



Avis n° 13 /2008 du 19 mars 2008

Objet : avis relatif à la note du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "*Monitoring des quartiers – Résultats de l'étude – Délimitation de la zone d'intervention prioritaire – Intégration du principe de l'observation dans le COBAT*" et à l'avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire en vue de consacrer le principe de l'observation urbaine (A/2008/013)

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 la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de 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 l'"A.R. du 13 février 2001") ;

Vu la demande d'avis du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, reçue le 20/02/2008 ;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere, Vice-président ;

Émet, le 19/03/2008, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Une note du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "*Monitoring des quartiers – Résultats de l'étude – Délimitation de la zone d'intervention prioritaire – Intégration du principe de l'observation dans le COBAT*" et un avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire en vue de consacrer le principe de l'observation urbaine sont soumis à l'avis de la Commission.

2. Initialement, le demandeur a invoqué l'urgence afin que la Commission émette un avis dans un délai de 15 jours, mais finalement, il a été convenu avec celui-ci de ne soumettre cette demande à la Commission que lors de la séance plénière du 19 mars 2008.

II. CONTEXTE DE LA DEMANDE

3. Le territoire bruxellois a évolué de manière contrastée selon les quartiers. Cette différenciation spatiale nécessite une lecture fine et nuancée de la situation afin de mener des actions ciblées. Pour répondre à cet objectif, la Région a décidé de mettre en place un outil centralisé et permanent des données statistiques à l'échelle infra-communale.

4. La mise en place du principe de l'observation urbaine par le biais d'un outil d'analyse statistique de l'évolution des quartiers nécessite, selon la Région, de donner un cadre légal à cet instrument afin d'organiser d'une part sa gestion et, d'autre part, la collecte, l'actualisation et la publication des données et indicateurs observés.

5. Les résultats de l'observation urbaine auront vocation à servir de support aux décisions politiques en matière de gestion et de développement du territoire régional au sens des objectifs du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire. C'est la raison pour laquelle la consécration légale de ce principe et de cet outil trouve sa place dans ledit Code, au sein d'un futur nouveau Titre *1bis* "De l'observation urbaine".

6. L'avant-projet d'ordonnance confie la gestion et l'actualisation de ce nouvel instrument à l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (ci-après l'IBSA).

7. L'article 12^{quater} de l'avant-projet d'ordonnance, qui est crucial, est libellé comme suit :

" § 1^{er} En vue de réaliser sa mission d'observation urbaine, l'IBSA est chargé de recueillir l'ensemble des données statistiques nécessaires et détenues par d'autres organismes.

Les institutions et organismes régionaux, les communes et les centres publics d'action sociale sont tenus de lui communiquer les données sollicitées. Ces données sont traitées de manière telle qu'elles ne comportent aucune information concernant une personne physique identifiée ou identifiable.

§ 2 Lorsque des renseignements individuels non disponibles sont indispensables dans le cadre de l'observation urbaine, le Gouvernement peut faire procéder aux investigations statistiques nécessaires en vue de mettre ces renseignements à la disposition de l'IBSA. Le Gouvernement peut également conclure les accords de coopération nécessaires à la production des données et renseignements qui seraient détenus par toute administration fédérale, régionale ou communautaire ne relevant pas de son autorité.

§ 3 Le traitement des données à caractère personnel, effectué en vertu du présent titre, est soumis à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et à ses arrêtés d'exécution."

8. L'Exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance et les notes accompagnant la demande d'avis donnent encore les informations ou explications suivantes concernant cet article 12^{quater} :

"Un certain nombre de données concernant des indicateurs statistiques pertinents relevant de collectivités territoriales ou institutions distinctes de la Région, l'accès à ces données doit être garanti, à titre gratuit, à l'IBSA. Le législateur bruxellois est compétent pour garantir cet accès à l'égard des pouvoirs subordonnés ou à l'égard de ceux qui relèvent du champ de compétences régionales." (page 7 de l'Exposé des motifs)

"Pour ce qui concerne les données en possession d'autorités publiques ne relevant pas de ce champ de compétences, il est prévu que le Gouvernement puisse passer les accords de coopération nécessaires à la communication des informations pertinentes. Sont ici visées les données détenues par les administrations fédérales, communautaires ou relevant de l'autorité d'une autre région. Certes, l'article 14bis de loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique impose à tout service public fédéral, régional, communautaire, provincial ou communal de déposer à l'institut national de statistique copie de toute publication statistique. Toutes les données sont donc ainsi, en principe, centralisées et accessibles. Cependant, il paraît utile d'habiliter le Gouvernement à contracter avec les autorités compétentes pour ce qui concerne les données qui ne feraient pas l'objet d'une publication." (pages 7 et 8 de l'Exposé des motifs)

"En outre, le Gouvernement doit également être habilité à faire procéder, dans le cadre de l'observation urbaine, aux investigations statistiques qui s'avèreraient utiles à la production de données afférentes aux indicateurs statistiques pertinents non disponibles." (page 8 de l'Exposé des motifs).

"Dans cette optique, il [le monitoring] doit porter sur l'ensemble du territoire régional et il doit fédérer diverses sources de données." (page 2 de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)

"Enfin, en tant qu'outil de suivi dans le temps, le monitoring doit être mis à jour périodiquement, en fonction de l'actualisation des données de base (...)" (page 3 de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)

"Il s'agit de fédérer, au sein d'un organisme (IBSA), nombre de bases de données administratives provenant de divers organismes (SPF Économie, AGDP, PolFed, BCSS, AATL, AED, IBGE, STIB, SLRB, SDRB, ...) et de les rendre compatibles en vue d'une lecture spatiale." (page 1 de la note au Conseil d'administration du Secrétariat régional au développement urbain)

"Pour ce faire, la structure de celui-ci [note de la traduction : l'IBSA] devra être adaptée en conséquence afin d'assurer la collecte des données auprès des différents organismes. Des enquêtes devront pallier à la disparition du recensement national, en particulier dans le domaine du logement et de la mobilité." (page 2 de la note au Conseil d'administration du Secrétariat régional au développement urbain)

9. Cela revient donc à dire qu'en vue de réaliser sa mission d'observation urbaine, l'IBSA est chargé de constituer une banque de données centrale, composée de données qu'il doit collecter lui-même sous forme de collecte primaire et de données déjà collectées qui figurent dans des fichiers administratifs existants.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

REMARQUES PRÉALABLES

La compétence de l'auteur de l'avant-projet

10. Avant que ne soient abordés les aspects concrets de l'observation urbaine (en vue de la réalisation de sa mission d'observation urbaine, l'IBSA traitera des données à caractère personnel), l'avant-projet d'ordonnance soulève un éventuel problème de compétence. Il n'appartient pas à la Commission de trancher ce problème. Mais elle doit à tout le moins l'identifier avec précision, dans la mesure où il concerne les normes relatives à la protection de la vie privée, et plus particulièrement la compétence de restreindre le droit au respect de la vie privée consacré par l'article 22 de la Constitution.

11. L'article 1 ter de la loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique*, récemment inséré dans les dispositions générales de la loi par la loi du 22 mars 2006, définit le secret statistique, qui "*signifie que les données relatives à des unités statistiques individuelles 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*". Cette définition reproduit volontairement la définition du secret statistique donné par l'article 10 du Règlement 322/97/CE du 17 février 1997 *relatif à la statistique publique*. Dans le "chapitre V : secret statistique", l'article 13 du même Règlement précise que : "*les données (...) sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification directe ou indirecte d'unités statistiques, ce qui aurait pour effet de divulguer des informations individuelles*". L'article 21 précise par ailleurs que "le présent Règlement s'applique sans préjudice de la directive 95/46/CE" (relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel). Le secret statistique, dès lors que les unités statistiques sont des personnes physiques ou sont relatives à des personnes physiques identifiées ou identifiables, relève bien de la protection de la vie privée.

12. L'article 6, § 1^{er}, VI, 10° de la loi spéciale du 8 août 1980 *de réformes institutionnelles* réserve à la compétence exclusive du législateur fédéral "le secret statistique".

13. Ainsi que l'ont rappelé la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat à plusieurs reprises et encore récemment¹, il est incontestable que les entités fédérées ont la compétence et le pouvoir de recueillir et de traiter des données personnelles afin de produire les statistiques nécessaires à l'exercice de leurs compétences et relatives à celles-ci. La Cour constitutionnelle a toutefois rappelé aussi que cette compétence ne pouvait être exercée qu'en respectant les règles fédérales en matière de protection de la vie privée, qui constituent "un socle de base".

14. Cette compétence pourrait toutefois devenir contestable lorsqu'il s'agit d'enquêtes obligatoires, qui supposent le pouvoir d'astreindre et de contraindre les personnes visées par l'investigation à communiquer les données personnelles qui les concernent ou qui seraient en leur possession. L'obligation de communiquer des données personnelles et son exécution éventuellement contrainte constituent de claires restrictions au droit au respect de la vie privée, réservées par l'article 22 de la Constitution à la compétence du législateur fédéral. A tout le moins, les normes fédérales devraient-elles constituer le "socle de base" visé par la Cour constitutionnelle. Il importe à cet égard de rappeler que la loi du 4 juillet 1962 et ses dernières modifications par la loi du 22 mars 2006 donnent au seul Institut national de statistiques² (INS-DGSIE) le pouvoir de réaliser des enquêtes obligatoires, préalablement décidées par le Roi (éventuellement sur demande et au bénéfice des Régions et des Communautés lorsque "*les renseignements individuels sont indispensables pour la préparation, l'élaboration ou l'exécution d'un décret ou d'une réglementation administrative*", comme le prévoit l'article 5).

15. L'obligation de communiquer des données personnelles et la contrainte éventuelle, en cas d'enquêtes obligatoires, priment aujourd'hui sur les protections dont peuvent bénéficier les personnes concernées, et qui sont garanties par la loi fédérale. Ainsi, l'article 4 de la loi du 4 juillet 1962 précise que "*les médecins ne peuvent invoquer le secret professionnel pour refuser les renseignements dont ils sont dépositaires par état ou par profession*". Ainsi, les articles 19 et 20 donnent à un agent de l'INS-DGSIE, moyennant l'autorisation du juge de paix, le pouvoir, éventuellement accompagné d'experts, de pénétrer entre 8 et 18 heures, même contre le gré de l'occupant, dans les maisons, ateliers, bâtiments, cours adjacentes et enclos dont l'accès est nécessaire à l'accomplissement de sa mission, de se faire produire les documents, pièces ou livres

¹ Voir notamment : CE, avis 37.887/1 du 24 déc. 2004 sur l'avant-projet de loi "modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, doc. Chambre 51 – 2002/01 ; C.Const., arrêt 15/2008 du 14 février 2008, en cause le décret de la Communauté flamande relatif au système d'information Santé ; C.Const., arrêt 16/2005, en cause le décret flamand relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé.

² La dénomination "Institut National de Statistique" a été remplacée par la dénomination "Direction générale de la Statistique et de l'Information Economique" par Arrêté royal du 20 novembre 2003 *fixant la dénomination et les compétences des Directions générales du Service public fédéral Economie, PME, Classes Moyennes et Energie*.

nécessaires, et de requérir l'appui des forces de l'ordre (exception légale à la protection de ce lieu spécifique à la vie privée qu'est le domicile, consacrée par l'article 15 de la Constitution).

16. L'obligation de communiquer ses propres données personnelles et la contrainte éventuelle ne seraient pas, de manière générale et sans autre précision qu'une finalité statistique, conformes aux règles de protection de la loi Vie privée que les entités fédérées doivent respecter. A cet égard, il convient de rappeler que les exceptions possibles aux droits en cause et à leurs protections légales doivent toujours s'interpréter de manière restrictive³.

17. Le régime exceptionnel prévu par la loi du 4 juillet 1962 déroge à des lois fédérales (soit des normes de même nature relevant de la compétence du même pouvoir) et s'appuie sur une habilitation constitutionnelle. Mais il offre d'autres protections, de manière à garantir le secret statistique et de limiter très strictement les effets et conséquences la restriction du droit au respect de la vie privée. Ces protections spécifiques, également exceptionnelles, constituent elles aussi des dérogations à des lois fédérales. Ainsi, les renseignements individuels, même ultérieurement codés, qui ont été recueillis par l'INS-DGSIE, ne peuvent être mis à la disposition des administrations fiscales et des services fiscaux (articles 5 et 15 de la loi du 4 juillet 1962) et ne peuvent être requis ou saisis par ces administrations (article 327, § 2 du CIR 92, en dérogation à l'article 327 §1^{er} qui oblige, éventuellement par la contrainte, tous les services administratifs, y compris ceux des Régions et des Communautés). Ainsi, l'article 18 de la loi du 4 juillet 1962 prévoit que "*ces renseignements, statistiques ou informations [recueillis par l'INS-DGSIE en exécution de la loi] ne peuvent être révélés ni dans le cas visé par l'article 29 du code d'instruction criminelle ni en cas de témoignage en justice*". Les activités de l'INS-DGSIE sont par ailleurs contrôlées par le Comité de surveillance statistique, qui possède un pouvoir d'enquête et dont les membres sont eux-mêmes soumis au secret statistique et au secret professionnel.

18. Le Comité de surveillance statistique est par ailleurs seul habilité à autoriser et à contrôler la communication des données individuelles détenues par l'INS-DGSIE, sous forme codée, notamment aux départements ministériels régionaux et communautaires et aux organismes d'intérêt public soumis à leur autorité, leur pouvoir de contrôle ou de tutelle (article 15, al. 1^{er}, 2^o). La capacité des entités fédérées ou d'autres institutions d'organiser des enquêtes obligatoires et contraintes serait évidemment de nature à réduire considérablement la portée, l'intérêt et l'efficacité de cette protection et de ce contrôle (organisés notamment en exécution de l'article 18 du Règlement 322/97/CE).

³ Position constante de la Commission ; voir également dans le même sens, avec les conclusions qui sont tirées de cette exigence, C.Const., arrêt 15/2008, n° B.27.

19. Il convient dès lors d'examiner avec attention si les pouvoirs législatif ou réglementaire régionaux ont la compétence pour imposer des dérogations semblables, qu'il s'agisse de restreindre le droit au respect de la vie privée et les protections (fédérales) existantes ou qu'il s'agisse d'organiser une protection exceptionnelle en dérogeant à des normes fédérales.

20. Il convient aussi d'examiner, en ce qui concerne les administrations, les institutions ou les autorités sur lesquelles la Région exerce un contrôle ou une tutelle ou à l'égard desquelles elle possède une compétence normative, l'étendue de la contrainte qui peut leur être imposée de communiquer des données en leur possession, en particulier les données qu'elles détiennent en vertu de pouvoirs ou de compétences déléguées par d'autres niveaux de pouvoir, ou en vertu d'autorisations spécifiques de ces autres niveaux et pour lesquelles des mesures de protection leur sont imposées. C'est par exemple le cas des communes pour les données personnelles contenues dans les registres de la population ou alimentant le registre national, ou le cas des CPAS pour ce qui concerne les bénéficiaires du revenu d'insertion et plus généralement pour les données obtenues via le réseau de la banque-carrefour de la sécurité sociale. La question de la contrainte et de ses limites à propos de ces catégories de données, ne met évidemment pas en cause la capacité des autorités fédérées à se les voir communiquées (selon les procédures et contrôles prévus) et à les traiter statistiquement au bénéfice de leurs politiques.

21. Les présentes remarques générales sont formulées dès lors que la Commission a constaté que la volonté des auteurs de l'avant-projet était notamment d'organiser des enquêtes pour "pallier la disparition du recensement national" (enquête obligatoire réalisée par l'INS-DGSIE sur base d'anciennes dispositions de la loi du 4 juillet 1962 – cf. supra point 8), et que la rédaction de l'article 12quater § 2 de l'avant-projet reproduisait strictement et fidèlement la disposition de la loi du 4 juillet 1962 autorisant le Roi à faire procéder à des enquêtes obligatoires. Ces remarques attirent l'attention sur la nécessité d'examiner les questions soulevées, eu égard aux droits et aux protections qui sont en jeu, dans l'attente des réponses que pourraient donner les institutions ou autorités habilitées à se prononcer sur les problèmes de compétence, par voie d'avis ou de décision.

Les antécédants

22. La Commission constate que le gouvernement bruxellois a mis sur pied un dispositif d'observation urbaine depuis plusieurs années, et dans son fonctionnement actuel depuis 2005. L'observation est réalisée sur base d'indicateurs qui sont exprimés, par zones géographiques, sous forme de résultats statistiques (informations quantitatives, agrégées et anonymes) et dont les valeurs superposées et pondérées permettent d'établir un indice synthétique exprimé lui aussi sous forme de valeur. Les statistiques utilisées sont principalement fournies par l'INS-DGSIE, et établies

au niveau d'agrégat géographique le plus petit et le plus fin fixé par l'Institut (le secteur statistique). Sans aucune appréciation sur la méthode choisie (par ailleurs scientifiquement et rigoureusement établie et exploitée), la Commission constate aussi que peu d'autres possibilités existaient à l'époque. En 2005 en effet, l'INS-DGSIE ne pouvait pas communiquer des données individuelles recueillies et permettre leur croisement ou leur consolidation, toujours au niveau individuel, avec des données provenant d'autres sources ou résultant d'autres enquêtes⁴.

C'est ce dispositif que l'avant-projet d'ordonnance tend à consacrer à travers l'un des trois objectifs assignés à l'observation urbaine : l'identification rapide des tendances lourdes auxquelles les quartiers sont confrontés (cf. note aux membres du gouvernement).

23. La Commission rappelle toutefois qu'après la mise sur pied de ce dispositif, la loi relative à la statistique publique a été profondément modifiée par la loi du 22 mars 2006. Chacun des éléments de la production statistique a été défini, afin d'éviter toute confusion quant aux règles applicables, et d'autre part l'INS-DGSIE a été autorisé à communiquer (de manière encadrée) des données d'étude codées (et donc des données individuelles relatives à des personnes, non agrégées et non traduites dans un résultat statistique anonyme, sous la réserve que ces personnes ne sont identifiables que par l'intermédiaire d'un code).

24. Il semble qu'il n'ait pas été tenu compte de ces modifications récentes dans l'avant-projet, en tout cas sur le plan terminologique. Cette constatation est susceptible d'expliquer les confusions ou les interrogations que soulèvent certaines dispositions quant à leur portée, ainsi que l'examen sur le fond du texte le détaille.

25. La Commission ne peut toutefois se limiter à cette explication. Elle doit se prononcer sur le dispositif législatif qui lui est soumis en appréciant, tel qu'il est rédigé et tel qu'il est motivé par les objectifs supplémentaires assignés à l'observation urbaine, les possibilités qu'il crée et les problèmes qu'il est susceptibles de générer en ce qui concerne la protection de la vie privée et le respect des règles en la matière. Rien n'indique par ailleurs que les méthodologies actuellement utilisées n'évolueraient pas en fonction des disponibilités nouvelles des données individuelles utiles (cf. les

⁴ Ce que les équipes scientifiques en charge du monitoring avaient confirmé dans l'introduction méthodologique à une recherche similaire qu'elles avaient précédemment réalisée pour le gouvernement fédéral (politique des grandes villes) : "Cette stratégie pose néanmoins un problème (...). On perd, en utilisant des indicateurs indirects, la possibilité de chiffrer de façon univoque un indice de précarité (qui dans le cas des données individuelles pourrait se résumer à un comptage par quartier). C'est pourtant, faute d'un appareil statistique suffisamment détaillé, cette seconde stratégie qui sera suivie". La première stratégie pertinente présentée, mais impossible à mettre en œuvre faute de disposer des éléments nécessaires, aurait été "basée sur des données individuelles, cherchant à cartographier la répartition spatiale des personnes cumulant des difficultés" et "consistant à croiser un ensemble de données ciblant les personnes ou ménages recherchés. Cette première stratégie est effectivement "limitée par la disponibilité des données individuelles", "la plupart des données [n'étant] disponibles que sans possibilité de croisement", in Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges, KUL-ULB et Politique des grandes villes, 2002, pages 12 et 13 (*passages soulignés par la Commission*).

remarques et citations du point 22 et de la note 4) ou en fonction des méthodologies développées dans la poursuite des deux autres objectifs assignés à l'observation urbaine (cf. point 8).

Le dispositif de recherche et d'étude actuel et l'encadrement scientifique et méthodologique rigoureux dont il fait l'objet, tels qu'ils sont présentés dans la note du secrétariat régional au développement urbain sur le "monitoring des quartiers", n'appellent, pour leur part, aucune critique ni aucune remarque particulière.

EXAMEN SUR LE FOND

Généralités

26. La Commission ne conteste pas la nécessité de la collecte, au sein de l'IBSA, d'un certain nombre de données pertinentes pour la recherche statistique visée. Elle souhaite toutefois veiller à ce que les droits fondamentaux des personnes concernées soient respectés si une telle collecte concerne des données à caractère personnel. Cependant, il n'est pas clair de savoir si les données collectées qui seront rassemblées au sein de l'IBSA concerneront toujours des personnes physiques identifiées ou identifiables. Ainsi, la Commission s'interroge quant à la contradiction apparente entre le § 1 de l'article 12*quater* et le § 3 du même article (voir plus de détails ci-dessous). Pour l'examen approfondi de l'avant-projet d'ordonnance, la Commission partira néanmoins du principe que la LVP s'applique effectivement au texte examiné.

Base légale sommaire

27. Le présent avant-projet d'ordonnance est rédigé en des termes très généraux et se limite à proprement parler à prévoir une base légale :

- pour l'exécution d'une observation urbaine par l'IBSA ;
- pour la collecte, par l'IBSA, de données via des enquêtes, sur décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- pour l'accès de l'IBSA à des données existantes qui sont en possession ou non (dans ce dernier cas, on travaillera de manière complémentaire avec des accords de coopération entre les autorités concernées) de l'autorité régionale bruxelloise.

28. Pour le reste, l'avant-projet d'ordonnance ne contient aucune réglementation élaborée concernant la manière dont la protection des données à caractère personnel et de la vie privée des personnes concernées sera garantie par l'IBSA lors de la réalisation de cette mission. L'article 12^{quater}, § 3 de l'avant-projet d'ordonnance stipule uniquement que le traitement de données dans le cadre de l'observation urbaine est soumis à la LVP. Toutefois, il ne suffit pas de créer une base légale qui permettra à l'IBSA d'effectuer ses recherches dans le cadre de l'observation urbaine, sans y reprendre également les garanties requises concernant la protection de la vie privée.

29. Si l'IBSA procède à des traitements primaires (collecte directe de données à caractère personnel via des enquêtes, même non obligatoires et sans contrainte à supposer effectivement qu'un problème de compétence se pose et limite les investigations de l'IBSA à ce type d'enquêtes – cf. supra) et à des traitements ultérieurs de données à caractère personnel (collecte indirecte de données à caractère personnel via des fichiers administratifs existants) à des fins statistiques, il faut constater que le fonctionnement de l'IBSA ne s'inscrit pas dans un cadre légal spécifique avec des dispositions de protection des données strictes, des procédures de contrôle et d'autorisation et des dispositions pénales, comme c'est le cas pour l'INS-DGSIE.

30. Ce sont donc surtout les traitements ultérieurs à des fins statistiques réalisés par l'IBSA qui suscitent l'inquiétude de la Commission, à supposer bien entendu que lors de la collecte primaire de données à caractère personnel, l'IBSA devra travailler sur la base d'enquêtes non obligatoires et donc sur base du consentement des personnes interrogées. Il conviendrait toutefois qu'un cadre légal fixe les règles auxquelles ces enquêtes devraient répondre ainsi que des règles de protection lors de l'exploitation des données, comme c'est le cas pour les enquêtes non obligatoires de l'INS-DGSIE (notamment pour garantir que les données recueillies ne seront pas exploitées à d'autres fins que statistiques, et ne seront communiquées à des tiers que sous contrôle et à des conditions strictes et au minimum sous forme codée selon des méthodes efficaces.

31. Lors du couplage de banques de données administratives, les personnes qui y figurent peuvent difficilement s'opposer au traitement, étant donné qu'elles ignorent la plupart du temps l'existence de ce traitement ultérieur des données les concernant. De plus, lors d'une collecte indirecte, la menace d'une violation de la vie privée est plus grande, vu que ces données ont initialement été collectées pour d'autres finalités, particulièrement si des opérations de clustering (regroupement) de données à caractère personnel non codées sont envisagées ou susceptibles d'être effectuées, comme on pourrait le craindre.

Hiérarchie des données

32. Comme précisé ci-dessus, il est difficile de savoir quel degré d'identification les données doivent avoir pour l'IBSA, en fonction de la réalisation de sa mission d'observation urbaine, certainement en ce qui concerne les données déjà disponibles auprès d'autres autorités publiques. Sur ce point, il convient de noter une certaine contradiction, tant entre les articles de l'avant-projet d'ordonnance entre eux, qu'entre les articles de l'avant-projet d'ordonnance et les commentaires de ces articles dans l'Exposé des motifs.

Entre les articles de l'avant-projet d'ordonnance entre eux

33. La deuxième phrase de l'article 12^{quater}, § 1 de l'avant-projet d'ordonnance stipule que "*Les institutions et organismes régionaux, les communes et les centres publics d'action sociale sont tenus de lui communiquer les données sollicitées. Ces données sont traitées de manière telle qu'elles ne comportent aucune information concernant une personne physique identifiée ou identifiable.*"

34. Si les fournisseurs de données visés agrègent au préalable leurs propres données selon des normes de haute qualité (éventuellement suivant les indications transmises par l'IBSA), la Commission n'a pas d'autre remarque. En effet, si les données à caractère personnel peuvent être anonymisées par leurs fournisseurs, les données transmises ne sont plus des données à caractère personnel.

35. Pourquoi, dans ce cas, le § 3 du même article 12^{quater} de l'avant-projet d'ordonnance stipule-t-il que le traitement de données dans le cadre de l'observation urbaine est soumis à la LVP ?

36. Les exigences requises pour pouvoir parler d'anonymat légal sont d'ailleurs si strictes qu'elles ne sont quasi pas réalisables si l'information est maintenue au niveau individuel.

37. Pourtant, ce sont précisément les renseignements au niveau individuel qui intéressent manifestement l'IBSA. L'article 12^{quater}, § 2 de l'avant-projet d'ordonnance stipule en effet que "*Lorsque des renseignements individuels non disponibles sont indispensables dans le cadre de l'observation urbaine* (souligné par la Commission), *le Gouvernement peut faire procéder aux investigations statistiques nécessaires en vue de mettre ces renseignements à la disposition de l'IBSA.*" Il faut donc en conclure que la transmission de données administratives sur la base de l'avant-projet d'ordonnance se rapportera aussi au moins à des données à caractère personnel codées, voire même des données à caractère personnel non codées, telles que ces notions sont définies dans l'arrêté royal du 13 février 2001.

Entre les articles de l'avant-projet d'ordonnance et les commentaires de ces articles dans l'Exposé des motifs

38. L'Exposé des motifs concernant l'article 12^{quater}, § 2 de l'avant-projet d'ordonnance stipule que "*Pour ce qui concerne les données en possession d'autorités publiques ne relevant pas de ce champ de compétences, il est prévu que le Gouvernement puisse passer les accords de coopération nécessaires à la communication des informations pertinentes. Sont ici visées les données détenues par les administrations fédérales, communautaires ou relevant de l'autorité d'une autre région. Certes, l'article 14bis de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique impose à tout service public fédéral, régional, communautaire, provincial ou communal de déposer à l'institut national de statistique copie de toute publication statistique. Toutes les données sont donc ainsi, en principe, centralisées et accessibles. (...)*"

39. Si l'IBSA reçoit, via l'INS-DGSIE, uniquement un accès à la publication statistique des données des autorités visées (et pas les données elles-mêmes), la Commission n'a pas d'autre remarque. Dans ce cas aussi, en cas d'agrégation suffisante, il s'agit de la communication d'informations anonymes.

40. Mais alors, pour quelle raison cette restriction – donc, uniquement un accès à la publication statistique des données – n'est-elle pas reprise dans le texte même de l'article 12^{quater}, § 2, deuxième phrase de l'avant-projet d'ordonnance (là où au contraire, on parle de la production de données mêmes) ? Les données et renseignements des autorités visées qui ne feraient pas l'objet d'une éventuelle publication auprès de l'INS-DGSIE doivent-ils être agrégés et anonymisés sous forme de résultat statistique par ces autorités avant le transfert vers l'IBSA ? L'article en question ne dit rien à ce sujet.

41. Pour les raisons susmentionnées, la Commission part donc du principe que le système d'analyse statistique de l'IBSA, qui sera (en grande partie) élaboré sur la base de fichiers administratifs, utilisera ou sera susceptible d'utiliser des données à caractère personnel. Les passages dans les notes concernant les commentaires de l'article 12^{quater} de l'avant-projet d'ordonnance (voir point 8 du présent avis – voir également, en tant que référence indirecte, le point 22 et la note 4) suggèrent d'ailleurs chaque fois une intégration de données de sources différentes dans le fichier de monitoring, ce qui sous-entend qu'il n'y a pas de codage préalable par chacun des fournisseurs (un codage distinct par chacun sur base d'un code propre empêcherait l'intégration et le regroupement ; un code commun, à défaut d'organisation intermédiaire, ne pourrait être fourni que par l'IBSA, ce qui supprimerait tout effet pertinent et protecteur au codage) et encore moins d'anonymisation.

42. La Commission demande que ce point fasse l'objet d'une attention particulière et que des règles compatibles avec les dispositions de la loi Vie privée organisent le système et les dispositifs envisagés. En vertu de l'article 4 de la LVP et du chapitre II de son A.R. du 13 février 2001, l'IBSA doit privilégier l'exploitation de données anonymes, et à défaut que ce soit possible, pertinent ou efficace, travailler avec des données codées (suivant les procédures fixées par la loi, en particulier si les données ont des sources différentes). Si ce n'est vraiment pas possible autrement, il est possible d'exploiter des données à caractère personnel non codées, mais dans des conditions et des limites très strictes, auxquelles les perspectives données à l'observation urbaine ne correspondent pas.

43. Quoi qu'il en soit, la Commission ne pourrait admettre que, pour une application telle que l'observation urbaine, des données de personnes identifiées ou identifiables provenant de sources différentes et très nombreuses soient, sans autre précision ni encadrement, rassemblées et conservées de manière centralisée au sein de l'IBSA. La constitution d'une telle base de données établissant des profils précis et détaillés de chacun est particulièrement dangereuse. Il faut d'ailleurs souligner que plus les profils sont précis et détaillés, plus l'identification est facile et le code inefficace. La Commission renvoie à cet égard, à titre d'exemples, aux règles qui s'imposent à l'INS-DGSIE, ou aux interdictions prévues pour l'exploitation des données de l'échantillon permanent des soins de santé, et notamment l'interdiction de croiser les données de l'échantillon avec celles d'autres bases. Les regroupements peuvent bien entendu être nécessaires, mais alors des règles s'imposent quant aux limites des regroupements possibles, quant aux contrôles, quant aux obligations de ceux qui accèdent aux données et quant à la durée de conservation du fichier ainsi constitué.

44. Vu certaines sources de données citées dans les différents documents (BCSS, CPAS, PolFed,...), la Commission suppose que des données sensibles seront traitées, et notamment des données de santé et des données judiciaires ou policières. Il pourrait aussi s'agir de données régionales relatives à des poursuites ou des sanctions administratives (en matière de logement ou d'urbanisme par exemple). La Commission rappelle que ces données font l'objet d'une protection particulière (quant aux possibilités et quant aux conditions de traitement). Il importe que des règles soient fixées qui garantissent le respect de cette protection et la mise en œuvre des exigences de la loi Vie privée.

45. Si, en fonction des objectifs visés et des besoins nécessaires pour les atteindre, l'exploitation de données codées est envisagée, l'IBSA devra se conformer à la section II du chapitre II de l'A.R. du 13 février 2001. Cela signifie notamment qu'une organisation intermédiaire, indépendante de l'IBSA, devra se charger du couplage et du codage des données à caractère personnel obtenues via les différents fournisseurs de données. L'INS-DGSIE peut apparaître comme l'organisme le plus évident pour remplir cette tâche. En effet, l'article 9 de la loi sur la statistique publique offre à l'INS-DGSIE la possibilité de procéder à une collecte secondaire de données en lui donnant accès aux données détenues par toutes les administrations et autorités publiques, et d'agir en tant qu'organisation intermédiaire. En vertu de l'article 15 de la loi sur la statistique publique, l'IBSA est un destinataire potentiel des données à caractère personnel recueillies par l'INS-DGSIE.

On peut par ailleurs se demander pourquoi il est envisagé que l'IBSA recueille des données directement auprès des administrations des autres entités fédérées (sur base d'un accord de coopération éventuel, mais sans qu'a priori ne soit respectée l'obligation d'un intermédiaire indépendant), alors que ces données sont disponibles en un point central, à l'INS-DGSIE, ou susceptibles d'y être recueillies, et peuvent être fournies à l'IBSA sous forme codée, sur la base de la loi sur la statistique publique et dans le respect de la loi Vie privée et de son arrêté d'exécution.

46. Concernant la communication envisagée des données à caractère personnel (codées ou non codées), l'avant-projet d'ordonnance ne contient aucune exigence quant à la proportionnalité et à la sécurité.

Proportionnalité

47. Ce principe implique qu'au regard des finalités poursuivies, les données traitées doivent être adéquates, pertinentes et non excessives.

48. La proportionnalité ne peut toutefois être contrôlée que si l'on sait quelles sont les catégories de fournisseurs de données et quelles sont les catégories de données qui seront reprises dans le monitoring, ce qui n'est pas du tout clair actuellement.

49. On ne fait pas non plus référence à la nécessité d'une autorisation préalable pour des flux de données provenant de certains fichiers administratifs vers la banque de données de l'IBSA. Pourtant, de nombreux fournisseurs de données potentiels (BCSS, SPF Économie, INS-DGSIE, ...) sont contrôlés par des comités sectoriels et ceux-ci devront intervenir lors du transfert de données à caractère personnel vers l'IBSA, et vérifier le respect d'exigences légales ou réglementaires que l'avant-projet est manifestement en défaut de garantir.

50. Même si ce transfert de données à caractère personnel vers l'IBSA est prévu par une disposition législative (régionale) et qu'un accord de coopération est envisagé, l'exigence de précision et l'intervention des comités sectoriels ne peuvent être évacués. La disposition régionale ne s'impose pas aux administrations fédérales, et la Commission ne pourrait par ailleurs envisager que les autorités fédérales renoncent au bénéfice des entités fédérées, dans un accord de coopération, aux règles de contrôle et aux exigences qu'elles se sont imposées à elles-mêmes.

Mesures de sécurité

51. Il n'est indiqué nulle part quelles mesures de sécurité sont prévues, ne serait-ce que sur le plan de l'organisation générale du dispositif, des obligations des agents ayant accès aux données et des sanctions prévues en cas de violation de ces obligations. Une telle lacune fait craindre l'absence de mesure de sécurité effective. L'exigence de sécurité est pourtant au cœur des règles qui encadrent le traitement de données à caractère personnel, et, à titre d'exemple, particulièrement développée à l'égard de l'INS-DGSIE en matière de statistiques publiques. Des précisions devraient dès lors être apportées à l'avant-projet sur cette question spécifique.

PAR CES MOTIFS,

la Commission

- confirme l'importance d'un cadre législatif et réglementaire pour organiser la statistique publique, alors que la nécessité d'un tel instrument pour assister la décision et la gestion publiques ne peut plus être contestée et qu'elle est au contraire appelée à prendre de l'ampleur, et encourage le gouvernement bruxellois à poursuivre ses démarches en ce sens ;
- attire toutefois l'attention sur un éventuel problème de compétence lié à certaines dispositions de l'avant-projet et aux motivations et objectifs exprimés (points 10 à 21) ;
- signale une ambiguïté manifeste concernant le type de données qui seront exploitées par l'IBSA et reprises dans sa banque de données ainsi qu'une probable confusion dans la terminologie employée, qui ne permet pas de lever les doutes sur la portée de certaines dispositions de l'avant-projet ;

- constate l'absence de dispositions ou de mesures envisagées sur base d'habilitations précises en ce qui concerne des aspects particulièrement importants des traitements de données à caractère personnel (données sensibles, sécurité, contrôle des processus, intervention obligatoire de tiers indépendants, délais de conservation, règles de communication des données ou des résultats des études, regroupement et consolidation de sources multiples,...) ;

- émet dès lors un avis défavorable sur l'avant-projet qui lui est soumis à ce stade, à défaut de connaître les réponses que le gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale entend apporter aux remarques qu'elle formule.

Pour l'Administrateur, en congé,
Le Chef de section OMR

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere