



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 127/2021 du 28 juillet 2021

Objet : Demande d'avis sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique (CO-A-2021-127)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

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 Présidente du Comité de Direction du SPF Economie, Séverine Waterbley, reçue le 9 juin 2021 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 8 juillet 2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

émet, le 28 juillet 2021, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. La Présidente du Comité de Direction du SPF Economie a sollicité l'avis de l'Autorité sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique (ci-après « l'avant-projet de loi »).
2. Selon les termes de l'exposé des motifs, cet avant-projet de loi a pour objectif essentiel de mettre la réglementation fédérale en matière de statistique publique en conformité avec les nouvelles législations nationales et européennes relatives à la protection des données.
3. Seules les dispositions de l'avant-projet de loi qui appellent des commentaires de la part de l'Autorité feront l'objet de remarques ci-après. Sans tendre à l'exhaustivité, l'Autorité commente également d'initiative quelques dispositions de la loi précitée de 1962 (ci-après « la loi statistique publique ») qui ne sont pas modifiées par l'avant-projet de loi mais qui appellent des remarques au regard du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel.

II. Examen

Référence au RGPD et insertion de la notion de clé de pseudonymisation dans la loi statistique publique (art. 1 de l'avant-projet de loi)

4. L'article 1 de l'avant-projet adapte quelques concepts et définitions de la loi précitée de 1962 en se référant au RGPD en lieu et place de l'ancienne loi vie privée et aux concepts du RGPD.
5. Concernant le remplacement des concepts de données codées et de clef logique par ceux de pseudonymisation et de clef de pseudonymisation, l'Autorité relève que la pseudonymisation peut se faire par le biais de diverses techniques alors que la définition que l'avant-projet donne de la notion de clef de pseudonymisation (qui reprend la même définition que la notion de clef logique qui était précédemment utilisée¹) se réfère simplement au codage² et ce, sans imposer des garanties de sécurité minimale dans le choix des techniques utilisées alors que la réalisation de statistiques publiques implique par nature des risques importants au vu des collectes massives de données à grande échelle, (le cas échéant de catégories particulières de données au sens des articles 9 et 10 du RGPD) et des couplages éventuels de base de donnée qu'elle implique.

¹ À savoir un « *fichier de concordance formé du code arbitraire qui a été donné aux données d'identification, complété par des données d'identification* ».

² Le codage n'étant qu'une technique de pseudonymisation parmi d'autres. Cf à ce sujet l'avis 04/2007 du groupe de travail « article 29 » sur la notion de données à caractère personnel, p. 19 à 22

6. De plus, la définition de la notion de clef de pseudonymisation fait référence à l'utilisation d'un code arbitraire et non d'un code aléatoire alors que la pseudonymisation aléatoire offre le meilleur niveau de protection. Par conséquent, il est indiqué de supprimer cette référence au caractère arbitraire systématique du code utilisé.
7. Le choix de la technique de pseudonymisation utilisée pour une étude statistique doit assurer notamment l'intégrité et la confidentialité des données collectées. A cet égard, il convient de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) relatif à la pseudonymisation³ qui met, à juste titre, en évidence, d'une part, le fait que les générateurs de nombres aléatoires (GNA), le code d'authentification de message ou la fonction de hachage par clé secrète complexe (MAC) et le chiffrement sont les techniques de pseudonymisation qui sont actuellement les plus sûres en terme de protection des données et, d'autre part, l'importance d'adopter une approche basée sur le risque dans le choix de la technique de pseudonymisation utilisée ou, si nécessaire, la combinaison de plusieurs techniques afin de correctement minimiser les risques pour les personnes concernées à propos desquelles l'Institut national de statistique⁴ (ci-après « l'INS ») et les destinataires de l'INS traitent des données à des fins de recherche statistique ou scientifique ; ce qui constitue une exigence de l'article 32 du RGPD.
8. En pratique, même s'il est recommandé que le législateur impose un niveau de sécurité minimum requis en la matière, le choix de la ou des techniques utilisées *in concreto* pour chaque étude statistique doit être documenté par l'INS après réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel conformément à l'article 35 du RGPD.

Qualification de l'INS en tant que responsable du traitement et missions de service public de l'INS

9. L'article 4 de l'avant-projet remplace l'article 1er *quater* de la loi statistique publique pour prévoir que les traitements de données à caractère personnel effectués en vertu de la loi statistique publique sont soumis au RGPD et à la LTD ainsi que pour qualifier dans ce cadre l'INS comme responsable du traitement.

³ ENISA, <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>; Cf également à ce sujet l'avis sujet l'avis 04/2007 du groupe de travail « article 29 » sur la notion de données à caractère personnel, p. 19 à 22

version française de novembre 2019, https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices_fr

⁴ L'autorité prend le parti d'utiliser dans le présent avis la qualification d'institut national statistique pour cette DG du SPF Economie car l'avant-projet de loi ne modifie pas cela alors qu'institutionnellement, la qualification de DG statistique – Statistics Belgium du SPF Economie lui a été légalement conférée et qu'en tant qu'autorité statistique nationale au sens du règlement européen 223/2009, il s'agit de Statbel.

10. La 1^{ère} phrase de l'article 1^{quater} en projet doit être supprimée car elle est inutile et contraire à l'interdiction de retranscription des normes européennes d'application directe. Le champ d'application de la LTD étant clairement déterminé, cette loi s'applique aux traitements de données à caractère personnel réalisés par l'INS. Il en est de même pour le RGPD.
11. Quant à la qualification de l'INS comme responsable du traitement, l'Autorité relève tout d'abord qu'il convient de préciser quels sont les traitements pour lesquels cette qualification est faite. La notion de traitement de données à caractère personnel effectués en vertu de la présente loi est floue et n'apporte pas la transparence requise à la qualification légale de responsable du traitement.
12. Comme cela a été relevé par la Cour des comptes dans son rapport d'audit sur l'INS d'octobre 2014⁵, la notion de statistiques publiques et donc la mission de service public de l'INS n'est pas définie dans la loi statistique publique. Or, en vertu du principe de l'attribution des compétences administratives, consacré par l'article 105 de la Constitution et l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les autorités administratives n'ont d'autres pouvoirs que ceux que leur attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci. De plus, en vertu de l'article 6.1.e du RGPD, une administration telle que l'INS ne peut légitimement réaliser que les traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exercice de la ou des missions de service public dont elle est investie. Dans la mesure où la description de cette ou de ces missions de service public peut contribuer à la description claire, déterminée et explicite des finalités des traitements de données à caractère personnel réalisés, il importe de veiller à ce que toute la prévisibilité requise soit assurée à ce sujet dans la norme d'attribution de pouvoirs/missions de service public ; ce qui fait actuellement défaut dans la loi statistique publique.
13. De plus, en matière de statistiques publiques, le considérant 162 du RGPD met en évidence qu'en matière de traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques, le droit de l'Union ou le droit des Etats membres devrait notamment déterminer le contenu statistique en plus du contrôle de l'accès aux données et des dispositions particulières pour le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques ainsi que des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés de la personne concernée et pour préserver le secret statistique.
14. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, la mission de service public de l'INS est uniquement décrite sur son site web de la façon suivante (sans viser expressément la finalité

⁵ Disponible à l'adresse suivante https://www.ccrek.be/docs/2014_42_QualiteDesStatistiques.pdf

d'études statistiques publiques) : « *mission de collecte, production et diffusion de chiffres fiables et pertinents sur l'économie, la société et le territoire belges* ». Complémentairement à sa mission de production et diffusion des statistiques publiques, le directeur général a.i. précise que l'INS répond de manière croissante aux requêtes de données d'études codées émanant des universités du Royaume ou d'autres administrations publiques.

15. Il convient donc de combler cette lacune en précisant dans la loi statistique publique que l'INS est chargée d'une part, de produire et diffuser des statistiques accessibles au public qui servent à assurer l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques publiques sur la situation démographique, économique, sociale, écologique et technologique du pays (comme l'article 13 de l'avant-projet de loi prévoit d'ailleurs que c'est dans ces domaines que l'INS peut procéder à des investigations) et d'autre part de fournir des données d'étude anonymisées⁶ ou pseudonymisées à des fins d'élaboration de rapports préparatoires aux projets de politiques publiques, aux fins statistiques ou de recherche scientifique.
16. Quant au choix de l'entité qui assumera le rôle de responsable du traitement pour les traitements de données à caractère personnel réalisés à des fins de production et diffusion de ces statistiques publiques, l'article 4.7 du RGPD définit le responsable du traitement comme « la personne (...) qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ». Toute désignation légale du ou des responsables d'un traitement de données à caractère personnel doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁷. La désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique et la maîtrise dont il dispose pour déterminer les finalités et moyens essentiels du traitement mis en place. Décider du contraire non seulement contrarierait la lettre du texte du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.⁸
17. A l'instar de ce qui a été relevé par la Cour des Comptes dans son audit précité, l'Autorité relève que l'INS est une direction générale du SPF Economie qui n'est pas dotée de l'autonomie de

⁶ Des données sont considérées comme anonymisées si elles ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne précise. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD, il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint (L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence) et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées.

⁷ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du 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).

⁸ Lire article 6, 3., alinéa 2, et considérants n°s 8 et 10 du RGPD.

gestion. A ce sujet, les lignes directrices 07/2020 de l'EDPB sur les concepts de responsable de traitement et sous-traitant mettent en évidence qu'en pratique c'est en principe l'organisation même et non un individu (tel que le CEO, un employé ou un membre du conseil d'administration) (ou une partie de cette organisation) en son sein qui agit en tant que responsable du traitement et ce même si une branche de l'organisation se voit confier la responsabilité opérationnelle de veiller à la conformité de certaines activités de traitements qui sont de la responsabilité de l'organisation même qui elle seule dispose de la maîtrise et du pouvoir de décision quant aux finalités et éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel considéré⁹.

18. Cela étant dit, il convient également de relever que la loi statistique publique prévoit spécifiquement que l'organisme en charge des statistiques publiques doit être autonome et indépendant à l'égard aussi bien des services et organismes politiques, réglementaires ou administratifs que des opérateurs du secteur privé (et ce conformément à la réglementation européenne en la matière) (art. 1^{er}bis 4^o de la loi statistique publique). Le Règlement européen 223/2009 du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes impose également cette indépendance aux autorités nationales statistiques et son article 2, §1^{er}, a) définit cette indépendance professionnelle en précisant que cela concerne le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion, à l'abri de toute pression émanant de groupes politiques, de groupes d'intérêt ou d'autorités communautaires ou nationales, sans préjudice de cadres institutionnels, tels que des dispositions communautaires ou nationales en matière institutionnelle ou budgétaire ou des définitions de besoins statistiques. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues du Directeur général a.i. de l'INS, le programme annuel de travail de Statbel (l'INS) est adopté et validé uniquement par son fonctionnaire dirigeant et « *au sein du SPF Economie, il est clairement établi que Statbel communique et publie ses résultats sans contrôle préalable ni du Président du SPF Economie, ni du Ministre de l'Economie* ». Il précise également que « *le traitement des données collectées est effectué uniquement par des agents de Statbel, ce qui garantit qu'il n'y a pas de possibilité d'intervention de personnes extérieures à Statbel* ».
19. Par conséquent, si cette exigence légale d'autonomie et d'indépendance implique que seul l'INS dispose du pouvoir de maîtrise et de décision quant aux finalités et éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel nécessaires à la production et à la diffusion de ces statistiques publiques (ce qui semble ou devrait être le cas¹⁰), sa qualification de responsable du traitement des traitements de données à caractère personnel nécessaires à la production des statistiques publiques qu'il produit et diffuse est fondée. Toutefois, l'Autorité attire l'attention de l'auteur du projet sur la nécessité pour le législateur de mettre en place toutes les conditions

⁹ Guidelines 07/2020 précitées, point 17.

¹⁰ Pour autant que la mission de service public précitée lui soit également explicitement conférée.

légales et organisationnelles requises qui permettent à l'INS d'assumer pleinement son rôle de responsable de traitement et de disposer de la maîtrise du pouvoir de décision quant aux éléments précités étant donné que l'absence d'autonomie de gestion peut avoir des répercussions sur les moyens dont il dispose pour déterminer les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qu'elle réalise pour assumer sa mission de production et diffusion des statistiques publiques.

20. Pour répondre à la question du demandeur d'avis reprise dans son formulaire de demande d'avis, l'absence de personnalité juridique dans le chef de l'INS ne constitue pas *a priori* un obstacle à sa qualification en tant que responsable du traitement. Quant à la question de savoir si l'INS sera tenu pour seul responsable en cas d'infraction au RGPD, l'Autorité ne peut se prononcer à ce sujet *in abstracto* sauf à simplement rappeler que le responsable de traitement est un des acteurs sur lequel pèsent les obligations qui sont imposées par le RGPD et qui peut se voir sanctionné pour non-respect desdites obligations. C'est par ailleurs à la Chambre contentieuse de l'Autorité qu'appartient la compétence de se prononcer *in concreto* en la matière.

Communication par l'INS de données pseudonymisées à des fins d'études statistiques et de recherche scientifique et flux transfrontières de données par l'INS (art. 15 de la loi statistique publique)

21. L'article 5 de l'avant-projet de loi adapte l'article 15 de la loi statistique publique qui traite de la communication de données d'études codées à des tiers par l'INS.

Protocole de communication de données et contrat de confidentialité

22. La 1^{ère} modification en projet prend en compte la suppression du Comité sectoriel Statistique. L'avant-projet remplace l'autorisation préalable de ce Comité sectoriel par l'avis du délégué à la protection des données en prévoyant dorénavant que ces communications de ces données auront lieu après l'avis du délégué à la protection des données et moyennant contrat de confidentialité. L'exposé des motifs précise à cet égard qu'il n'y a pas de différence à établir, quant à leur finalité et à leur contenu, entre un contrat de confidentialité au sens de la loi statistique publique et un protocole d'échange de données élaboré au sens de l'article 20 de la LTD.
23. Il est tout à fait indiqué que le délégué à la protection des données de l'INS rend son avis sur tout projet de communication de données pseudonymisées par l'INS à des fins statistiques. Cela étant, il est incorrect d'assimiler le protocole de communication de données au sens de l'article 20 de la LTD à un contrat de confidentialité. Alors qu'un contrat de confidentialité entre l'INS et ses destinataires vise principalement à obliger contractuellement ces derniers au respect du secret

statistique, le protocole d'accord qui doit être conclu entre l'INS et ses destinataires, en application de l'article 20 de la LTD, vise à obliger l'INS à vérifier et motiver le caractère conforme au RGPD de la communication de données codées qu'il s'apprête à réaliser. Les exigences du RGPD et de la LTD quant aux conditions dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être communiquées à des tiers doivent guider les responsables du traitement lors de la conclusion du protocole. Il est important, à cet égard, de rappeler que l'article 24 du RGPD impose au responsable du traitement de mettre en œuvre « des mesures techniques et organisationnelles appropriées [au regard de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques pour les droits et libertés des personnes physiques] pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément au présent règlement ». Il convient donc de faire explicitement référence au respect de l'article 20 de la LTD à l'article 15 en projet de la loi statistique publique et, au titre de garanties pour les droits et libertés des personnes concernées¹¹ et de sécurité juridique, de prévoir spécifiquement que ce protocole devra obligatoirement contenir les éléments visés à l'article 20.

Transparence des communications de données et couplage de bases de données

24. En outre, l'Autorité considère qu'il convient d'assurer une publicité adéquate à ces protocoles ainsi qu'aux couplages de bases de données réalisés à des fins d'études statistiques. L'auteur de l'avant-projet veillera à imposer à l'INS des mesures de publicité actives et effectives à ce sujet afin que toute personne intéressée puisse aisément, à l'aide d'un moteur de recherche efficace, prendre connaissance des modalités des communications de données et de couplages de bases de données réalisés par l'INS. L'Autorité recommande à cet effet une publication de ces protocoles au Moniteur belge et sur le site web de l'INS (avec mise à disposition d'un moteur de recherche efficace). Toutefois, dans l'hypothèse où l'INS assure une publication de ses protocoles sur une partie aisément accessible de son site web en mettant en avant les principales caractéristiques des échanges de données concernés (identification du destinataire, catégorie de données concernées et finalité statistique pour laquelle les données seront utilisées) et en mettant à disposition du public un moteur de recherche permettant de faire des recherches en plein texte au sein de ces protocoles, une publication au Moniteur belge des ou du lien URL pertinent de son site web suffit. A titre d'exemple, c'est concernant le recensement de la population à des fins statistiques que la Cour constitutionnelle allemande a développé, dès 1983, le droit à l'autonomie informationnelle en mettant en évidence le fait que l'opacité des flux d'information à caractère personnel inhibe les personnes dans leur liberté de développement mais impacte également « *le bien commun, le développement personnel étant une condition élémentaire de fonctionnement d'une société libre et démocratique basée sur les capacités de ces citoyens à agir et à coopérer* » en en concluant

¹¹ Exigées spécifiquement pour le traitement à des fins statistiques ainsi qu'il ressort de l'article 89.1 du RGPD

que cela impose au législateur de prévoir des garanties organisationnelles et procédurales pour contrecarrer les dangers d'atteinte aux droits de la personnalité¹².

Flux transfrontières de données

25. L'article 5 de l'avant-projet de loi ajoute également un nouveau destinataire aux communications de données pseudonymisées par l'INS à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique, à savoir « *les organisations multilatérales dont l'Etat belge est membre et qui répondent aux exigences mentionnées dans le RGPD* »
26. Les termes « et qui répondent aux exigences mentionnées dans le RGPD » prêtent à confusion et doivent être supprimés. C'est en effet à l'INS¹³ qu'il appartient de vérifier si un flux transfrontière de données à caractère personnel peut ou non être réalisé et d'adopter le cas échéant des garanties appropriées à cet effet.
27. En effet, l'INS ne peut transférer des données à caractère personnel (y compris pseudonymisées) à des tiers situés en dehors de l'Union européenne ou à des organisations internationales auxquelles le RGPD n'est pas applicable que dans les conditions fixées par aux articles 44 et suivants du RGPD. A cet égard, si l'organisation internationale destinataire a fait l'objet d'une décision d'adéquation au sens de l'article 45 du RGPD par la Commission européenne, le transfert peut avoir lieu sans autre vérification préalable relative à la question des flux transfrontières de données à caractère personnel. En l'absence d'une telle décision, l'INS ne peut transférer les données à une organisation internationale qu'après avoir prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droits effectives. En l'espèce, après autorisation de l'Autorité et consultation de l'EDPB, l'INS pourra soit prévoir des dispositions spécifiques prévoyant des droits opposables et effectifs pour les personnes concernées à intégrer dans des arrangements administratifs contraignants entre lui et les organisations internationales destinataires, soit conclure des clauses contractuelles (*ad hoc*) avec ces organisations internationales prévoyant les mesures de protection technique nécessaires en fonction du résultat de l'analyse d'impact du transfert de données (qui implique notamment une analyse *in concreto* de la législation applicable à l'organisation internationale destinataire et de son application concrète)¹⁴. Sans devoir requérir l'autorisation préalable de l'Autorité, l'INS pourra aussi conclure des clauses contractuelles standards adoptées par la Commission européenne.

¹² Sur le sujet, cf. Y Pouillet, La vie privée à l'heure de la société du numérique, Essai, Collection du CRIDS, 2019, Larcier, p. 41 et s.

¹³ Ou au SPF Economie en fonction des conclusions auxquelles l'auteur de l'avant-projet arrivera en appliquant les critères de qualification de responsable du traitement explicités ci-avant et des adaptations de son avant-projet de loi qu'il adopte en conséquence. C'est l'INS qui est visé dans la suite du commentaire mais c'est sans préjudice de ces conclusions et adaptations.

¹⁴ Cf à ce sujet, la Recommandation 01/2020 de l'EDPB sur les mesures qui complètent les instruments de transfert destinés à garantir le respect du niveau de protection des données à caractère personnel de l'UE Adoptée le 10 novembre 2020, disponible

Mise à disposition si possible de données anonymisées par préférence aux données pseudonymisées

28. L'article 5 de l'avant-projet de loi supprime l'alinéa 3 de l'article 15 de la loi statistique publique qui prévoit que « le Comité de surveillance statistique n'autorisera la communication de ces données d'études codées que si cette communication fait partie intégrante des objectifs statistiques qui font l'objet du contrat de confidentialité ». L'Autorité recommande que cela soit remplacé par l'alinéa suivant « L'INS communiquera aux destinataires visés à l'alinéa 1^{er} les seules données d'études pseudonymisées qui sont strictement pertinentes et nécessaires aux besoins de l'étude statistique réalisée par eux et à défaut pour ces derniers de pouvoir se satisfaire de données anonymisées», et ce conformément à l'article 89.1 du RGPD.
29. Enfin, l'article 15 de la loi statistique publique appelle encore trois remarques de l'Autorité au regard du droit à la protection des données à caractère personnel.

Précision de la finalité pour laquelle les données pseudonymisées peuvent être mises à disposition

30. Tout d'abord, il convient de préciser explicitement que les données d'études pseudonymisées communiquées aux destinataires visés à l'article 15, al. 1, 1^o à 3^o¹⁵ par l'INS ne peuvent l'être que pour des fins de statistiques publiques¹⁶ et plus précisément, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, « *pour mener des études préparatoires aux politiques sur la base de recherches statistiques afin de connaître la portée des initiatives possibles* ». Il convient également de prévoir, au titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées, que ces destinataires sont, dans l'élaboration des statistiques, (qu'ils établissent sur base de ces données pseudonymisées, qu'ils mettent à disposition des décideurs politiques) tenus au respect des principes édictés à l'article 1er bis de la loi statistique publique (principe de licéité et de loyauté, principe de finalité, principe de proportionnalité, principe d'impartialité, d'objectivité et d'indépendance professionnelle) à défaut de quoi seul l'INS (ou un organe similaire légalement soumis au respect de ces principes statistiques) peut légitimement être chargé de la réalisation de ces statistiques. Par ailleurs, si les services statistiques de ces destinataires sont tenus par un

à l'adresse suivante https://edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2020/recommendations-012020-measures-supplement_en et la Recommandation 02/2020 de l'EDPB sur les garanties essentielles européennes pour les mesures de surveillance, adoptée le 10 novembre 2020, disponible à l'adresse suivante https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/recommendations/recommendations-022020-european-essential-guarantees_fr

¹⁵ Il s'agit des SPF ou organismes d'intérêt public dépendant de l'Etat, des départements ministériels des entités fédérées et administrations provinciales et communales ; à l'exclusion des administrations fiscales.

¹⁶ Ce qui n'apparaît que de manière trop peu claire actuellement à l'article 15 de cette loi.

programme statistique, il convient de préciser que seules les données nécessaires à la réalisation de ces programmes peuvent être obtenues.

Vérification préalable de la qualité de chercheur scientifique

31. Ensuite, l'article 15, al 1, 4° prévoit que « l'INS peut communiquer des données d'étude pseudonymisées à « *des personnes physiques ou morales poursuivant un but de recherche scientifique lorsqu'une demande appropriée est présentée, accompagnée d'un projet de recherche précis, répondant aux normes scientifiques en vigueur, comprenant une énumération suffisamment détaillée de la série de données à consulter, décrivant les méthodes d'analyse et comprenant une estimation du temps nécessaire* ».
32. A cet égard, l'Autorité considère qu'il convient d'encadrer plus adéquatement cet accès aux données à des fins de recherche scientifique en prévoyant, à l'instar de ce qui est prévu par le Règlement n°557/2013¹⁷ de la Commission européenne, qu'il ne peut s'agir que d'entités de recherche reconnues. A cet effet, il convient de prévoir, par voie législative ou réglementaire, les critères sur base desquels cette reconnaissance peut avoir lieu. L'article 4 du Règlement européen précité sera à cet effet une source d'inspiration utile. Il prévoit que « *La reconnaissance des entités de recherche repose sur des critères concernant :*
- a) l'objectif de l'entité, qui est évalué sur la base de son statut, de sa mission ou de toute autre déclaration d'objectif et qui doit contenir une référence à la recherche ;*
 - b) l'expérience confirmée ou la réputation de l'entité en tant qu'organisme qui produit une recherche de qualité et en publie les résultats ; l'expérience de l'entité dans la réalisation de projets de recherche est évaluée à partir, entre autres, des listes disponibles des publications et des projets de recherche auxquels l'entité a participé ;*
 - c) les modalités d'organisation interne de la recherche ; l'entité de recherche est une organisation séparée dotée de la personnalité juridique, consacrée à la recherche, ou un département de recherche au sein d'une organisation ; elle doit être indépendante et autonome dans la formulation de ses conclusions scientifiques et distincte de la sphère politique de l'organisme auquel elle appartient ;*
 - d) les garanties prises pour assurer la sécurité des données ; l'entité de recherche satisfait aux exigences techniques et d'infrastructures garantissant la sécurité des données. »*

¹⁷ Règlement 557/2013 de la Commission européenne du 17 juin 2013 mettant en œuvre le règlement (CE) n o 223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes en ce qui concerne l'accès aux données confidentielles à des fins scientifiques et abrogeant le règlement (CE) n o 831/2002 de la Commission

33. Si l'INS, dans sa pratique actuelle, est amené à communiquer des données pseudonymisées à d'autres entités de recherche que celles qui font partie des entités de recherche reconnues que la Commission européenne (Eurostat) publie sur son site web, il convient d'imposer à l'INS de publier sur son site web la liste à jour de ces entités de recherche qu'il reconnaît, au titre de la transparence pour les personnes concernées.

Prise en compte de l'existence de moyens raisonnables permettant d'identifier indirectement les personnes concernées

34. Enfin, l'alinéa 4¹⁸ de l'article 15 mérite d'être adapté car les critères de réidentification y repris ne correspondent pas aux règles de l'art étant donné qu'une technique de pseudonymisation peu sécurisée peut générer un risque de réidentification au moyen de données autres que celles mises à disposition et que cela doit bien sûr être évité dans la mesure du possible¹⁹. Il convient de le corriger en prévoyant qu'avant toute communication de données pseudonymisées, l'INS effectue une analyse approfondie préalable de vérification que la réidentification des personnes concernées à propos desquelles des informations sont communiquées ne peut raisonnablement se faire qu'à l'aide de la clef de pseudonymisation.

Conservation séparée par l'INS des données d'identification par rapport aux informations concernant les personnes concernées (données d'étude) (article 6 de l'avant-projet)

35. L'article 6 de l'avant-projet adapte l'article 17²⁰ de la loi statistique publique qui prévoit une mesure protectrice des personnes à propos desquelles des données sont collectées en prévoyant la conservation séparée de leurs *données d'identification ou données auxiliaires* par rapport aux *données d'études utilisées pour réaliser la statistique*.
36. Tout d'abord, l'Autorité recommande de supprimer la notion de données auxiliaires étant donné qu'elle n'est pas définie ou, à défaut, d'ajouter la définition de cette notion dans la loi statistique publique à des fins de sécurité juridique et de garantie pour les droits et libertés des personnes

¹⁸ Lequel prévoit que « *les caractéristiques qui permettent d'identifier le déclarant sont supprimées et munies d'un code, avant d'être communiquées, afin que le responsable de la recherche ne puisse pas raisonnablement identifier le déclarant à l'aide de ces données* ».

¹⁹ Cf à ce sujet le rapport précité de l'ENISA sur les techniques de pseudonymisation ainsi que les pages 19 et s. l'avis du G 29 sur la notion de données à caractère personnel.

²⁰ Cet article prévoit que « *Lorsque la collecte de données individuelles s'avère nécessaire, leur protection est réalisée dès leur réception, en conservant séparément les données d'identification ou données auxiliaires, des données d'étude utilisées pour réaliser la statistique. Cette séparation peut être retardée, après avis du Conseil supérieur de Statistique, si la nature même du traitement statistique nécessite d'initier des opérations d'appariement ou d'autres opérations de traitement et pour autant que des mesures de sauvegarde soient prises conformément aux directives écrites du délégué à la protection des données.* »

concernées. La notion de données d'identification sera par souci de sécurité juridique et de transparence également définie dans la loi statistique publique. La notion de données d'identification directe semble d'ailleurs plus conforme à l'intention de l'auteur de l'avant-projet. En effet, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, *« l'article 17 de la loi statistique vise à ce que les données individuelles d'identification directes (par exemple le nom et adresse ou le numéro du Registre national) des personnes ou des entités individualisées concernées soient séparées le plus rapidement possible des données d'études »*.

37. Quant à la modification en projet, il s'agit de postposer systématiquement cette mesure de conservation séparée à la fin des opérations de contrôle ou d'appariement. Etant donné que des opérations de contrôle sont par nature nécessaires, l'Autorité constate le caractère pertinent de l'adaptation proposée mais relève qu'au titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient de définir les notions d'opérations de contrôle et d'appariement dans la loi statistique publique et de préciser que l'INS réalise cette séparation dans les plus brefs délais. Il ressort d'ailleurs des informations complémentaires obtenues du directeur général a.i. de l'INS que *« le principe est de réaliser la pseudonymisation au plus tôt dans le processus de production des statistiques »*.
38. Cela étant dit, l'Autorité relève néanmoins que des couplages de bases de données nécessaires à la réalisation d'une étude statistique peuvent dans certains cas se faire à l'aide de données pseudonymisées. Il convient donc de préciser que les opérations d'appariement qui peuvent retarder cette conservation séparée sont uniquement celles qui ne peuvent pas se réaliser à l'aide de données pseudonymisées.
39. De plus, au vu de l'adaptation en projet, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de conserver l'alinéa 2 de l'article 17 de la loi statistique publique qui prévoit que *« cette séparation peut être retardée, après avis du Conseil supérieur de Statistique, si la nature même du traitement statistique nécessite d'initier des opérations d'appariement ou d'autres opérations de traitement et pour autant que des mesures de sauvegarde soient prises conformément aux directives écrites du délégué à la protection des données »*²¹.
40. En effet, à la question de savoir quelle sont les autres opérations de traitements visées à cet article 17, al.2 qui peuvent impliquer un retard dans la séparation entre les données d'identification directe et les données d'étude pseudonymisées, il a été précisé que sont visées *« les opérations*

²¹ Cette disposition appelle également des remarques quant aux missions que la loi statistique publique confère au délégué à la protection des données qui ne sont pas en adéquation avec le rôle que le RGPD confère à ce dernier qui ne peut être qu'un rôle de conseil du responsable de traitement quant aux mesures à adopter pour se conformer au RGPD et non un rôle visant à décider des mesures nécessaires pour ce faire ni à les mettre en œuvre lui-même (cf. infra). Si cette disposition est conservée, elle sera également adaptée en conséquence pour la rendre compatible avec le RGPD. Les termes « conformément aux directives écrites du » doivent être remplacé par « après l'avis écrit du »

de contrôle de qualité des données. Ces opérations impliquent notamment de reprendre parfois contact avec le déclarant, afin de vérifier si les informations communiquées correspondent bien à ce qui était demandé ». A défaut de justification pertinente à ce sujet, cet alinéa sera supprimé vu que l'alinéa 1^{er}, s'il est modifié comme projeté, prévoira la suspension des opérations de séparation à la réalisation des opérations de contrôle de qualité des données collectées.

41. Par ailleurs, tant que cette séparation n'est pas réalisée, les données primaires collectées doivent être conservées avec un haut niveau de sécurité dans le respect de l'article 32 du RGPD.
42. Il est également indiqué de préciser à l'article 17 de la loi statistique publique que tant que les données collectées par l'INS ne sont pas séparées, seuls les agents en charge de la collecte des données primaires et ceux en charge des opérations de contrôle et le cas échéant d'appariement peuvent y avoir accès.
43. Enfin, l'Autorité attire l'attention de l'INS sur le fait que dès qu'elles ne sont plus nécessaires pour la réalisation de l'étude statistique ou de recherche scientifique pour laquelle les données ont été collectées, les données d'identification des personnes concernées ne peuvent plus être conservées sous réserve d'une disposition légale spécifique encadrant cette conservation ultérieure dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité et du principe de prévisibilité (cf. infra point sur la conservation des données).

Pseudonymisation des données individuelles – mesures de protection des clefs de pseudonymisation (art. 7 de l'avant-projet)

44. L'article 7 de l'avant-projet remplace l'article 17bis actuel de la loi statistique publique prévoyant que « *les données d'étude sont codées de manière à ne permettre d'identifier le déclarant que par l'intermédiaire d'un code* » par ces termes :
« La protection prévue à l'article 17 alinéa 1^{er} est réalisée moyennant le recours à la pseudonymisation des données individuelles²².
Le délégué à la protection des données de l'Institut national de Statistique veille à ce que les clés de pseudonymisation permettant de réassocier les données pseudonymisées aux données d'identification ne soient utilisées que pour des finalités statistiques »
45. Tout d'abord, l'Autorité relève à nouveau que la loi statistique publique doit plus mettre en évidence le fait que, quand une étude statistique (ou, en cas de communication aux tiers visés à l'article 15 de la loi statistique publique, une recherche scientifique) peut être réalisée à l'aide de

²² La notion de donnée individuelle est définie par la loi statistique comme étant toute information concernant une unité statistique (définie elle-même comme « une unité d'observation ou de mesure pour laquelle les données sont recueillies ou dérivées ») identifiée ou identifiable ; et peut donc porter sur des données à caractère personnel au sens du RGPD.

données anonymisées, c'est uniquement ce type de données qui peut être traité ou communiqué. L'article 89.1 du RGPD prévoit en effet que « *chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière* ».

46. Interrogé à ce sujet, le directeur général a.i. de l'INS a précisé qu'il n'était pas possible d'établir des statistiques de qualité à partir de données anonymisées et que « *l'anonymisation des microdonnées entraîne une perte d'informations et rend impossible l'extension de la recherche. En effet, pour éviter tout risque d'identification, certaines informations doivent être transformées : par exemple la valeur de certaines variables quantitatives permettant une identification indirecte doit être remplacée par l'appartenance à une classe de valeurs. Par ailleurs, l'article 15 de la loi statistique publique impose à Statbel la fourniture de données d'étude codées et non de données anonymisées* ».
47. Tout d'abord, l'Autorité relève l'INS est tenu de respecter le RGPD lorsqu'il communique des données à caractère personnel. Le fait que l'article 15 de la loi statistique publique habilite l'INS à communiquer des données codées ne dédouane pas l'INS du respect du RGPD. Lorsque des données anonymisées sont suffisantes pour des fins de réalisation d'études préparatoires aux politiques sur la base de recherches statistiques afin de connaître la portée des initiatives possibles, pour des fins statistiques ou de recherche scientifique, seules de telles données doivent être communiquées et ce, même si ce n'est que dans des cas limités. La communication de telles données constitue une garantie adéquate pour se prémunir contre la prise de décision à l'égard des personnes concernées par les informations communiquées ; ce qui est d'autant plus important lors de mise à disposition d'informations à des administrations qui disposent de pouvoirs de décision à l'encontre des personnes concernées ; ce qui n'est pas l'apanage des seules administrations fiscales.
48. Ensuite, la notion de « finalités statistiques » utilisée à l'article 17 *bis*, alinéa 2 en projet est floue et n'offre pas la sécurité juridique requise au titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées. La finalité pour laquelle la clef de pseudonymisation du jeu de données communiquées/utilisées à des fins statistiques peut être utilisée doit être déterminée de manière plus précise. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires, « *une telle clé est nécessaire en vue d'assurer la réidentification des données le cas échéant. Cela peut s'avérer nécessaire pour réaliser des études longitudinales et pour assurer des couplages avec d'autres sources de données* ». Etant donné *qu'a priori*, les éventuelles opérations d'appariement ou de couplage nécessaires sont réalisées avant la pseudonymisation des données à caractère personnel collectées ou peuvent dans certains cas être réalisées à l'aide de données pseudonymisées, seule la nécessité de contacter à nouveau les personnes concernées à un stade ultérieur en cas d'étude

statistique longitudinale rend *a priori* l'utilisation de la clef de pseudonymisation nécessaire et pertinente. Il convient donc de préciser en ce sens l'article 17*bis* en projet de la loi statistique publique.

49. Il ressort des informations complémentaires que « *seul un nombre limité de personnes au sein de Statbel, qui travaillent sous le contrôle du DPO de Statbel, peuvent avoir accès aux clefs de pseudonymisation.* ». En plus de prévoir dans la loi statistique publique les finalités légitimes pour lesquelles ces clefs de pseudonymisation peuvent être utilisées à des fins de réidentification, il est indiqué de prévoir explicitement que, lorsque des clefs de pseudonymisation doivent être conservées par l'INS pour la réalisation d'une étude statistique ou d'une recherche scientifique, des mesures spécifiques doivent être mises en place pour assurer la confidentialité de ces clefs et ce, en fonction du type de scénario de pseudonymisation mis en place. La loi statistique publique déterminera également utilement les types de fonctions au sein de l'INS qui peuvent avoir à ces clefs. En outre, la tenue obligatoire par l'INS d'une journalisation des accès à ces clefs décrivant qui y a eu accès quand et pourquoi concrètement sera également prévue.
50. Ainsi qu'il est mis en évidence dans le rapport de l'ENISA de 2019, le secret de pseudonymisation doit toujours être protégé par des mesures techniques et organisationnelles adéquates qui dépendent du scénario de pseudonymisation concerné. Outre la séparation du secret de pseudonymisation du jeu de données d'étude, le secret de pseudonymisation doit être supprimé de façon sécurisée de tout support de stockage à risque (système et mémoire de stockage) et des règles de contrôle d'accès pertinentes doivent être mises en place pour assurer que les seules entités autorisées ont accès au secret. De plus, s'il est conservé sur un ordinateur, le secret de pseudonymisation doit être chiffré selon les règles de l'art actuelles avec un stockage et une gestion des clés adaptés au type de chiffrement utilisé. L'auteur de l'avant-projet adaptera en conséquence son avant-projet de loi ou le cas échéant l'arrêté royal d'exécution de la loi statistique publique du 13 juin 2014.

Rôle du délégué à la protection des données de l'INS (article 7, 10 et 11 de l'avant-projet)

51. Encore concernant cet article 7 de l'avant-projet de loi, l'Autorité relève qu'en octroyant au délégué à la protection des données (DPD) cette mission de veille quant à la limitation de l'utilisation des clefs de pseudonymisation à des finalités statistiques, l'auteur de l'avant-projet confond le rôle du responsable du traitement avec celui de DPD. Ainsi que cela a déjà été relevé par la Commission

de protection de la vie privée dans sa recommandation 04/2017²³, le DPD a un « *rôle de conseil et d'accompagnement du responsable du traitement dans la mise en œuvre du RGPD et de contrôle* » et n'a pas de responsabilité opérationnelle ni décisionnelle dans la réalisation des traitements de données. Le DPD « *est par contre celui qui conseille le responsable de traitement sur la manière dont ces traitements doivent être opérés. De la même manière qu'il est associé à la réalisation de l'analyse d'impact sans en supporter la responsabilité (laquelle incombe au responsable de traitement), il conseillera le responsable de traitement ou le sous-traitant en matière de sécurité sans lui-même mettre en œuvre les mesures nécessaires. S'il le faisait, il se trouverait dans une situation de conflit d'intérêt inadmissible au regard de sa fonction* »²⁴. Afin d'assurer la compatibilité de cet article 17bis en projet avec le RGPD, il convient de confier à l'INS cette mission de protection des clefs de pseudonymisation et d'adoption de mesures organisationnelles et/ou techniques assurant le respect du principe de finalité dans l'utilisation de ces clefs.

52. Pour les mêmes motifs et pour répétition inutile et contraire au principe d'interdiction de retranscription des règlements européen²⁵, l'article 17 sexies en projet qui prévoit que « les missions du DPD sont celles prévues au RGPD, dans les dispositions de la LTD ainsi que dans celles prévues à la présente loi » doit être supprimé. Interrogé à ce sujet, l'INS a précisé que cette précision était motivée par le fait que le secret statistique²⁶ protégeait non seulement les personnes physiques mais également les personnes morales. Par conséquent, il convient en lieu et place de préciser qu'en plus des missions que lui confère le RGPD, le DPD conseille le fonctionnaire dirigeant de l'INS quant aux mesures à adopter pour assurer la protection du secret statistique qui couvre non seulement les personnes physiques mais également les personnes morales. Le législateur doit quant à lui veiller à ce que l'INS dispose des moyens de contrôle nécessaires pour vérifier le respect de ce principe de finalité par les destinataires des données anonymisées ou pseudonymisées mise à leur disposition par l'INS.

53. L'Autorité relève également que c'est aux agents du service « constat de l'infraction » de l'INS qu'il appartient de rechercher et constater les infractions aux dispositions de la loi statistique

²³ Recommandation 04/2017 relative à la désignation d'un délégué à la protection des données conformément au Règlement général sur la protection des données (RGPD), en particulier l'admissibilité du cumul de cette fonction avec d'autres fonctions dont celle de conseiller en sécurité.

²⁴ Ibidem, p. 18

²⁵ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

²⁶ Dont la signification est décrite à l'article 1er ter de la loi statistique en ce sens : « *le secret statistique signifie que les données relatives à des unités statistiques individuelles qui sont obtenues directement à des fins statistiques ou indirectement à partir de sources administratives ou autres sont protégées contre toute violation du droit à la confidentialité. Cela implique que toute utilisation non statistique des données obtenues et toute divulgation illicite soient interdites* ».

publique (art. 19 de la loi statistique publique et AR du 10 novembre 2009 portant désignation des agents de l'Etat mentionnés à cet article 19). A titre de garantie pour les personnes concernées, il est indiqué de prévoir une communication systématique au Comité de direction de l'Autorité des procès-verbaux de ces agents lorsqu'ils constatent le non-respect de ce principe de finalité par un destinataire des données pseudonymisées mises à disposition par l'INS et que cette infraction consiste en un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 4.1) du RGPD.

54. L'article 10 de l'avant-projet de loi adapte une autre disposition de la loi statistique publique qui a trait au DPD. Il adapte l'article 17 *quinquies* de la loi statistique publique en limitant la désignation du DPD de l'INS aux agents de l'INS alors que l'article 17 *quinquies* actuel limite cette désignation aux agents du SPF Economie pour un mandat de 3 ans renouvelable. Cela n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité pour autant que le DPD désigné dispose des compétences requises.
55. L'alinéa 2 de l'article 17 *quinquies* actuel est également supprimé. Celui-ci prévoit que le DPD fait rapport au ministre qui a l'INS dans ses attributions et l'AR d'exécution de la loi statistique précitée de 2014 précise que ce rapport est un rapport annuel sur l'état de la situation en matière de protection des données ainsi qu'un descriptif des travaux réalisés en cours d'année en la matière. Il ressort des informations complémentaires que cette suppression est motivée de la façon suivante : « *Ce rapport se justifiait pour un délégué à la protection des données, au sens de la loi relative à la statistique publique. L'avant-projet de modification de la loi statistique publique a pour objectif de mettre en conformité le rôle du délégué à la protection des données avec celui qui est défini dans le RGPD. Selon le RGPD, le DPO doit conseiller le responsable du traitement, à savoir le fonctionnaire dirigeant de Statbel. Il n'y a donc plus aucune raison légale ou organisationnelle, justifiant de la nécessité de faire un rapport au Ministre* ». L'Autorité en prend acte et relève qu'une telle mesure n'est pas contraire au rôle et missions que le RGPD confère au DPO et qu'elle peut présenter une utilité dans le cas d'espèce vu la centralisation massive de données variées et potentiellement sensibles que génère la mission de l'INS étant donné que cela permet à la responsabilité politique du Ministre compétent d'être exercée de manière pertinente.

Durée de conservation par l'INS des données qu'il collecte et conservation des données relatives aux non-répondants (art.8 de l'avant-projet)

56. L'article 8 de l'avant-projet de loi vise à remplacer l'article 17ter de la loi statistique publique qui prévoit que « *les données individuelles collectées et traitées à des fins statistiques sont détruites ou effacées lorsqu'elles ne sont plus nécessaires à ces fins* » et que « *les données individuelles*

des non-répondants ne peuvent pas être conservées au-delà de la fin du contrôle de l'enquête statistique pour laquelle la demande de ces données a été faite » par l'article suivant :

« Les données individuelles, collectées et traitées par l'INS, peuvent être conservées pour des durées plus longues, dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins de recherche scientifique ou à des fins statistiques, conformément notamment aux articles 5, §1^{er}, e) et 89, §1 du RGPD et pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par ce règlement, afin de garantir les droits et liberté de la personne concernée ».

57. Tout d'abord, l'Autorité constate que cette disposition en projet n'apporte pas de plus-value par rapport au RGPD et constitue une répétition contraire au principe d'interdiction de retranscription des règlements européens. Il convient donc de la supprimer de l'avant-projet.

58. Ensuite, cette disposition de l'avant-projet de loi, remplaçant l'article 17ter actuel de la loi statistique publique qui lie la durée de conservation des données collectées aux besoins du projet spécifique d'étude statistique pour lequel elles ont été collectées, laisse à penser l'Autorité que l'INS souhaite s'octroyer le droit de conserver toutes les données à caractère personnel qu'il collecte ad vitam aeternam. Interrogé à ce sujet, l'INS a précisé que la quasi-totalité de ses enquêtes statistiques étaient des enquêtes longitudinales et que *« par ailleurs, l'article 15 de la loi statistique impose à Statbel la fourniture de microdonnées le cas échéant ; dès lors, Statbel ne détruit pas les données »*. Cela appelle deux remarques fondamentales de la part de l'Autorité :

- a. Appliquer de manière aussi absolue ce principe de tolérance d'utilisation ultérieure de données à caractère personnel à des fins d'études statistiques et de recherche scientifique à un organisme dont la mission permanente est de collecter des données (et qui dispose d'un accès aux données de toutes les administrations de l'Etat pour ses missions) pour réaliser ses programmes statistiques aboutit à une conservation indéfinie de toutes ces données à caractère personnel. Or, si l'INS vient à ne jamais effacer les données à caractère personnel qu'il collecte et pseudonymise sans ne jamais détruire les clefs de pseudonymisation utilisées, cela implique une centralisation permanente par l'INS d'une masse énorme de données à caractère personnel diversifiées sur la population belge ; ce qui représente une ingérence importante dans le droit à la protection des données des personnes concernées qui pose question au regard de l'article 1bis de la loi statistique publique²⁷ et des principes de finalité et de proportionnalité du droit à la protection des données. Même si le RGPD permet la réalisation de traitements ultérieurs à finalité d'études statistiques et de recherche scientifique, le respect du principe de finalité implique que les modalités d'un traitement ultérieur de données soient limitées au strict

²⁷ Qui prévoit explicitement que les statistiques sont régies par divers principes dont les principes de finalité et de proportionnalité.

nécessaire pour la réalisation de cette étude statistique ou de cette recherche scientifique ultérieure.

- b. Cela étant, tout en reconnaissant que les données à caractère personnel permettent à la recherche scientifique d'acquérir de nouvelles connaissances et que la centralisation de certaines catégories de données et leur conservation pendant une certaine période permet de faciliter les opérations statistiques et de recherche scientifique, l'Autorité relève que c'est au législateur qu'il revient d'encadrer ce type de centralisation de données à caractère personnel dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité tout en prévoyant des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CDEH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit en effet encadrer tant la tenue d'un datawarehouse qui constitue un ingérence importante dans le droit à la protection des données (en fonction de la nature des données à caractère personnel y centralisées, de sa grande échelle et/ou de la diversité des finalités pour laquelle les données sont utilisées,...) que son accessibilité en déterminant les éléments suivants : la (les) finalité(s) précise(s) pour laquelle cette base de données est mise en place et est utilisée, l'identité du ou des responsables du traitement, les catégories de données y centralisées qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données sont centralisées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les ou certaines données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées. L'article 9 de la loi statistique publique, qui prévoit que l'INS peut sur base des données qu'il recueille directement auprès des personnes concernées ou auprès de tiers, créer et tenir à jour des banques de données, est sur ce point lacunaire.

Dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, un tri doit donc être effectué pour ne prévoir que la conservation centralisée à des fins de recherche statistique et scientifique de certaines catégories de données pseudonymisées qui présentent un besoin récurrent pour des études statistiques et scientifiques et pour autant que des mesures techniques de protection conformes aux règles de l'art actuelles et mises à jour entourent cette conservation.

En tout état de cause, au titre de garanties pour les droits et libertés des personnes concernées, il est indiqué de fixer une durée de conservation maximale des clefs de pseudonymisation utilisées.

59. En outre, en projetant de modifier l'article 17ter de la loi statistique publique par la disposition en projet, l'auteur de l'avant-projet de loi supprime de la loi statistique publique une mesure

protectrice des personnes qui ont refusé de répondre aux enquêtes qui prévoit, à juste titre et dans le respect du principe de proportionnalité, que *les données individuelles des non-répondants ne peuvent pas être conservées au-delà de la fin du contrôle de l'enquête statistique pour laquelle la demande de ces données a été faite*. L'exposé des motifs justifie cette mesure par l'évolution des techniques d'échantillonnage (notamment celles basées sur les échantillons rotatifs) et par le principe de simplification administrative. Interrogé à ce sujet, le directeur général a.i. de l'INS a répondu que « *il existe des profils qui ne participent pas aux enquêtes et qui, par conséquent, aboutissent à des résultats incomplets. C'est pourquoi, il est nécessaire de pondérer les résultats de l'enquête afin de prendre en compte la non-réponse. Pour ce faire, vous devez connaître le profil des non-répondants. Enfin, par échantillon rotatif, on entend le fait de ne pas interroger les mêmes personnes plusieurs fois d'affilée (dans le cadre de la simplification administrative et de la diminution de la charge pour les répondants aux enquêtes statistiques – principe également inscrit dans le Code de bonnes pratiques mentionné ci-dessus). Par conséquent, il convient de conserver leurs données, afin de les exclure d'une vague future d'enquête* ». Le premier motif invoqué ne nécessite pas de conserver les données à caractère personnel des non-répondants au-delà de la période de contrôle et de pondération des résultats de l'enquête. Quant aux échantillons rotatifs, il est important de mettre évidence en quoi les méthodes d'échantillonnage actuelles ne permettent pas déjà d'éviter que les échantillons des personnes à interroger ne soient pas composés de manière identique (à l'exception d'une certaine marge qui doit rester acceptable). A ce sujet, l'Autorité relève d'ailleurs que l'utilisation de filtres de Bloom ou de Cuckoo constituent des algorithmes qui permettent d'éviter la tenue de bases de données avec les données d'identification des non-répondant tout en réalisant le but poursuivi par l'INS qui est de détecter les personnes qui ne doivent plus être contactées (sans conserver leur données d'identification). En tout état de cause, une conservation des données des non-répondants pendant une période de temps supérieure à 1 ou 2 années après l'enquête ne s'avère pas pertinente et justifiée pour le motif avancé par l'INS. L'alinéa 2 de l'article 17ter actuel sera par conséquent préservé moyennant si nécessaire ces quelques précisions (ajout de la période de pondération des résultats et le cas échéant, après justification à insérer dans l'exposé des motifs, de la durée requise pour assurer une composition variée dans le temps des échantillons).

60. Etant donné que certains articles de la loi statistique publique posent question au regard du respect du droit à la protection des données à caractère personnel, l'Autorité se prononce d'initiative à leur sujet ci-après.

Communication aux administrations de résultats statistiques sous une forme qui permet de révéler des situations individuelles moyennant un contrat de confidentialité (art. 2 de la loi statistique publique)

61. L'article 2 de la loi statistique publique prévoit que les renseignements individuels recueillis par l'INS au cours de ses investigations peuvent uniquement être utilisés par l'INS en vue de l'établissement de statistiques globales et anonymes et que la publication ou communication à des tiers de ces statistiques ne peut se faire si, en raison du nombre réduit de déclarants, la divulgation de situations individuelles est possible ; cette interdiction pouvant être levée moyennant l'autorisation préalable du déclarant. Il est toutefois prévu qu'à défaut d'une telle autorisation, l'INS peut communiquer confidentiellement ces statistiques mais uniquement aux départements ministériels, aux services de l'Etat ou aux services d'un exécutif intéressés, à l'exclusion des administrations fiscales.
62. Interrogé à ce sujet, l'INS a précisé que « *l'objectif est de pouvoir communiquer ces statistiques moyennant le consentement du déclarant ou du recensé, ou de le faire confidentiellement (c'est-à-dire via la conclusion d'un contrat de confidentialité), avec certaines administrations* » et que « *Statbel s'est toujours assuré au préalable qu'en aucun cas, il ne serait permis d'appliquer des mesures légales ou réglementaires au déclarant ou au recensé, sur la base de situations individuelles ainsi connues* ». La raison pour laquelle les administrations fiscales sont exclues de ces destinataires est que « *la finalité administrative de ces administrations présente un risque plus élevé pour la personne concernée* ».
63. Ainsi qu'il ressort du considérant 162 du RGPD, « *les fins statistiques impliquent que le résultat du traitement à des fins statistique ne constitue pas des données à caractère personnel mais des données agrégées et que ce résultat ou ces données à caractère personnel ne sont pas utilisés à l'appui de mesures ou de décisions concernant une personne physique en particulier* ».
64. L'Autorité relève dès lors qu'une communication de telles données révélant des situations individuelles de personnes physiques sort du cadre de la finalité statistique et pose question tant au regard du principe de légitimité qu'au regard des principes de finalité et de transparence vis-à-vis des personnes concernées du RGPD. De plus, l'exigence de conclusion d'un contrat de confidentialité apparaît insuffisante pour garantir l'absence de prise de décision par le pouvoir exécutif à l'encontre de ces personnes. L'Autorité insiste par conséquent pour la suppression de cet alinéa de l'article 2 de la loi statistique publique ou sa révision pour le rendre compatible avec le RGPD (par exemple en limitant son champ d'application aux données concernant des personnes morales, en précisant les modalités mise en place pour se prémunir contre le risque de prise de décision ou de mesure à l'encontre des personnes physiques concernées, en limitant les services de l'Etat pouvant bénéficier de telles communications des données à ceux qui n'ont pas de pouvoir décisionnel à l'encontre de leurs usagers, en limitant les services de l'Etat pouvant bénéficier de telles communications aux seules autorités statistiques légalement soumises au secret statistique,...)

Disposition de la loi statistique publique relative au secret professionnel (art. 18 de la loi statistique publique)

65. L'article 18 de la loi statistique publique soumet aux peines prévues par l'article 458 du Code pénal toute personne qui publie ou communique à des personnes ou services non qualifiés pour en prendre connaissance soit des renseignements individuels recueillis auprès de l'INS soit des statistiques globales et anonymes établies à l'aide de ces renseignements mais qui n'ont pas été rendues publiques par l'INS.
66. La notion de « personne ou service non qualifié pour en prendre connaissance » mérite d'être définie à défaut de quoi cette mesure de protection des personnes concernées risque de manquer d'effectivité en pratique. Concernant les données pseudonymisées mises à disposition par l'INS en vertu de l'article 15 de la loi statistique, seules les personnes en charge de la réalisation de l'étude préparatoire à l'adoption de politiques publiques, de l'étude statistique ou de la recherche scientifique pour laquelle l'accès a été sollicité peuvent avoir accès aux données.
67. Interrogé quant à la *ratio legis* de cette disposition concernant les statistiques globales et anonymes, l'INS a répondu que « *l'article 18 prévoit que les renseignements individuels, mais aussi les données globales et anonymes générées à partir de ces renseignements, ne peuvent pas être publiés sans le consentement de Statbel. Le contrat de confidentialité prévoit que, lorsque Statbel transmet des données pseudonymisées dans le cadre de l'article 15 de la loi relative à la statistique publique, l'institution de recherche devra soumettre ses résultats à Statbel pour approbation. Statbel vérifie ainsi que les résultats sont bien anonymes, avant d'autoriser leur publication.* » Il s'agit d'une mesure de protection adéquate pour les personnes concernées. Il convient par conséquent également d'adapter l'article 18 pour qu'il reflète plus adéquatement cette intention, à savoir, conditionner la publication ou communication de statistiques globales et anonymes établies sur base d'une collecte auprès de l'INS à la vérification préalable par l'INS du caractère anonyme des résultats statistiques.

Interdiction d'investigations statistiques sur la vie privée (art. 24quinquies de la loi statistique publique)

68. L'article 24quinquies de la loi statistique publique prévoit que « *en aucun cas, les investigations et études statistiques de l'Institut national de statistique ne peuvent concerner la vie privée, notamment la vie sexuelle, les opinions ou activités politiques, philosophiques ou religieuses, la race ou l'origine ethnique.* »

69. Cette disposition protège les personnes concernées en interdisant que certaines données à caractère personnel sensibles soient collectées à des fins d'études statistiques par l'INS, à savoir les données relatives à la vie sexuelle, aux opinions ou activités politiques, philosophiques ou religieuses, relatives à la race ou l'origine ethnique. Il s'agit d'une mesure adéquate pour préserver les droits et libertés des personnes concernées mais l'Autorité relève que la formulation actuelle de l'article 24*quinquies* est trop large car il interdit à l'INS de réaliser des investigations et études statistiques « *sur la vie privée, notamment la vie sexuelle, aux opinions ou activités politiques, philosophiques ou religieuses, relatives à la race ou l'origine ethnique* ». Cette formulation fait fi du fait que la notion de vie privée est interprétée de manière très large au fil de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne. Cette notion ne se limite pas à la sphère intime des personnes physiques ou à ce qui se passe à l'intérieur de leur domicile privé. Par conséquent, il convient de revoir la formulation de cette disposition de la façon suivante : « en aucun cas, les investigations et études statistiques de l'Institut national de statistique ne peuvent concerner la vie sexuelle, les opinions ou activités politiques, philosophiques ou religieuses, la race ou l'origine ethnique. »

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que l'avant-projet de loi soumis pour avis doit être adapté en ce sens :

1. Adaptation de la définition de la notion de clef de pseudonymisation conformément aux considérants 5 à 7 ;
2. Suppression de la 1^{ère} phrase de l'article 1^{quater} en projet de la loi statistique publique étant donné qu'il s'agit d'une retranscription du RGPD (cons. 9 et 10);
3. Détermination des traitements de données à caractère personnel pour lesquels l'INS est responsable du traitement et détermination de la mission de service public de l'INS dans la loi statistique publique conformément au considérant 15 (cons. 11 à 15);
4. Vérification que toutes les conditions légales et organisationnelles requises sont en place pour que l'INS assume son rôle de responsable du traitement et, le cas échéant, adaptation en conséquence de l'avant-projet de loi (cons. 19) ;
5. Référence explicite au respect de l'article 20 de la LTD à l'article 15 de la loi statistique publique, précision de ses éléments obligatoires et détermination de mesures de publicité efficace des communications et couplages de données de l'INS (cons. 23 et 24)

6. Suppression des termes « et qui répondent aux exigences mentionnées dans le RGPD » à l'article 5 de l'avant-projet étant donné que c'est à l'INS qu'il appartient de vérifier si les flux transfrontières de données qu'il envisage de réaliser sont conformes au RGPD (cons. 25 à 27);
7. Conservation du principe d'évaluation préalable de la nécessité des types de données communiquées dans la loi statistique publique (cons. 28 et 45);
8. Précision, à l'article 15 de la loi statistique publique, de la finalité pour laquelle des données pseudonymisées peuvent être mises à disposition par l'INS aux membres du pouvoir exécutif et soumission des services destinataires concernés au respect des principes statistiques (cons. 30) ;
9. Encadrement adéquat de la vérification préalable de la qualité de chercheur scientifique auquel des données pseudonymisées peuvent être communiquées par l'INS (cons. 31 à 33);
10. Correction de l'alinéa 4 de l'article 15 étant donné que sa formulation actuelle ne correspond pas aux règles de l'art de la pseudonymisation (cons. 34) ;
11. Suppression à l'article 6 de l'avant-projet de loi de la notion de « données auxiliaires » ou ajout d'une définition de cette notion et insertion d'une définition de la notion de données d'identification directe (cons. 36) ;
12. Insertion d'une définition des notions d'opération de contrôle et d'appariement des données collectées par l'INS et précision que les opérations d'appariement pouvant retarder la conservation séparée des données d'identification directe par rapport aux données d'étude sont uniquement celles qui ne peuvent être réalisées à l'aide de données pseudonymisées et précision que l'INS réalise ces opérations dans les plus bref délais (cons. 37 et 38);
13. Suppression de l'alinéa 2 de l'article 17 de la loi statistique publique à défaut de justification pertinente et précision des types de fonctions au sein de l'INS pouvant avoir accès à des données collectées et non encore pseudonymisées (cons. 39 à 42);
14. Précision à l'article 7 de l'avant-projet de la finalité pour laquelle la clef de pseudonymisation peut être utilisée après communication des données pseudonymisées conformément au considérant 48 et imposition à l'INS d'un niveau de sécurité minimal pour la conservation de ces clefs de pseudonymisation et d'une obligation de journalisation des accès à ces clefs (cons. 48 à 50);
15. Attribution à l'INS et non au DPD de l'obligation d'adoption de mesures de sécurité pour veiller à l'utilisation des clefs de pseudonymisation conforme au RGPD (cons. 51) ;
16. Suppression de l'article 17sexies en projet de la loi statistique publique pour répétition du RGPD (cons. 52) ;

17. Habilitation des agents de l'INS du service « constat d'infraction » qui constatent le non-respect du principe de finalité par un destinataire de données de l'INS à communiquer une copie de leur procès-verbal à l'Autorité (cons. 53) ;
18. Suppression de l'article 8 de l'avant-projet de loi pour répétition du RGPD et adoption le cas échéant des dispositions législatives qui s'imposent au vu des remarques de l'Autorité explicitées au considérant 58 ;
19. Préservation de l'alinéa 2 de l'article 17ter actuel de la loi statistique pour préserver le droit à la protection des données à caractère personnel des non-répondants aux enquêtes statistiques moyennant l'ajout de la période de pondération des résultats et le cas échéant, après justification à insérer dans l'exposé des motifs, de la période limitée pour assurer une composition variée dans le temps des échantillons (cons. 59) ;
20. Adaptation de l'article 2 de la loi statistique publique conformément au considérant 64 (cons. 61 à 64);
21. Adaptation de la l'article 18 de la loi statistique publique relatif au secret professionnel conformément aux considérants 66 et 67 ;
22. Correction de l'article 24quinquies de la loi statistique publique qui fait actuellement erronément référence à la notion de vie privée pour limiter le champ d'application des enquêtes statistiques (cons. 68 et 69).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice