



Avis n° 18/2011 du 7 septembre 2011

Objet : demande d'avis concernant l'avant-projet de décret relatif à l'institution et à l'organisation d'un intégrateur de services flamand (CO-A-2011-019)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Geert Bourgeois, Vice-Ministre-Président du Gouvernement flamand, Ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles, reçue le 25/07/2011 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 07/09/2011, l'avis suivant :

I. PRÉCÉDENTS PERTINENTS

1. Le 16 janvier 2008, la Commission a rendu l'avis n° 01/2008 *relatif au projet de décret relatif à l'échange électronique de données administratives*. Aux points 18-20 et 50 de cet avis, la Commission insistait sur l'encadrement décretaal détaillé des "banques-carrefour" – visant ainsi en fait les intégrateurs de services – vu l'impact de leurs activités sur la vie privée¹. Ceci a encore été répété aux points 32-37 de l'avis n° 11/2009 de la Commission du 20 avril 2009 *concernant le projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives*.

2. L'incessant plaidoyer de la Commission pour l'élaboration d'une base décrétale pour l'Intégrateur de services flamand (ci-après l' "ISF") est dicté par deux préoccupations :

- on ne peut pas nier qu'un intégrateur de services occupe une position-clé dans le cadre du traitement de données à caractère personnel au sein de l'autorité et qu'une telle institution a par conséquent *de facto* un impact effectif et fondamental sur la manière dont des données à caractère personnel de citoyens sont traitées.

La Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, section de législation, ont clairement indiqué que l'article 22 de la Constitution² devait être lu au sens littéral : des exceptions au droit au respect de la vie privée ne peuvent être prévues que par la loi³. Cette disposition garantit donc à chaque citoyen qu'aucune ingérence dans ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles qui sont adoptées par une assemblée délibérative démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'autorisation soit définie de manière suffisamment précise et concerne l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur⁴ ;

- un intégrateur de services a non seulement un impact fondamental sur la manière dont des données à caractère personnel sont traitées mais il a également une responsabilité considérable en ce qui concerne le respect effectif des dispositions de la LVP. Lorsqu'il constate par exemple qu'un traitement risque d'avoir lieu via son réseau, sans que l'autorisation (les autorisations) requise(s) à cet effet n'ait (n'aient) été obtenue(s) auprès

¹ Concernant cette problématique, voir la recommandation d'initiative de la Commission n° 03/2009 du 1^{er} juillet 2009 *concernant les intégrateurs dans le secteur public*.

² En vertu de cet article, "*chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi*".

³ Loi au sens d'une action normative qui est contrôlée par une assemblée parlementaire et pas par le pouvoir exécutif.

⁴ Cf. par exemple l'avis du Conseil d'État n° 45 540/1/2/3/4 du 15 et du 17 décembre 2008.

du comité sectoriel compétent et/ou de la Vlaamse Toezichtcommissie (commission de contrôle flamande), il est de son devoir d'intervenir.

3. La Vlaamse Toezichtcommissie partage le point de vue de la Commission. Dans sa délibération VTC n° 02/2010 du 6 octobre 2010, elle faisait remarquer au point 51 que CORVE ne disposait toujours pas d'une base décréale pour exercer les fonctions d'intégrateur de services et de *trusted third party* (TTP ou tiers de confiance), raison pour laquelle la Vlaamse Toezichtcommissie a décidé que CORVE ne pouvait pas intervenir en tant que TTP dans le dossier concerné.

4. Les comités sectoriels actifs au sein de la Commission se trouvent également sur la même longueur d'onde. Dans plusieurs délibérations, l'absence d'un cadre décréal a été pointée du doigt. Une autorisation pour une durée limitée a été accordée. Le maintien de cette autorisation dépend de la réalisation d'un encadrement décréal :

- voir le point 13 de la délibération AF n° 15/2009 du 1^{er} octobre 2009 du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale : *"il peut, le cas échéant, retirer la présente autorisation si l'encadrement décréal de la fonction d'intégrateur du demandeur n'est pas élaboré dans un délai raisonnable"* ;
- voir le point 44 de la délibération RN n° 07/2011 du 26 janvier 2011 du Comité sectoriel du Registre national : *"L'autorisation sera dès lors suspendue d'office si le cadre décréal de CORVE n'a pas été réalisé au 31/12/2011"*.

5. La Commission évalue donc de manière très positive le fait que l'avant-projet qui lui est soumis donne à un Intégrateur de services pour la Flandre une base décréale, un encadrement et une mission.

II. DISCUSSION ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2

6. Cet article fixe la portée de diverses notions utilisées dans le projet.

7. Pour la délimitation de la notion d' "instances", le public cible de l'ISF, - tout comme dans le décret e-gov -, on se réfère à l'énumération reprise à l'article 4, § 1 du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*. Sont notamment qualifiées d'instances : les agences autonomisées internes à personnalité juridique, les agences autonomisées externes à personnalité juridique de droit public/de droit privé, les communes, les provinces, les CPAS, ...

8. Le public cible de l'ISF est défini en fonction de la région géographique dans laquelle les instances sont actives et non sur la base de leurs compétences ou du secteur où elles sont actives. Le fait qu'il s'agisse ici, à première vue, d'un groupe homogène n'empêche pas qu'il ne sera pas toujours possible d'associer une instance exclusivement à un intégrateur de services déterminé (voir ci-après aux points 26 et suivants).

Article 3

Article 3, § 1

9. La Commission a demandé instamment un encadrement décretaal de l'ISF, non seulement en raison de l'influence de telles activités sur la vie privée mais également afin de faire la clarté sur l'instance qui assurerait cette tâche. Vu l'impact d'un intégrateur de services sur l'échange électronique de données, l'institution à laquelle cette mission est confiée doit en effet offrir des garanties sur le plan de la stabilité, de la permanence et de l'indépendance. Seul un décret peut offrir de telles garanties.

10. Si nous observons les deux intégrateurs de services qui bénéficient actuellement d'un encadrement réglementaire correct, nous constatons que tant la Banque-carrefour de la Sécurité Sociale (ci-après la BCSS) que la plate-forme eHealth ont été spécifiquement créées sous la forme d'un organisme public à personnalité juridique ayant pour but la fonction d'intégration de service.

11. L'arrêté de création⁵ du Service public fédéral Technologie de l'Information et de la Communication (Fedict) définit ses tâches. Pour l'exprimer simplement, en tant que département horizontal, il est chargé d'élaborer et de développer une stratégie commune en matière d'e-government au profit des services publics fédéraux. La désignation explicite de Fedict en tant qu'intégrateur de services fédéral dans l'avant-projet de loi relatif à l'institution et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral soumis pour avis – qui, à la surprise de la Commission, n'a toujours pas été introduit au parlement⁶ – s'inscrit tout à fait dans ce cadre, étant donné le rôle de coordination et de stimulation qu'un intégrateur de services joue dans de tels processus. Tout comme la BCSS et la plate-forme eHealth, Fedict sera un organisme distinct ayant pour activité principale l'intégration de services.

⁵ Arrêté royal du 11 mai 2001 *portant création du Service public fédéral Technologie de l'Information et de la Communication*.

⁶ La Commission ne comprend pas ce qui empêche l'introduction de cet avant-projet de loi. Elle se doit de constater que cela occasionne une lacune embarrassante dans le cadre réglementaire belge en matière d'e-government.

12. Il est dès lors particulièrement décevant de lire dans l'avant-projet de décret que : "*Le SGS eIB (le SGS e-government & ICT-Beheer (eIB))/CORVE remplit la fonction d'intégrateur de services (...)*" [traduction libre réalisée par le secrétariat de la Commission en l'absence d'une traduction officielle].

13. Qui ou qu'est le SGS eIB/CORVE ? Qui est précisément l'ISF ? Le SGS eIB ou CORVE ou les deux ?

14. Concernant la situation du SGS eIB, la Commission a pu découvrir ce qui suit.

15. L'article 79 du décret du 22 décembre 2006 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2007* a créé le SGS TIC en tant que service à gestion séparée chargé *de l'aménagement, de l'innovation et de l'exploitation des environnements TIC de l'autorité flamande, utilisables en commun, de l'élaboration d'une offre orientée sur la demande et gérée par la demande, et de la mise en œuvre des programmes et projets s'y rapportant.*

16. Le SGS TIC *assure la coordination et le suivi de l'exécution de la politique d'e-gouvernement ainsi que la gestion, l'accompagnement et la coordination de projets, d'actions et d'initiatives en matière d'e-gouvernement, y compris la conception, le développement et la gestion de services et infrastructures TIC à usage commun en matière d'échange de données et de connexion d'applications. Dans ces domaines, il propose aux entités de l'Autorité flamande et aux pouvoirs publics une offre de conseils, d'appui et de services* (article 79, § 2*bis*).

17. La gestion séparée concerne exclusivement le budget du service concerné, il ne constitue donc pas une personne morale juridique distincte. D'ailleurs, ceci est en outre confirmé par l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand du 12 décembre 2008⁷, à savoir à l'article 2 qui stipule que ce SGS TIC *coïncide avec l'entité Politique TIC* (note de la traduction : "entiteit ICT-beleid" en néerlandais) (donc eIB⁸) *qui est chargée, dans le domaine des Affaires administratives, du soutien au processus décisionnel et de l'exécution de la politique en matière du champ politique TIC, mentionné à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement du 3 juin 2005 relatif à l'organisation de l'administration flamande.* Le SGS eIB est donc un service du département des Affaires administratives.

18. En ce qui concerne CORVE, la situation n'est pas non plus un exemple de clarté.

⁷ Arrêté du Gouvernement flamand du 12 décembre 2008 *fixant les règles pour la gestion du SGS TIC et réglant les compétences du manager TIC et la délégation au manager TIC.*

⁸ Selon des informations récentes, ce SGS devrait bientôt céder la place au DAB Informatie Vlaanderen (SGS Information Flandres).

19. CORVE (la cellule de coordination de l'e-government flamand) a débuté ses activités à la suite d'une décision – pas un arrêté formel – du Gouvernement flamand du 8 avril 2005 qui a approuvé la mission de cette cellule telle que définie au point 5 de la note du ministre flamand des Affaires administratives, de la Politique étrangère, des Médias et du Tourisme. Selon cette note, sa mission consistait à : mettre à disposition des départements et organismes flamands une infrastructure permettant aux personnes dûment habilitées parmi eux d'obtenir de manière simple et uniforme des données de la banque de données que constitue le Registre national ; de développer et d'entretenir l'UserManagement.

20. Selon le site Internet de CORVE : "*La cellule de coordination de l'e-government flamand (CORVE), une équipe au sein du département des Affaires administratives, joue un rôle central dans l'élaboration de l'e-government flamand. Cette cellule constitue une entité distincte qui collabore avec les autres services de l'Autorité flamande*" [traduction libre réalisée par le secrétariat de la Commission en l'absence d'une traduction officielle].

21. D'un point de vue organisationnel, cette "entité" fait partie du SGS eIB⁹.

22. Si l'on peut déjà conclure quelque chose de cet imbroglio, c'est bien le fait que l'article 3 de l'avant-projet est *de facto* un service – dont le nom et la composition sont manifestement très variables – du département des Affaires administratives, chargé de remplir la fonction d'intégrateur de services.

23. Si l'on sait alors qu'au même conseil des ministres du 15 juillet 2011 auquel cet avant-projet de décret a été approuvé, il a en outre été décidé de transformer le SGS eIB en SGS Information Flandres¹⁰, alors, l'embrouillamini administratif est total.

24. En tenant compte du rôle (missions, tâches, responsabilités, ...) qu'un intégrateur de services publics remplit, la Commission estime que l'ISF doit disposer d'un statut juridique clair mais également de l'autonomie nécessaire pour remplir cette tâche. Comme cela a été établi ci-avant, un SGS directement géré par le ministre compétent ne constitue pas à cet effet l'instrument approprié, alors que l'Autorité flamande dispose pourtant de plusieurs instruments adéquats à cette fin comme une agence autonomisée interne, une agence autonomisée externe, ...

⁹ L'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 *portant exécution du décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives*.

¹⁰ Le Gouvernement a approuvé la note conceptuelle du ministre des Affaires administratives à cet égard (voir Datanews.be : info ICT, Titres de l'actualité 2011/07/26).

Article 3, §§ 1 et 2, premier alinéa

25. Il ressort de l'article 3, §§ 1 et 2, premier alinéa et des explications de cette disposition dans l'exposé des motifs que :

- les instances ne sont pas obligées de recourir à l'ISF ;
- l'ISF est un intégrateur de services "résiduaire", il ne peut soutenir des échanges de données que dans la mesure où ceux-ci n'ont pas été confiés, par une loi, un décret ou une ordonnance, à un autre intégrateur de services.

26. Les points 13 et 14 de l'avis n° 41/2008 de la Commission du 17 décembre 2008 *concernant l'avant-projet de loi relative à l'institution et à l'organisation d'un Intégrateur de Services fédéral* insistent sur la nécessité de délimiter le champ d'action d'un intégrateur de services afin que les champs d'action des différents intégrateurs de services ne se chevauchent pas et afin d'éviter ainsi le *shopping*¹¹ entre eux.

27. La délimitation du champ d'action de l'ISF ne peut évidemment pas porter préjudice à la répartition des compétences qui a été fixée dans la *loi spéciale de réformes institutionnelles* du 8 août 1980. Vu ce contexte juridique complexe, des domaines de compétence d'intégrateurs de services dans le secteur public vont presque inévitablement se rejoindre sur certains points ou même se chevaucher.

28. Ainsi, certaines instances travaillent déjà actuellement avec la BCSS, par exemple les CPAS et l'institution Kind en Gezin (Enfance et Famille). Ils travaillent déjà avec cet intégrateur de services parce que sa compétence est plutôt "sectorielle" (le secteur de la sécurité sociale). Comme déjà précisé, la compétence de l'ISF est territoriale et résiduaire. La question se pose de savoir à quel(s) intégrateur(s) ces instances pourront/devront recourir à l'avenir.

29. La Commission estime en tout cas que dans une telle situation, la pratique administrative idoine est de toujours chercher à ce que les données puissent être mises à disposition des utilisateurs (fonctionnaires, citoyens, ...) de manière intégrée. Un intégrateur de services a en effet essentiellement pour but d'offrir à ses clients, en l'occurrence des services publics, des services intégrés afin que chaque client ne doive pas lui-même intégrer des services provenant de différents

¹¹ Voir le point 34 de la recommandation d'initiative n° 03/2009 du 1^{er} juillet 2009 concernant les intégrateurs dans le secteur public : "(...) *Un tel phénomène serait en effet néfaste à terme pour la sécurité de l'information. Afin de pouvoir économiser sur les dépenses pour la sécurité de l'information par exemple, un utilisateur sera tenté de s'engager avec l'intégrateur qui pose le moins d'exigences à cet égard. Conséquence : un nivellement de la sécurité par le bas plutôt que par le haut.*"

fournisseurs de services. Il est évident que tant du point de vue de l'efficacité que du point de vue de la sécurité, il est recommandé qu'un service public ne doive recourir qu'à un seul intégrateur de services. De cette manière, le client n'est confronté qu'à un seul système de gestion des utilisateurs et des accès, un seul ensemble de spécifications techniques, etc.

30. D'un point de vue de la vie privée, cet intégrateur de services a dès lors une vue globale pour établir si l'ensemble de données à caractère personnel qui sont mises à disposition du client via les services intégrés est conforme aux principes de finalité et de proportionnalité et les décisions éventuellement prises par la Commission, les comités sectoriels institués en son sein ou la Vlaamse Toezichtcommissie. Si le client doit recourir à plusieurs intégrateurs de services, il doit lui-même procéder à une intégration de services entre les services proposés par les divers intégrateurs de services.

31. La Commission plaide pour que les intégrateurs de services se mettent d'accord pour s'unir afin que des clients ayant recours à un intégrateur de services déterminé puissent être servis par des fournisseurs de services associés à un autre intégrateur de services. Cela éviterait en outre de nombreuses discussions inutiles concernant la répartition des tâches entre intégrateurs de services et l'on pourrait consacrer de façon optimale l'énergie à un bon service aux clients et à leurs utilisateurs, c'est-à-dire les citoyens et les entreprises.

32. Dans un même temps, la Commission fait remarquer que le principe, pour chaque service public, de ne recourir qu'à un seul intégrateur de services ne porte pas préjudice aux répartitions légales de compétences entre services ou niveaux publics. Étant donné ce contexte juridique complexe, il ne sera pas toujours évident, dans la pratique, de demander aux services publics de ne recourir qu'à un seul intégrateur de services. Pour de tels cas, la Commission envisage les solutions suivantes :

- on pourrait opter pour reprendre dans l'administration des intégrateurs fédéraux aussi bien des représentants du niveau fédéral que du niveau régional. Du point de vue de l'efficacité et de la sécurité, une telle approche est recommandée plutôt que le recours d'un service public à plusieurs intégrateurs de services ;
- si toutefois, il y avait quand même un recours à plusieurs intégrateurs – ce qui, comme précisé, ne recueille pas la préférence de la Commission –, on peut, selon la nature du projet d'intégration à réaliser, concevoir une collaboration *ad hoc* entre l'ISF et la BCSS ou seul un de ces intégrateurs peut intervenir, ou encore mettre en place une collaboration entre un de ces intégrateurs et d'autres instances (locales), toujours en respectant le principe des "cercles de confiance".,

33. Ce qui précède ne constitue pas le seul problème potentiel dans le cadre de la délimitation des compétences de l'ISF. Un exemple au niveau flamand : un demandeur dûment habilité souhaite recevoir des données géographiques qui sont accessibles via l'AGIV¹², couplées à des informations relatives au précompte immobilier qui sont accessibles via l'ISF. Quel intégrateur de services est compétent ? Le demandeur peut-il choisir à sa guise ?

34. Un problème similaire se pose en cas de combinaison de données à caractère personnel "flamandes" et de données à caractère personnel "fédérales".

35. Ce sont des problèmes qui doivent être solutionnés au cas par cas.

Article 3, § 2, deuxième alinéa

36. L'article 3, § 2, deuxième alinéa, stipule que l'ISF peut rationaliser l'échange de données, en concertation avec d'autres intégrateurs de services. La Commission estime que la "rationalisation" de l'échange de données est une obligation, pas une option. Un échange de données non rationalisé augmente le risque d'erreurs et d'incidents de sécurité.

Article 3, § 3 (en combinaison avec les articles 9 et 11)

37. Cet article formule le principe selon lequel l'ISF, sauf disposition décrétole ou réglementaire contraire, n'accorde pas de droits supplémentaires en matière de consultation ou de communication de données. Selon les explications, cela signifie que pour des personnes ou des institutions qui n'ont pas accès aux données ou ne peuvent pas les traiter, rien ne change, même lorsqu'elles font appel à l'ISF.

38. Cela s'inscrit dans le cadre des principes à respecter lors d'une intégration de services, avancés lors d'une discussion interne au sein de la Commission sur la problématique de l'intégration :

- l'intégrateur de services ne peut traiter que des données à caractère personnel pertinentes et non excessives pour les utilisateurs des services intégrés ;
- lors d'une intégration de services, l'intégrateur de services respecte les éventuelles autorisations des comités sectoriels de la Commission et de la Vlaamse Toezichtcommissie ;
- l'intégrateur de services prend des mesures adéquates afin que les utilisateurs des services intégrés ne reçoivent que des données à caractère personnel relatives aux personnes au

¹² Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (Agence de l'Information géographique de la Flandre).

sujet desquelles ces données sont pertinentes et non excessives pour les finalités légitimes pour lesquelles ils utilisent ces services intégrés.

39. Les articles 9 et 11, § 1 ancrent ces principes.

40. L'article 11, § 2 de l'avant-projet constitue une exception aux principes formulés aux articles 3 et 9. Cette disposition donne l'impression que l'ISF réclame et traite des données dans des sources authentiques au profit d'un demandeur qui ne peut pas obtenir ces données mais auquel le résultat du traitement est toutefois communiqué. Une telle exception est incompatible avec les exigences des articles 4 et 5 de la LVP.

41. L'exposé des motifs ne précise pas quelles situations concrètes sont visées par l'exception. Manifestement, cette disposition vise des situations dans lesquelles un demandeur a besoin de certaines informations en vue de l'application d'une disposition légale ou réglementaire mais pour lesquelles :

- il n'entre pas en ligne de compte pour accéder à la source authentique concernée ou obtenir la communication de données y figurant ;
- il peut en effet être autorisé à accéder aux données ou à en obtenir communication mais pour des raisons de proportionnalité, il n'est pas approprié qu'il reçoive tout le détail des données.

42. Si la finalité est bien celle-là, la Commission constate que la formulation du texte est bien malheureuse. Une exception doit être clairement définie afin d'éviter toute discussion concernant sa portée. Le texte doit mieux correspondre aux situations d'exception visées.

43. L'exception proposée conduira généralement à une décision au sens de l'article 12*bis* de la LVP. Cela signifie qu'il faut prévoir des mesures adéquates afin de protéger les intérêts légitimes de la personne faisant l'objet de la décision. La décision doit pouvoir être justifiée lorsque la personne concernée la conteste.

44. L'ISF n'a accès à une source authentique ou à une banque de données gérée par une instance que dans la mesure où le demandeur dispose de l'autorisation requise. Lorsque le demandeur ne peut obtenir aucune autorisation, l'ISF devra demander une autorisation pour cette opération spécifique. Il n'est pas admissible qu'il décide de son propre chef de procéder à une telle action.

45. Il faut également régler de manière univoque la question de savoir ce que l'ISF conservera et pour combien de temps lors d'une telle intervention. Normalement, il ne traite et n'enregistre aucune donnée.

Article 4

46. Cet article contient une énumération des missions dont est chargé l'ISF en vue de la réalisation de sa finalité.

47. Il ressort du commentaire de cet article dans l'exposé des motifs que l'ISF organisera l'échange de données selon les principes des cercles de confiance. Toutefois, cela n'apparaît pas ou pas suffisamment dans le texte même de l'article. Travailler avec des répertoires de référence n'est pas synonyme de travailler selon les cercles de confiance.

48. La Commission rappelle à cet égard son avis n° 11/2009¹³ où elle insistait sur un ancrage décrétoal univoque des cercles de confiance. L'avant-projet néglige cet aspect.

49. Concernant la constitution de répertoires de référence, la Commission attire l'attention sur les considérations qu'elle a reprises à cet égard au point 8 de l'avis n° 14/2005 du 28 septembre 2005¹⁴. Les répertoires de référence contiennent des données à caractère personnel¹⁵; dans un certain nombre de cas, il s'agit même de données sensibles au sens large du terme. Appliquer à ces répertoires les principes des cercles de confiance permet d'éviter que soient enregistrées des informations sensibles dans les répertoires de l'ISF.

50. Prenons un exemple : le répertoire de référence de la BCSS indique uniquement que la personne concernée est connue dans le secteur des mutualités ou des caisses de chômage. Il appartient au secteur concerné d'affiner le flux de données au moyen d'un répertoire de référence sectoriel propre, selon la mutualité ou la caisse de chômage spécifique, sans que la BCSS n'en ait connaissance.

51. Le fait que la Vlaamse Toezichtcommissie ait le dernier mot concernant l'élaboration de répertoires de référence constitue une garantie que ces répertoires sont constitués de manière réfléchie, après une pondération consciencieuse des intérêts et un contrôle de la proportionnalité.

¹³ Avis du 29 avril 2009 *concernant le projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives*

¹⁴ Avis n° 14/2005 *faisant suite à une décision d'évocation dans les dossiers SCSZ/05/70, SCSZ/05/90, SCSZ/05/110 et SCSZ/05/113 transmise par le Président du Comité sectoriel de la Sécurité sociale.*

¹⁵ La LVP s'applique intégralement.

52. Le point 10° de l'article 4 stipule que l'ISF gère la "Verrijkte Kruispuntbank van Ondernemingen" (VKBO, Banque-Carrefour des Entreprises enrichie) et est donc le responsable de ce traitement. Concrètement, cela signifie que l'ISF fonctionne également en tant qu'intégrateur de données : des données (authentiques) provenant d'instances sont ajoutées à une copie de la source authentique – la Banque-Carrefour des Entreprises qui contient également des données à caractère personnel.

53. L'exposé des motifs laisse entendre que :

- actuellement, une même fonctionnalité ne peut être atteinte au moyen de l'intégration de services : ceci n'a pas été démontré ;
- il s'agit d'une solution temporaire : la rédaction du texte de l'article de l'avant-projet ne le fait pas apparaître.

54. Comme cela a été signalé ci-avant, diverses instances fournissent des données à la VKBO. On ne sait pas clairement dans quelle mesure ces communications à la VKBO contiennent des données à caractère personnel et, si tel est le cas, si elles sont actuellement dûment autorisées par la Vlaamse Toezichtcommissie. *Idem* pour les communications effectuées par la VKBO.

55. Dans sa recommandation d'initiative concernant les intégrateurs dans le secteur public (recommandation n° 03/2009), la Commission a précisé les conditions connexes de l'intégration de données. Elle constate que l'intégration de données telle que définie au point 10° de l'article 4 proposé présente des lacunes (voir les points 46-49 de la recommandation) :

- pas de définition claire des données qui sont intégrées ;
- pas de finalité déterminée (formulée de manière extrême et générale).

56. En outre, la Commission estime que cette intégration de données, qui serait organisée au niveau de l'ISF, fait plutôt partie de l'ensemble des tâches de la Banque-Carrefour des Entreprises ou – si cette dernière ne remplissait pas cette tâche – de l'ensemble des tâches d'un autre service public qui est tout à fait indépendant de l'intégrateur de services, étant donné que cette mission est difficilement compatible avec les caractéristiques de base de ce dernier (à savoir qu'un intégrateur de services ne conserve en principe lui-même aucune donnée à caractère personnel).

57. En vertu du point 13° de l'article 4, l'ISF interviendra également en tant qu'organisation intermédiaire et remplira donc le rôle de *trusted third party*.

58. Au point 35 de la recommandation n° 02/2010 du 31 mars 2010, la Commission a souligné qu'un intégrateur de services pouvait remplir le rôle de TTP dans sa sphère de compétence. Comme cela a déjà été précisé aux points 26-31, la nécessité se fait sentir de pouvoir disposer d'un cadre permettant de solutionner de manière uniforme les problèmes liés à cette sphère de compétence lorsque plusieurs intégrateurs de services entrent en ligne de compte pour assumer le rôle de TTP.

Article 5

59. Compte tenu des missions confiées à l'ISF dans le cadre de la mise à disposition intégrée de données, il faut examiner si l'article 4, § 3 du décret e-gov ainsi qu'un certain nombre de dispositions de l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 *portant exécution du décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives* ont encore une certaine pertinence.

60. Si une autre instance que l'ISF intervient dans la mise à disposition de sources de données, celle-ci devra également assurer le rôle d'intégrateur de services, ce qui requiert, comme l'a déjà fait remarquer à plusieurs reprises la Commission, un encadrement décrétoal correct. Il ne s'agit donc pas d'un aspect qui peut être réglé par un arrêté du gouvernement.

Article 6

61. Cet article stipule qu'en vue de l'exécution dudit décret, le numéro d'identification du Registre national sera utilisé en tant qu'identifiant lorsque les données concernent des personnes physiques.

62. Par pur souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur le fait que cela n'est possible que dans la mesure où toutes les parties concernées ont été dûment autorisées à cet effet par le Comité sectoriel du Registre national.

Article 7

63. Le paragraphe 1 stipule que les instances communiquent par voie électronique à l'ISF les données dont il a besoin pour sa mission d'intégration de services. La Commission en déduit que, pour sa mission d'intégration de services, l'ISF est autorisé à accéder à toutes les banques de données – donc également aux données qui y sont reprises – des instances. Il s'agit d'une dérogation au principe d'autorisation prévu à l'article 8 du décret e-gov.

64. La Commission comprend qu'il serait très compliqué d'exiger de l'ISF qu'il demande pour chaque banque de données une autorisation distincte. D'ailleurs, elle constate que l'avant-projet offre, en contrepartie, des garanties afin d'éviter un abus dans le chef de l'ISF :

- l'autorisation décrétable est limitée à une seule finalité, à savoir l'intégration de services (article 7, § 1) ;
- il ne peut réclamer/consulter les données qu'au profit d'un demandeur qui dispose de l'autorisation requise (article 5, § 3).

65. Travailler avec des cercles de confiance assurant une transparence *end-to-end* (voir les points 45-46) renforcerait encore ces garanties.

66. En vertu du paragraphe 2 de cet article, l'ISF communique par voie électronique aux services publics participants et aux autres intégrateurs de services les données disponibles dont ils ont besoin pour l'exécution de leurs missions.

67. En soi, cette disposition peut donner l'impression que chaque service public participant peut ainsi obtenir, sans condition, les données dont il a besoin via l'ISF. La Commission constate que cette disposition doit évidemment être lue en gardant à l'esprit les articles 3, § 3, 7, §§ 3 et 4, 9, 11 et 14 de l'avant-projet. Cela signifie que le destinataire peut en effet obtenir les données dont il a besoin pour autant qu'il dispose à cet effet de l'autorisation (des autorisations) nécessaire(s).

68. La Commission souligne que le flux de données doit être autorisé *end-to-end*. Cela signifie que lorsque l'ISF, dans son rôle d'intégrateur de services, réclame des données (authentiques) pour ensuite les transmettre à certains destinataires, il ne peut le faire que si le flux de données dans son intégralité – à savoir le flux du fournisseur (source) – ISF – destinataire – a été soumis à l'appréciation du comité sectoriel compétent de la Commission ou de la Vlaamse Toezichtcommissie. Cela vaut donc pour tous les flux de données qui se déroulent via l'ISF.

Article 12

69. Selon l'exposé des motifs, cette disposition vise à autoriser l'ISF à réclamer les données au profit d'un service public dûment autorisé lorsque ce dernier ne dispose pas des techniques informatiques adéquates pour le faire lui-même et à les transmettre ensuite au service habilité sous une forme/un format avec lequel il peut travailler.

70. Si c'est bien là le but de cette disposition, le texte de cet article mérite d'être précisé.

71. La Commission comprend qu'actuellement, tous les services publics ne disposent pas de l'infrastructure informatique nécessaire pour collecter, via l'ISF, des données de sources de données (authentiques) pour lesquelles ils bénéficient d'une autorisation. Cela n'empêche pas que ce service doit quand même pouvoir disposer de ces données. Afin que cela soit possible, l'ISF interviendrait en tant que sous-traitant au profit du responsable du traitement.

Article 13

72. Cet article stipule que les données qui sont échangées via l'ISF ont légalement la même force probante que si elles étaient collectées sur support papier, et ce jusqu'à preuve du contraire.

73. Du point de vue de la LVP, cette disposition ne suscite aucune remarque particulière. La Commission souligne toutefois que cela implique une exigence absolue de communiquer à la personne concernée, lors d'une décision, sur quelles données la décision repose et où ces données ont été obtenues (transparence) afin que la personne puisse, le cas échéant, prouver le contraire.

Article 15, § 2

74. La Commission apprécie la transparence qui, par analogie avec l'article 6, § 3, deuxième alinéa de la loi du 19 juillet 1991¹⁶, est imposée dans l'intérêt du citoyen.

75. Cette transparence doit être réalisée sur la base des principes des cercles de confiance. L'obligation de transparence ne peut pas avoir pour conséquence que l'ISF développe à cet effet une banque de données centrale contenant potentiellement des informations sensibles et impliquant donc des risques en matière de vie privée.

Articles 16 à 19

76. Ces articles abordent d'autres facettes de la protection des données à caractère personnel, comme le secret professionnel, la destruction de banques de données, le conseiller en sécurité.

77. La Commission constate que ces dispositions s'inspirent, si pas littéralement, du moins dans une large mesure, de dispositions de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la Sécurité sociale* et de l'arrêté royal du 12 août 1993 *relatif à l'organisation de la sécurité de l'information dans les institutions de sécurité sociale*.

¹⁶ Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques*.

78. Le fait que l'ISF et les instances et administrations qui ont recours à ses services aient l'intention de travailler selon ces mêmes principes sur le plan de la sécurité est positif. Ils ont en effet fait leurs preuves dans le cadre du réseau de la sécurité sociale. Du point de vue de la LVP, cela semble une bonne chose. Lorsque des réseaux travaillent ensemble avec une conception différente en matière de sécurité de l'information, le risque d'incidents de sécurité est plus grand car il sera, par exemple, bien plus difficile d'identifier les maillons faibles dans la chaîne.

79. Conformément à l'article 9 du décret e-gov, toutes les instances qui reçoivent ou échangent des données à caractère personnel sont obligées de désigner un conseiller en sécurité¹⁷. Cela signifie que l'ISF dispose dans chaque instance d'une personne de contact pour optimiser la sécurité des flux de données.

80. L'article 1 prévoit *in fine* que la Vlaamse Toezichtcommissie évalue chaque année le respect des exigences de sécurité par l'ISF et ses utilisateurs. Afin de permettre une évaluation aisée, il est recommandé de préciser que cette évaluation s'effectue à l'aide d'un rapport du conseiller en sécurité de l'ISF.

Articles 20 à 22 (en combinaison avec l'article 24)

81. Ces dispositions concernent le comité de coordination qui assistera l'ISF. En vertu de l'article 20, ce comité se compose de représentants des entités de l'Administration flamande et des administrations provinciales et locales. La Commission présume que ce sont en fait des instances et non des entités qui sont visées (l'article 3 stipule en effet que le groupe cible de l'ISF sont les instances).

82. Tel que le texte est actuellement formulé, des instances qui n'ont pas recours à l'ISF siégeront également dans ce comité. Elles n'ont pas d'intérêt direct dans le (bon) fonctionnement de l'ISF. On peut donc se demander si leur présence constitue une quelconque plus-value.

83. Comme la Commission l'a déjà indiqué aux points 26-31, il est nécessaire que l'ISF harmonise ses activités avec celles des autres intégrateurs de services dont le public cible se compose d'autres autorités belges (fédérales, régionales, locales). À la lumière de cet élément, il serait utile que ces derniers soient repris dans le comité de coordination en tant qu'observateurs avec voix consultative. Il n'est pas rare que les clients de ces intégrateurs de services "belges" aient besoin de données "flamandes" pour leurs activités. Dès lors, les thèmes traités par le comité de

¹⁷ L'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 *relatif aux conseillers en sécurité, visés à l'article 9 du décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives* définit la qualité du conseiller en sécurité et ses missions.

coordination comme la mise à disposition de sources de données (authentiques), l'optimisation, etc. les intéressent également. Via leurs intégrateurs de services, ils auraient ainsi voix au chapitre.

84. Le comité de coordination reprend *grosso modo* les tâches du partenariat MAGDA¹⁸ qui est abrogé par l'article 24.

85. L'article 21 énumère les tâches du comité de coordination. La Commission constate que dans certains cas, il émet des avis, dans d'autres, des recommandations et dans d'autres encore, des délibérations. La portée d'un avis ou d'une recommandation est assez claire, celle d'une délibération l'est nettement moins. Cette délibération a-t-elle force obligatoire comme une délibération de la Vlaamse Toezichtcommissie ? Si tel est le cas, vis-à-vis de qui ? L'ISF ? Les instances concernées ? Afin d'éviter les malentendus, il serait préférable de préciser cet aspect.

86. Le premier alinéa de l'article 21 énumère les points concernant lesquels le comité de coordination émet un avis. On ne peut émettre un avis judicieux que dans la mesure où le sujet faisant l'objet de la demande d'avis est clair. La Commission doute que ce qui est en réalité visé par le point 5° de l'énumération soit très clair pour de nombreux lecteurs de l'avant-projet de décret. Il est recommandé de reformuler le texte ou du moins de l'expliquer dans l'exposé des motifs.

87. Le but d'un comité de coordination est de stimuler la dynamique d'innovation et d'amélioration des processus au sein de l'ISF, d'échanger des expériences, d'aborder les problèmes. À la lumière de cet élément, la Commission s'étonne que selon les termes de l'article 22, ce comité puisse s'acquitter de ses tâches en une seule réunion par an. Des réunions trimestrielles ne semblent pas exagérées, vu l'ampleur de l'ensemble des tâches du comité.

III. ÉVALUATION FINALE

88. À titre principal, étant donné le constat inquiétant que l'avant-projet n'offre d'une part aucune garantie qu'une institution déterminée, stable et autonome sera compétente pour remplir la fonction d'Intégrateur de services flamand et qu'il ne contienne d'autre part aucune règle claire concernant la répartition de compétences entre l'ISF et les autres intégrateurs de services, la Commission ne peut pas émettre un avis favorable sur cet avant-projet.

¹⁸ Voir l'article 5 du décret e-gov.

89. En outre, vu que la Commission n'a actuellement aucune idée de la manière dont ces points cruciaux seront résolus, elle se voit contrainte d'émettre aujourd'hui un avis négatif sur l'avant-projet. Le fait que l'on opte pour une base et un développement décrets représente un pas en avant important. La Commission espère dès lors que le présent avis défavorable ne constituera pas un obstacle à l'élaboration rapide d'un décret de qualité. Elle invite le demandeur à préciser et corriger l'avant-projet et à le lui soumettre à nouveau pour avis. Elle se tient également à disposition pour toute éventuelle concertation préalable.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis défavorable.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere