



Avis n° 02/2009 du 14 janvier 2009

Objet : Projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française (A/2008/036)

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 de la Communauté française, reçue le 29 septembre 2008 ;

Vu le décret de la Communauté française du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française (ci-après le décret);

Vu le rapport de Madame D'Hautcourt ;

Émet, le 14 janvier 2009, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Monsieur le Ministre-Président de la Communauté française, Rudy Demotte, a soumis le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française (ci-après, le projet d'arrêté) à l'avis de la Commission.
2. L'avant-projet de décret relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand avait été soumis à l'avis de la Commission. Cette dernière avait rendu un avis favorable¹ à condition que certains articles soient précisés et que les projets d'arrêtés d'exécution soient soumis à l'avis de la Commission.
3. Lors de sa délibération du 4 mars 2008², le Comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la Santé, section Sécurité sociale, a autorisé la Banque Carrefour de la sécurité sociale à communiquer certaines données à caractère personnel (à savoir le nom, le prénom et le numéro d'identification des travailleurs salariés œuvrant au sein d'une institution ou d'un service du secteur non-marchand de la Communauté française) au Ministre de la Communauté française, en vue de la création d'un cadastre de l'emploi non-marchand.
4. Le décret définit le cadastre de l'emploi comme "*la banque de données informatisée coordonnée par le Secrétariat général en application des articles 3 à 8 sur la base des renseignements fournis par les banques de données fédérales, régionales et/ou communautaire existantes ou à venir et, à défaut, récoltés auprès des employeurs autorisés, déclarés, contrôlés, subsidiés, agréés et/ou reconnus par la Communauté française*".

¹ Avis n°17 du 5 juillet 2006 relatif à la demande d'avis de la Ministre-Président en charge de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale de la Communauté française de Belgique relatif à l'avant-projet de décret "Cadastre de l'emploi non-marchand".

² Délibération n° 08/15 du 4 mars 2008 du Comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la Santé relative à la communication de données à caractère personnel au Ministre de la Communauté française en vue de la création d'un cadastre de l'emploi dans le secteur non-marchand.

II. Examen de la demande

A. Application de la loi vie privée

5. L'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand ainsi que la collecte de données auprès de banques de données existantes, telles que la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, la Banque-Carrefour des entreprises, l'O.N.S.S. et l'O.N.S.S.A.P.L., constituent des traitements de données à caractère personnel rentrant dans le champ d'application de la loi vie privée, ce qui implique le respect par le responsable du traitement des principes de traitement légitime, de finalité, de proportionnalité et de sécurité de la loi vie privée.

B. Principe de traitement légitime

6. L'article 5 de la loi vie privée énonce les cinq hypothèses dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel peut être réalisé. En l'occurrence, le traitement mis en œuvre rentre dans l'hypothèse prévue à l'article 5, c) car il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis en vertu d'un décret.

C. Principes de finalité et de proportionnalité

7. Les principes de finalité et de proportionnalité stipulés à l'article 4 de la loi vie privée, imposent au responsable de traitement de ne collecter des données que pour une ou des finalités déterminées, explicites et légitimes et de ne traiter les données ainsi collectées que de manière compatible avec ces finalités. De plus, seules peuvent être collectées, pour réaliser la ou les finalités poursuivies, des données à caractère personnel adéquates, pertinentes et non excessives. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard de l'utilité et de la nécessité du traitement pour le responsable du traitement.
8. Il ressort des articles 3 et 6 du décret que l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand répond à des finalités tant de gestion que de statistique.

9. En tant qu'outil de gestion, ce cadastre répond aux finalités suivantes :

- *"Permettre l'octroi et la vérification des justifications des subventions liées à des critères concernant l'emploi sur la base de données authentiques obtenues auprès des banques de données fédérales, régionales et/ou communautaire existantes ou à venir, couplées aux données transmises directement par l'employeur dans la mesure où celles-ci ne sont reprises dans aucune des banques de données précitées;*
- *Permettre la vérification du respect des critères d'octroi de l'agrément ou de la reconnaissance liés à l'emploi, sur la base de données authentiques obtenues auprès des banques de données fédérales, régionales et/ou communautaire existantes ou à venir, couplées aux données transmises directement par l'employeur dans la mesure où celles-ci ne sont reprises dans aucune des banques de données précitées;*
- *Centraliser en un seul lieu les données relatives aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs relevant de la compétence de la Communauté française;*
- *Permettre l'estimation de l'impact d'une modification législative ou réglementaire de façon individuelle, employeur par employeur. Le cadastre de l'emploi concerne l'octroi et la justification de subventions ainsi que la vérification du respect des critères d'octroi d'un agrément ou d'une reconnaissance, de tout projet d'une durée égale ou supérieure à 12 mois. Seules les données strictement nécessaires à l'agrément, la reconnaissance, et/ou l'octroi de subventions sont légalement imposées dans le cadre du cadastre de l'emploi³".*

10. Quant aux finalités statistiques, il ressort de l'article 6 du décret que le cadastre doit permettre :

- *"L'élaboration de statistiques pertinentes en termes d'évaluation des besoins dans les matières relevant de la Communauté française, de*

³ Article 3 du décret du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française.

nombre et de qualité d'emplois créés, de nombre et d'importance de services ou institutions du non marchand;

- *L'optimisation dans la prise de décisions concernant les politiques de subventionnement et de développement du secteur non marchand".*

11. La Commission a estimé dans son avis du 5 juillet 2006 que les finalités décrites⁴ sont suffisamment déterminées et explicites, et semblent également légitimes au vu des objectifs avancés d'harmonisation, de simplification et de contrôle.
12. Afin de pouvoir réaliser les finalités précitées, il apparaît proportionné d'instaurer un cadastre de l'emploi non-marchand.
13. Quant aux données que la Communauté française envisage de collecter dans ce cadre, ils convient des les analyser en deux temps : sous l'angle des finalités de gestion dans un premier temps, puis sous l'angle des finalités de statistique.

a) Le cadastre de l'emploi non-marchand en tant qu'outil de gestion

14. Le décret prévoit, en son article 4, les catégories de données devant figurer dans le cadastre et prévoit qu'il appartient au gouvernement de déterminer, parmi celles-ci, celles qui sont nécessaires à l'exercice des missions conférées à ce cadastre.
15. Il ressort de l'article 3 du projet d'arrêté, ainsi que de la note transmise par le Ministre-Président de la Communauté française, que des données individualisées sont nécessaires pour l'agrément, la reconnaissance et/ou les subventions des institutions et services du non-marchand. Parmi ces données individualisées, certaines seront "*communes*" c'est-à-dire demandées à tous les opérateurs relevant de la compétence de la Communauté française, tandis que d'autres seront "*propres*" et donc ne seront demandées qu'à certains services de la Communauté explicitement mentionnés dans l'arrêté.
16. Tant le projet d'arrêté⁵, que la note transmise, insistent sur le fait que toutes les données, dont la communication est demandée aux services et organismes de la

⁴ La rédaction des finalités a été modifiée depuis l'avis rendu par la Commission le 5 juillet 2006, cependant l'objet de ces finalités est resté inchangé.

⁵ Article 2, § 3 et article 3, § 2.

Communauté française, sont strictement nécessaires pour l'octroi d'un agrément ou la liquidation de subventions. La note stipule également que toutes ces données sont reprises comme éléments d'informations à fournir aux services de la Communauté française dans chacun des décrets ou arrêtés fonctionnels actuellement en vigueur.

17. Ainsi, l'article 4 du projet d'arrêté arrête toute une série de données "*communes*" relatives aux employeurs et opérateurs (article 4, 1°); aux personnes engagées dans le cadre d'un contrat de travail ou dans un lien statutaire ou qui fournissent, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, des prestations de travail sous l'autorité de l'employeur (article 4, 2°); aux prestataires de services qui exercent une activité au sein de l'institution ou du service en tant que travailleur indépendant (article 4, 3°).
18. L'article 5 du projet d'arrêté définit quant à lui les données "*propres*" à chaque service ou organisme de la Communauté française qui seront sollicitées.
19. Enfin, l'article 6 du projet d'arrêté permet une adaptation de cette liste de données en fonction des évolutions des décrets et arrêtés fonctionnels.
20. Au regard de ce qui précède, ces données à caractère personnel apparaissent à la Commission comme étant adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues.
21. Les données ainsi obtenues doivent être exactes et, si nécessaire, mises à jour⁶. Le responsable de traitement est ainsi tenu de traiter les informations obtenues avec exactitude et de faire toute diligence pour tenir les données à jour. Le projet d'arrêté prévoit en son article 10 que les données "*sont récoltés au moins une fois par an, et au maximum une fois par trimestre si la réactualisation s'avère nécessaire pour la liquidation des subventions et les vérifications des conditions de reconnaissance, déclaration, agrément, contrôle et autorisation, auprès de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et des employeurs*".
22. La Commission fait remarquer que lorsqu'une donnée est utilisée à des fins de vérification ou de contrôle, il est préférable de se référer à la source "authentique". Lorsque la valeur d'une donnée change dans la source authentique, ceci implique un effort important pour mettre à jour les copies de cette source authentique. Si cette mise à jour n'a pas lieu ou pas de manière régulière, celui qui fait appel à la

⁶ Article 4, § 1, 4° de la loi vie privée.

copie de la source authentique s'appuie sur des informations qui ne sont plus d'actualité et qui sont donc erronées. Dans le cas présent, le responsable de traitement ayant tout intérêt à ce que les données qui sont reprises dans sa banque de données soient correctes, la Commission demande que le responsable de traitement effectue les contrôles et les mises à jour aussi souvent que nécessaire.

23. L'article 4, § 1, 5° de la loi vie privée impose une obligation supplémentaire quant à la durée de conservation de ces données qui ne peut être plus longue que le temps nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été obtenues. L'article 9 du projet d'arrêté prévoit une durée de conservation de dix années sous réserve de la survenance d'un litige à la suite d'une décision prise sur la base de ces données, auquel cas ces dernières seront conservées le temps nécessaire à l'épuisement de toutes les voies de recours éventuelles ou jusqu'à l'adoption d'une solution amiable. Cette durée de conservation de dix ans est la confirmation de ce qui est prévu par le décret en son article 2, § 1, 1°. Cependant, lors de son avis du 5 juillet 2006, la Commission n'a pas eu à se prononcer sur cette question car l'avant projet de décret ne stipulait aucune durée. La Commission regrette qu'aucune motivation n'ait été fournie sur cette durée de conservation et suggère que les raisons pour lesquelles il est nécessaire de conserver ces données pendant dix années soient précisées.

b) Le cadastre l'emploi non-marchand en tant qu'outil de statistique

24. L'article 7 du décret énumère les catégories de données devant figurer dans le cadastre. Le paragraphe 3 de ce même article stipule qu'il appartient au gouvernement de préciser, parmi ces catégories de données, celles qui sont nécessaires à la réalisation des finalités statistiques prévues à l'article 6 du décret.
25. Par ailleurs, l'article 8 du décret prévoit que les données mises à la disposition des Ministres compétents, des Directions générales, du Secrétariat général et de l'ONE seront des "*données agrégées anonymes ou, à défaut, codées nécessaires pour remplir les missions définies à l'article 6*".
26. Le projet d'arrêté stipule en son article 11 que "*le Secrétariat général communique aux Ministres concernées, ainsi qu'aux services et organismes de la Communauté française, qui en ont besoin pour la réalisation des objectifs visés à l'article 6 du Décret, les données contenues dans le cadastre de l'emploi. Cette communication ne peut porter que sur des données rendues anonymes ou codées*".

27. La Commission considère que cet article 11 du projet d'arrêté doit être lu au regard de l'article 8 du décret. Dès lors, elle constate avec satisfaction que le principe de proportionnalité des données traitées est respecté.
28. Concernant la durée de conservation des données anonymes, ou à défaut, codées, le décret stipule que ces données seront conservées sans délai dans le temps⁷. Si la conservation de données anonymes n'est soumise à aucune limite dans le temps, il n'en va pas de même pour les données codées. La Commission préconise qu'une durée de conservation des données codées soit fixée par l'arrêté.

D. Principe de sécurité de traitement

29. Le principe de sécurisation des traitements de données à caractère personnel, prévu à l'article 16 de la loi vie privée, impose au responsable du traitement de prendre des mesures techniques et organisationnelles adéquates pour protéger les données à caractère personnel qu'il traite et se prémunir contre les détournements de finalité. Le caractère adéquat de ces mesures de sécurité dépend, d'une part, de l'état de la technique et des frais engendrés et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels. La Commission constate avec satisfaction que le projet d'arrêté prévoit la mise en place de mesures de sécurité adéquates (dont l'élaboration d'un plan de sécurité et de confidentialité des données non codées, codées et anonymes; la création d'une liste des personnes ayant accès à la base de données; la nomination d'un conseiller en matière d'information, de sécurité et de protection de la vie privée).
30. La Commission constate que le Secrétariat général, responsable de traitement, fera appel à un sous-traitant⁸. En conséquence, les dispositions relatives à la conclusion d'un contrat de sous-traitance en bonne et due forme doivent également être respectées (article 16 de la loi vie privée). Il convient dans ce cadre de fixer la responsabilité du sous-traitant et de convenir explicitement que le sous-traitant et les personnes agissant sous son autorité ne peuvent agir, dans le cadre de la mission spécifique de sous-traitance, que sur instruction du responsable du traitement.

⁷ Article 2, § 1, 2° du décret du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française.

⁸ Article 12, § 2 du projet d'arrêté.

E. Remarque

31. La Commission relève l'incompatibilité du libellé du deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 19 du projet d'arrêté avec l'obligation formelle de motivation des actes administratifs. Cet alinéa prévoit en effet qu'une absence de communication des données par le ministre fonctionnel compétent équivaut à une décision de refus.
32. Diverses dispositions du projet d'arrêté prévoient un avis préalable de la Commission à la prise de certaines décisions (article 6 § 2; article 11 § 5; article 12 § 3; article 13 § 1 alinéa 2 et 3; article 16 alinéa 1). Cela n'entre cependant pas dans les compétences de la Commission telles que définies par la loi vie privée et son arrêté royal d'exécution du 13 février 2001. La Commission estime dès lors qu'il convient de supprimer les dispositions susmentionnées.
33. Au vu de ce qui précède, la Commission estime qu'il convient de supprimer le paragraphe 5 de l'article 11 du projet d'arrêté.
34. La Commission estime également qu'il eut été préférable que le projet d'arrêté procède par référence à certains principes et non par énumération exhaustive de listes de données lorsqu'il cite en ses articles 4 et 5 les variables qui seront récoltées.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable sur le projet d'arrêté moyennant la prise en compte de ses remarques (points 22, 23, 28, 31, 32, 33 et 34).

Pour l'Administrateur, e.c.

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere