) ;
 - la liste des membres de l'organe de gestion élu de la fédération ou association sportive : nom, adresse, sexe et fonction exercée (article 4, 4° du projet) ;
 - la liste des membres du personnel de la fédération ou association sportive : nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse, statut, nature du contrat, fonction, qualifications, nombre d'heures prestées, coût salarial...(article 4, 5° du projet) ;
 - la composition de l'organe de gestion de la fédération nationale dont la fédération ou l'association est, le cas échéant, partie composante (article 4, 8° du projet) ;
 - les noms, prénom, fonction et adresses de contact des personnes relais en charge des questions éthiques et du projet de vie au sein des fédérations et associations sportives (article 4, 12° du projet).

¹Voir dans le même sens l'avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de la protection de la vie privée qui affirmait que la finalité "*de datamatching et de datamining en vue d'une lutte efficace contre la fraude sociale*" était formulée de manière trop large pour fournir au justiciable suffisamment de précision quant aux circonstances exactes du regroupement de ses données à caractère personnel dans un datawarehouse. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_34_2018.pdf.

Voir également l'avis n° 99/2019 de l'Autorité du 3 avril 2019, dans lequel l'Autorité estimait que la finalité "*la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la protection sociale*" était aussi définie de manière trop vague. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf.

17. En ce qui concerne l'association du sport scolaire :

- une copie des statuts de l'association (article 9, 1^o du projet) ;
- la liste des membres de l'organe de gestion de l'association du sport scolaire : nom, adresse, sexe, fonction (article 9, 4^o du projet) ;
- la liste des membres du personnel de l'association du sport scolaire : nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse, statut, nature du contrat, fonction, qualifications, nombre d'heures prestées, coût salarial (article 9, 5^o du projet) ;
- pour chacune des fédérations sportives scolaires membres de l'association du sport scolaire : les statuts et la liste des membres de son organe de gestion en reprenant leur nom, adresse et fonction exercée (article 9, 7^o du projet).

18. En ce qui concerne l'association du sport dans l'enseignement supérieur :

- une copie des statuts de l'association (article 10, 1^o du projet) ;
- la liste des membres de l'organe de gestion : nom, adresse, sexe, fonction (article 10, 4^o du projet) ;
- la liste des membres du personnel : nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse, statut, nature du contrat, fonction, qualifications, nombre d'heures prestées, coût salarial (article 10, 5^o du projet) ;
- pour chacun des centres sportifs dans l'enseignement supérieur membres de l'association du sport dans l'enseignement supérieur : statuts, liste des membres de son organe de gestion en reprenant le nom et la fonction exercée (article 10, 7^o du projet).

19. Il ne ressort pas du projet à quelles fins toutes ces données d'identification sont récoltées et l'Autorité considère qu'une refonte des articles 4, 9 et 10 du projet s'impose afin que soit indiquée, pour chaque traitement envisagé, la finalité poursuivie, afin de permettre l'examen de la proportionnalité des données traitées.

20. En ce qui concerne le traitement de données à des fins statistiques, l'article 89.1 RGPD prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.

21. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes². S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées³ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.
22. L'Autorité rappelle que l'anonymisation est définie comme une opération au terme de laquelle des données à caractère personnel sont rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable (considérant 26 du RGPD). Une personne peut être identifiée par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence – y compris en ayant recours à des informations auxiliaires⁴ et ce même si le nom de la personne ne peut être retrouvé. Pour plus de détails, l'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données, prédecesseur du Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation⁵.
23. Afin de lever toute ambiguïté, la simple absence d'information directement identifiante telle que le nom, l'adresse ou le numéro de téléphone n'est pas suffisante pour considérer des données comme anonymes. Celles-ci seront généralement considérées comme pseudonymes et soumises au RGPD.
24. La transparence quant à la méthode d'anonymisation utilisée ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.
25. L'Autorité ne voit pas en quoi, dans le cas d'espèce, des statistiques ne pourraient pas être réalisés au moyen de données anonymes qui seraient consignées dans un tableau (ou autre outil) distinct épuré des données d'identification des personnes concernées.
26. L'article 11 du projet prévoit que « les données visées aux articles 4, 3° c, 8, 5° et 9, 5° sont anonymisées ». Suite à une demande d'informations complémentaires, la demanderesse a indiqué que

² Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*.

³ "Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable." (voir l'article 4.5) du RGPD).

⁴ Les informations auxiliaires sont toute information publique ou privée qui pourrait être utilisée par une personne ayant accès au dataset "anonymisé" pour ré-identifier une personne dans le dataset.

⁵ Cet avis est disponible à l'adresse suivante https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

l'article 11 du projet doit être modifié et qu'une modification de l'article sera opérée pour reprendre la formulation suivante : « aux articles 4,5°, 9,5° et 10,5° ».

27. L'Autorité s'interroge sur la portée de cette disposition puisque les données visées sont des données d'identification et ne sont donc pas anonymes. En effet, ces articles visent la communication d'une liste à jour des membres du personnel des fédérations et associations sportives (article 4,5°), de l'association du sport scolaire (article 9,5°) et de l'association du sport dans l'enseignement supérieur (article 10,5°) comportant le nom, le prénom, la date de naissance, le sexe,...Dans la mesure où une telle anonymisation aurait lieu, il conviendrait de reformuler cette disposition afin de clarifier dans quel délai elle interviendrait.
28. Enfin, l'article 4, 3°, c du projet prévoit que les fédérations et associations sportives doivent joindre à leur demande de reconnaissance le nombre à jour des sportifs (des cercles des fédérations et associations sportives) différenciés par âge et par sexe ainsi que par type de handicap classifié pour ceux affiliés à la fédération visée à l'article 23 du décret et par type de déficience pour ceux affiliés à l'association visée à l'article 26 du décret. Ces données ne semblent pas constituer des données à caractère personnel puisque qu'elles ne se rapportent pas à une personne physique identifiée ou identifiable. Cette disposition n'appelle dès lors pas de commentaires de l'Autorité.

3. Procédures et responsable(s) du traitement

a. Introduction de la demande de reconnaissance et décision

29. L'article 29 du décret prévoit que « la demande de reconnaissance est introduite par la fédération ou l'association au moyen d'un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement. Elle est adressée au Gouvernement, accompagnée des annexes qu'il détermine. La reconnaissance est accordée par le Gouvernement, après avis du Conseil supérieur (...) ».
30. L'article 2 du projet stipule que « pour être reconnues, les fédérations et les associations sportives introduisent une demande à l'Administration en utilisant les formulaires fournis par celle-ci ». L'article 3 du projet prévoit par ailleurs que « les demandes de reconnaissance, ainsi que leurs annexes, sont adressées à l'Administration (...) » (définie à l'article 1^{er} du projet comme « l'Administration générale du Sport du Ministère de la Communauté française »). L'article 12 du projet prévoit que « le Ministre est chargé de prendre les décisions d'octroi de reconnaissance, de non-reconnaissance, de suspension ou de retrait de reconnaissance ». Le Ministre est défini à l'article 1^{er} du projet comme « le membre du Gouvernement de la Communauté française ayant les Sports dans ses attributions ».

31. Alors que le décret prévoit que la détermination de la procédure de reconnaissance est laissée au Gouvernement et que la décision de reconnaissance est prise par le Gouvernement, le projet semble prévoir une délégation de compétence en faveur de l'Administration et du Ministre. Il revient au Conseil d'Etat de se prononcer sur la validité de cette délégation de pouvoir.
32. Selon que le Conseil d'Etat reconnaîtra comme valable ou non une telle délégation de compétence dans le cas d'espèce, il conviendra le cas échéant d'adapter le projet. En effet, si cette délégation de compétence au Ministre ne pouvait être opérée par le projet, le Ministre serait incompétent et partant, le traitement de données réalisé aux fins de l'exercice d'une mission pour laquelle il est incompétent serait lui-même en contrariété avec l'article 5, 1., a) du RGPD (licéité du traitement de données).

b. Recours contre les décisions d'octroi de la reconnaissance, de la non-reconnaissance, de la suspension et du retrait de reconnaissance

33. L'article 13 du projet prévoit que tout recours contre les décisions prises en vertu de l'article 12 du projet doit être introduit « auprès du Ministre et doit mentionner l'identité de la ou des personnes qui représente(nt) la fédération ou l'association sportive et qui souhaite(nt), le cas échéant, être entendue(s) par le Conseil supérieur » (définit à l'article 1^{er}, 2^o comme le Conseil supérieur des Sports institué par le décret du 20 novembre 2011 instituant le Conseil supérieur des Sports). L'article 14 prévoit qu'après vérification administrative du dossier, l'Administration informe la fédération ou l'association sportive, par envoi recommandé, du moment auquel le Conseil supérieur examinera, pour avis, le recours.
34. Dans le cadre de ces recours, le Conseil supérieur dispose d'une compétence d'avis, alors que le recours est introduit auprès du Ministre et la vérification administrative du dossier est exécutée par l'Administration.

c. Recours en cas d'absence de décision en matière de reconnaissance

35. L'article 15 prévoit qu'un recours auprès du Gouvernement peut être introduit par la fédération ou l'association sportive concernée dans le cas où le Ministre n'a pas fait connaître sa décision endéans les six mois à dater de la mise en conformité du dossier de reconnaissance par le demandeur.

d. Identification du responsable du traitement

36. Le décret et le projet n'identifient pas clairement le(s) responsable(s) du traitement ou les responsables conjoints du traitement dans le cadre de la procédure de reconnaissance et de recours.
37. Il convient de clarifier les rôles des différents intervenants afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD. L'Autorité invite le demandeur à identifier explicitement, dans son projet, pour chaque traitement de données, l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement ou éventuellement responsables conjoints du traitement. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁶. Il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité.

4. Durée de conservation des données et mise à jour des données

38. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
39. L'article 11 du projet prévoit que :

« Les données visées aux articles 4, 3°, c), 8, 5° et 9, 5° sont anonymisées.

Dans le cadre de la reconnaissance visée aux articles 4 à 10, les données à caractère personnel sont conservées pour une durée de 10 ans. Si la reconnaissance n'est pas reconduite, les données sont supprimées ou conservées à des fins statistiques. La fédération sportive et ou l'association sportive est informée de cette suppression ou anonymisation. Lorsque la reconnaissance est reconduite, les données sont actualisées ».

⁶ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats, p.1..*(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

40. L'article 11 du projet stipule que dans le cadre des reconnaissances visées aux articles 4 à 10 du projet, les données à caractère personnel sont conservées pour une durée de 10 ans. Si la reconnaissance n'est pas reconduite, l'article 11 du projet prévoit que les données sont supprimées ou conservées à des fins statistiques. Si toutefois la reconnaissance est reconduite, les données sont actualisées.
41. Selon les précisions apportées par la demanderesse suite à une demande d'informations complémentaires, le délai de conservation de 10 ans est justifié par le fait que « *la reconnaissance d'une fédération sportive porte sur une durée de 8 ans (Art 29 du Décret). La conservation des données pendant 2 années supplémentaires permet de s'assurer de conserver les coordonnées nécessaires dans la poursuite et finalisation des travaux de l'administration quant aux dossiers de la fédération concernée.* ». Les justifications communiquées sont relativement vagues et ne permettent pas de justifier un délai de conservation de 2 ans après la fin de la période couverte par la reconnaissance. Il conviendrait dès lors de diminuer le délai de conservation au délai qui est strictement nécessaire pour atteindre les finalités poursuivies par le traitement ou de pouvoir justifier ce délai supplémentaire.
42. L'Autorité relève également que le projet devrait prévoir des délais de conservation des données dans les hypothèses de refus ou de retrait de la reconnaissance.
43. En outre, si les données sont traitées à des fins statistiques au-delà de la durée de conservation, les données ne peuvent plus être conservées sous une forme permettant d'identifier les personnes concernées (voir nos remarques ci-dessus concernant le traitement de données à des fins statistiques).
44. Enfin, en ce qui concerne l'actualisation annuelle des données prévue aux articles 4, dernier alinéa, 9, dernier alinéa, 10, dernier alinéa et l'actualisation des données si la reconnaissance est reconduite prévue à l'article 11, l'Autorité rappelle l'obligation générale consacrée dans l'article 5, 1., d) du RGPD selon laquelle les données doivent être exactes et si nécessaires, tenues à jour, tout au long du traitement.

PAR CES MOTIFS

L'Autorité estime que le demandeur doit apporter les modifications suivantes au projet :

- Reformuler les articles 4, 9 et 10 afin de lier les données traitées à une finalité déterminée et explicite;
- Modifier les articles 4, 9 et 10 du projet afin que seules les données qui sont strictement nécessaires pour atteindre la finalité poursuivie par le projet et le décret y figurent ;
- Reformuler l'article 11 du projet afin de clarifier quand l'anonymisation interviendrait ;
- Identifier clairement les responsables (conjoint(s) du traitement ;
- Réviser l'article 11 du projet traitant de la durée de conservation des données afin de prévoir une durée n'excédant pas celle qui est nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées et prévoir ce qu'il advient des données en cas de refus ou de retrait de la reconnaissance.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances