



AVIS N° 20 /2005 du 30 novembre 2005

N. Réf. : SA2 / A / 2005 / 022

OBJET : Propositions de loi relatives à la bonne gouvernance d'entreprise (« corporate governance ») de sociétés cotées en bourse, d'entreprises publiques et d'organisations subventionnées par les pouvoirs publics.

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu les articles 22 et 23 de la Constitution ;

Vu l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (« CEDH ») ;

Vu la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* (« Directive 95/46/CE ») ;

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* (« LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu le rapport des auditions du Président et du membre de la Commission « Corporate Governance » du 26 avril 2005 à la Commission de la Chambre chargée des problèmes de droit commercial et économique¹

Vu l'avis du Conseil d'Etat du 30 août 2005, en particulier le point 5.4. de cet avis ;

Vu la demande d'avis du Président de la Chambre des Représentants du 25 octobre 2005 ;

Vu le rapport du vice-Président, le Président étant empêché ;

Emet, le 30 novembre 2005, l'avis suivant :

¹ Rapport de Monsieur Lippens, Président de la Commission « Corporate Governance », publié sur <http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/auditonlippens-290405.pdf> ; Rapport de Monsieur Hugo Vandamme, Président de l'ASBL Association belge des sociétés cotées, publié sur <http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/Audition-vandamme-250405.pdf>.

A. INTRODUCTION

1. Le 25 octobre 2005, le Président de la Chambre des Représentants a demandé à la Commission d'émettre en urgence un avis sur les propositions de loi et amendements suivants :
 - la proposition de loi « *relative à la publicité des participations et des rémunérations individuelles des dirigeants d'entreprises cotées en bourse* », déposée par Madame Muriel Gerkens (Doc. Parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1505-001), ci-après la « Proposition 1505 » ;
 - la proposition de loi « *modifiant le Code des sociétés et la loi du 2 mars 1989 relative à la publicité des participations dans les sociétés cotées en bourse et réglementant les offres publiques d'acquisition en vue de garantir la transparence des salaires et avantages de toute nature dont jouissent les dirigeants d'entreprise* », déposée par Monsieur Yvan Mayeur (Doc. Parl., Chambre, S. É. 2003, n° 51 0243/001), ci-après la « Proposition 243 » ;
 - la proposition de loi « *instaurant l'obligation de publier la rémunération de certains administrateurs* », déposée par Messieurs Ludo Van Campenhout et Georges Lenssen (Doc. Parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1576/001), ci-après la « Proposition 1576 » ;
 - la proposition de loi « *modifiant le Code des sociétés en vue d'instituer un comité d'audit au sein des sociétés cotées en bourse* », déposée par Messieurs Melchior Wathelet et Jean-Jacques Viseur (Doc. Parl., Chambre, session 2003-2004, n° 51 1312/001), ci-après la « Proposition 1312 » ;
 - les amendements n° 7, 8 et 9, déposés par Monsieur Melchior Wathelet, au projet de loi « *complétant le Code des sociétés par des dispositions relatives à la publicité des rémunérations des administrateurs et des dirigeants de sociétés cotées en bourse et des sociétés de droit public* » (Doc. Parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1502/001 – 1502/003), ci-après la « Proposition 1502 ».
2. L'extrême urgence de l'avis n'a pas été motivée, comme exigé par l'article 29, § 3 de la LVP.
3. La Commission regrette de devoir constater que le point 5.4. de l'avis du Conseil d'Etat qui propose de demander l'avis de la Commission avant d'entamer l'analyse parlementaire de ces propositions de loi et amendements n'a pas été suivi.

B. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL EN MATIERE DE BONNE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE (« CORPORATE GOVERNANCE »)

4. La réglementation actuelle au niveau belge en matière de bonne gouvernance d'entreprise (« corporate governance ») pour les sociétés cotées en bourse semble être élaborée via le cadre réglementaire suivant :
 - ladite « loi corporate governance » (Loi du 2 août 2002²) ;
 - les articles 92, § 1³, 95⁴, 98, 100 et 514⁵ du Code des sociétés ;
 - la loi du 2 mars 1989 *relative à la publicité des participations dans les sociétés cotées en bourse et réglementant les offres publiques d'acquisition* ;

² Loi du 2 août 2002 *modifiant le Code des sociétés et la loi du 2 mars 1989 relative à la publicité des participations importantes, dans les sociétés cotées en bourse et réglementant les offres publiques d'acquisition.*

³ Etablissement des comptes annuels.

⁴ Prise de mesures spécifiques par le Conseil d'administration, rédaction d'un rapport de gestion tel que mentionné dans les Développements de la Proposition 243.

⁵ Oblige l'administrateur qui acquiert des parts de la société à faire une déclaration lorsque, à la suite de cette acquisition, le seuil de cinq pour cent, de dix pour cent, etc. du nombre total de votes lié aux titres de la société, est dépassé.

- dans une précédente législation⁶, il avait déjà été confirmé que le Conseil d'administration était responsable de la bonne gestion de la société et d'une comptabilité adaptée à la nature et à l'activité de la société ;
 - des codes de conduite (« soft law » ou « codes of conduct »). En Belgique, la CBFA, Euronext Bruxelles et la FEB ont pris l'initiative conjointe de constituer une commission ayant pour mission de rédiger un code uniforme en matière de « corporate governance » pour les sociétés belges. Le 18 juin 2004, cette Commission belge pour la « Corporate Governance » (connue sous le nom de « Commission Lippens ») a publié son projet de Code belge de « Corporate Governance » dans lequel les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité⁷ occupent une place centrale.
5. La réglementation au niveau international joue en outre un rôle important. Ainsi, depuis 2003, diverses législations et réglementations communautaires ont également été adoptées dans ce domaine⁸, dénommées ci-après le « **Cadre communautaire** ». De plus, dans de nombreux pays suivant le système juridique anglo-saxon, il existe déjà une réglementation en matière de « corporate governance ». Aux Etats-Unis, le « Sarbanes-Oxley Act » ou « SOA » a été adopté en 2002 à l'occasion des différents scandales financiers au sein de sociétés cotées en bourse. Cette réglementation a instauré diverses obligations pour les sociétés cotées en bourse et ce au niveau des administrateurs, des auditeurs externes, des comités d'audit et du « Public Company Accounting Oversight Board ».
6. Par ailleurs, les principes de bonne gouvernance ou « corporate governance » sont jugés de plus en plus pertinents pour de nombreuses entreprises publiques. Actuellement, c'est surtout le **principe de transparence** reconnu dans l'ordre juridique communautaire qui est jugé de plus en plus important pour les entreprises publiques et les organisations et associations subventionnées par les pouvoirs publics. Selon les Développements de la Proposition 1576, on entend par ce principe que les administrateurs ont un devoir de transparence vis-à-vis du public en ce qui concerne la destination des deniers publics, en particulier les sommes consacrées aux rémunérations. Pour le moment, il ne semble pas être question de codes de conduite spécifiques en matière de « corporate governance » pour le secteur public.

⁶ Ratifiée par la loi du 17 juillet 1975 *relative à la comptabilité des entreprises*.

⁷ A consulter sur <http://www.corporategovernancecommittee.be>

⁸ La liste suivante des principaux actes juridiques communautaires concernés a été énumérée dans l'avis du Conseil d'Etat : la Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 *sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)* ; la Directive 2003/124/CE de la Commission du 22 décembre 2003 *portant modalités d'application de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la définition et la publication des informations privilégiées et la définition des manipulations de marché* ; la Directive 2004/72/CE de la Commission du 29 avril 2004 *portant modalités d'application de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les pratiques de marché admises, la définition de l'information privilégiée pour les instruments dérivés sur produits de base, l'établissement de listes d'initiés, la déclaration des opérations effectuées par les personnes exerçant des responsabilités dirigeantes et la notification des opérations suspectes* ; Communication (2003) 284 de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 21 mai 2003 : *modernisation du droit des sociétés et renforcement du gouvernement d'entreprise dans l'Union européenne – Un plan pour avancer* ; Recommandation 2004/913/CE de la Commission du 14 décembre 2004 *encourageant la mise en œuvre d'un régime approprié de rémunérations des administrateurs des sociétés cotées* ; Recommandation 2005/162/CE de la Commission du 15 février 2005 *concernant le rôle des administrateurs non exécutifs et des membres du conseil de surveillance des sociétés cotées et les comités du conseil d'administration ou de surveillance*.

C. OBJET DE LA DEMANDE

Les présents amendements et propositions souhaitent instaurer de nouvelles mesures de publicité et ce, à un double niveau.

C.1. Champ d'application des propositions

a) Sociétés cotées en bourse

7. D'une part, on souhaite prévoir préventivement la bonne gouvernance d'entreprise de sociétés cotées en bourse au moyen d'obligations actives de publicité du Conseil d'administration vis-à-vis du grand public et des personnes responsables au Conseil d'administration. A cet égard, on insiste sur l'importance de protéger les actionnaires des sociétés susmentionnées (plus spécifiquement les épargnants, les investisseurs institutionnels et les organismes de placement collectif) et d'accroître l'accès des entreprises belges au marché international des capitaux. Les Développements de la Proposition 1505 font mention, à ce propos, d'un intérêt manifeste de cette mesure pour l'économie belge.

b) Certaines entreprises publiques et organisations et associations subventionnées par les pouvoirs publics

8. D'autre part, les présentes propositions souhaitent également instaurer des mesures de publicité sur la base du **principe de transparence** susmentionné. Ces mesures sont prévues pour :

- certaines entreprises publiques (entreprises publiques autonomes au sens de la loi du 21 mars 1991 et sociétés de droit public) selon la version non amendée de la Proposition 1502.
- diverses associations et organisations qui sont subventionnées par les pouvoirs publics. Il ressort des Développements de la Proposition 1502 (y compris l'amendement n° 5 à cette proposition) et de la Proposition 1576 que le législateur vise concrètement les associations de fait, les mutualités⁹, les associations sociales¹⁰ telles que la FEB, le Boerenbond, UNIZO, la FGTB, la CSC et la CGSLB, ainsi que les partis politiques¹¹ et enfin éventuellement également les organisations subventionnées désignées par le Roi.

C.2. Mesures prévues

9. Concrètement, les propositions prévoient des **mesures de publicité** relatives aux rémunérations et autres avantages attribués aux administrateurs et aux dirigeants des sociétés visées (Proposition 1505, Proposition 243, Proposition 1576 et Proposition 1312) et l'**institution obligatoire d'un comité d'audit** au sein du Conseil d'administration des sociétés cotées en bourse (Proposition 1312). Vu que ce sont surtout les premières propositions citées qui impliquent une communication active de données à caractère personnel, la Commission souhaite surtout prêter attention à ces propositions dans cet avis. La dernière proposition n'appelle pas de remarques particulières à la lumière de la LVP et n'est dès lors pas approfondie.

⁹ Telles que visées à l'article 2 de la loi du 6 août 1990 *relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités* ;

¹⁰ Organisations représentatives telles que visées dans la *loi organique du Conseil national du Travail* du 29 mai 1952, qui reçoivent des moyens ou des subventions des pouvoirs publics ;

¹¹ Partis politiques tels que visés à l'article 1 de la loi du 4 juillet 1989 *relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques*.

D. EXAMEN GENERAL DE LA DEMANDE D'AVIS

D.1. Examen de l'applicabilité de la LVP.

10. Les propositions 243, 1502, 1505 et 1576 prévoient d'instaurer une publicité des rémunérations et autres avantages octroyés aux administrateurs et dirigeants de sociétés cotées en bourse, d'entreprises publiques et d'organisations subventionnées par les pouvoirs publics. Au point 5.1. de son avis, le Conseil d'Etat a fait, à juste titre, remarquer que la publicité prévue par lesdites propositions est susceptible de tomber dans le champ d'application de la LVP. La Commission rappelle à ce sujet les définitions des concepts de « traitement » et de « donnée à caractère personnel » qui sont données à l'article 1, § 1 et § 2 de la LVP.
11. Selon l'article 1, § 2 de la LVP, on entend par « traitement » *« toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel »*.
12. Conformément à l'article 1, § 1 de la LVP, est une donnée à caractère personnel *« toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. Est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale. »*

D.2. Indication du responsable du traitement.

13. Il faut ensuite vérifier que la personne, l'association ou l'administration devant être considérée comme responsable du traitement apparaît clairement dans les propositions ici examinées.
14. L'article 1, § 4, 1^{er} alinéa de la LVP définit le responsable du traitement comme *« la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel »*. Le 2^{ème} alinéa du même article précise que *« lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance »*. Cette définition est la transposition littérale de celle figurant dans la Directive 95/46/CE.
15. La Commission constate que les projets précités n'établissent pas clairement qui doit être considéré comme « responsable des publicités » au regard de la LVP.
16. Il résulte pourtant des articles 1, § 4 et 2 de la LVP que toute prescription légale prise par les autorités et réglementant le traitement des données à caractère personnel doit déterminer explicitement dans son dispositif qui est le responsable du traitement visé par le texte de la loi.
17. Cette détermination explicite est une condition fondamentale du respect des différentes obligations imposées par la LVP, dont : déclaration, information, définition et établissement des mesures de sécurité et de mesures visant à permettre l'exercice effectif du droit d'accès. De plus, cette indication permettra aux personnes concernées d'exercer les droits dont elles jouissent en vertu de la LVP (articles 9 à 15bis).

18. Comme cela a déjà été relevé à la rubrique « IX » de l'avis n° 015/2005 du 19 octobre 2005, l'obligation de déterminer explicitement dans la loi qui est le responsable du traitement résulte également, de manière indirecte, de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, selon laquelle toute ingérence dans la vie privée commise en application d'une loi, conformément à l'article 8.2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, doit être possible **sur la base d'une loi accessible et prévisible**. Cette exigence est également connue comme **l'exigence de prévisibilité**.
19. Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, une norme est prévisible dès lors qu'elle est rédigée avec une précision telle que quiconque peut régler sa conduite sur elle. Ceci est évoqué au paragraphe 55 de l'arrêt **Rotaru** du 4 mai 2000 : « *Concernant l'exigence de prévisibilité, la Cour rappelle qu'une norme est 'prévisible' lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite* ».
20. Eu égard à ce qui précède et au fait que la désignation du responsable du traitement constitue une pierre angulaire de la LVP, la Commission souligne que la détermination explicite du responsable du traitement doit figurer dans les propositions ici examinées, de manière à ce que les dispositions légales soient conformes aux articles 1, § 4, et 2 de la LVP ainsi qu'à l'article 8.2 de la CEDH.

D.3. Conséquences de l'applicabilité de la LVP.

21. La LVP étant applicable, il faut tenir compte du fait que les personnes concernées (dirigeants, personnes prenant part à la gestion quotidienne ou à la politique) peuvent se prévaloir de droits découlant de la LVP et de l'article 8 de la CEDH par rapport à d'éventuelles réglementations et/ou décisions de publicité prises à leur encontre par le législateur, la CBFA et/ou le Roi, et que les responsables des « publicités » sont tenus de respecter la LVP.

D.4. Examen de l'admissibilité des traitements.

22. En ce qui concerne les propositions 1505, 243, 1576 et 1312, il convient ensuite d'examiner, à la lumière de l'article 8 de la CEDH, de la Directive 95/46/CE et de l'article 5 de la LVP, la légalité des publicités prévues.

a) Article 8 de la CEDH

23. La Commission note que le Conseil d'Etat fait référence à l'arrêt de la Cour de Justice du 20 mai 2003¹², « *Osterreichischer Rundfunk et autres* », dans lequel il a notamment été reconnu que la communication à des tiers d'informations relatives aux salaires versés au personnel constituait une ingérence [dans la vie privée] au sens de l'article 8 de la CEDH.
24. Dans l'arrêt en question, la Cour de Justice a rendu une décision à propos de la portée de la Directive 95/46/CE, décision qui semble également pertinente pour les « publicités » visées dans les propositions ici examinées. L'affaire concrète traitée par la Cour a été résumée comme suit dans le rapport général 2003 sur l'activité de l'Union européenne¹³ et peut être consultée sur le site <http://europa.eu.int/cj/>:

¹² Arrêt du 20 mai 2003 dans l'affaire C-465/00 (Rechnungshof / Österreichischer Rundfunk e.a)

¹³ <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rq/fr/2003/pt1072.htm>

25. « Saisie d'une question préjudicielle relative à la compatibilité d'une réglementation nationale autrichienne avec les dispositions du droit communautaire, la Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée dans un arrêt du 20 mai sur le droit pour un employeur de divulguer des données sur les revenus de salariés. La loi constitutionnelle fédérale autrichienne sur la limitation du traitement des fonctionnaires impose aux entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof (Cour des comptes), de lui communiquer les traitements et pensions dépassant un certain plafond. D'après les travaux préparatoires de cette loi, le rapport du Rechnungshof rassemble ces informations, y inclus le nom des personnes concernées pour les assemblées parlementaires. Ce rapport fait ensuite l'objet d'une large diffusion publique. Deux salariés de l'Österreichischer Rundfunk (ORF) - une station de radio publique - ont intenté un procès visant à empêcher l'ORF de communiquer leurs noms. Bien que la directive 95/46/CE sur la protection et la libre circulation des données personnelles soit fondée sur l'article 95 du traité CE, la Cour a donné une interprétation large de son champ d'application qui n'est pas limitée à l'existence d'un lien effectif avec la libre circulation entre États membres dans chacune des situations visées par la directive. En ce qui concerne l'objet de la directive, la Cour rappelle que, tout en ayant pour objectif principal de garantir la libre circulation de ces données, elle prévoit le respect par les États membres de la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée. La Cour a donc soumis le contrôle de la compatibilité de la réglementation nationale autrichienne avec les dispositions de la directive à une vérification préalable de sa compatibilité avec l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sur la protection de la vie privée. La Cour souligne que la communication, par l'employeur à un tiers, de données relatives aux revenus perçus par un travailleur ou un pensionné est une ingérence dans la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH qui ne peut être justifiée que si elle est prévue par la loi, poursuit un but légitime visé dans cet article et est nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but. À cet égard, la Cour constate d'abord que l'ingérence est prévue par la loi autrichienne. Néanmoins, il incombe aux juridictions nationales de vérifier si la divulgation du nom des personnes (qui elle, n'est pas prévue) répond à l'exigence de prévisibilité. Ensuite, la Cour observe que l'objectif de cette ingérence est de garantir l'utilisation parcimonieuse et appropriée des fonds publics par l'administration qui constitue un but légitime, au sens de l'article 8 de la CEDH, qui vise le «bien-être économique du pays». Enfin, en ce qui concerne la nécessité, la Cour considère qu'il incombe aux juridictions nationales d'examiner s'il est nécessaire de diffuser largement au grand public, en plus du rapport aux assemblées parlementaires, les noms des personnes en relation avec leurs revenus perçus, et s'il ne suffit pas d'informer le grand public des seules rémunérations et autres avantages pécuniaires auxquels les salariés concernés peuvent contractuellement prétendre. »
26. La décision de la Cour de Justice est intéressante à divers titres. Tout d'abord, il y a été précisé que la Directive 95/46/CE avait un vaste champ d'application et concernait le traitement de données à caractère personnel dans le secteur public de chaque Etat membre. La Cour y a également analysé la relation entre la Directive précitée et l'article 8 de la CEDH. Le traitement de données à caractère personnel par un employeur ne soulevait pas de questions particulières du point de vue de l'article 8 de la CEDH mais selon cette disposition, la communication de données à caractère personnel à des tiers requiert une justification particulière. Etant donné que l'article 6.1. (a) de la Directive n'autorise que des traitements légitimes, ceci est également important pour l'application de la directive en Belgique. Enfin, la Cour de Justice a confirmé dans ses considérants n° 100 et n° 101 que les articles 6, alinéa 1 sous c) (principe de proportionnalité) et 7, sous c) et e) (admissibilité des traitements) de la Directive sont directement applicables et peuvent donc être invoqués devant les juridictions nationales par les parties intéressées. On peut par conséquent s'attendre à davantage de décisions de la Cour sur ce plan si le risque existe que les propositions ici examinées ne sont pas conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Justice.

27. Sur la base de l'arrêt précité, la Commission souligne l'intérêt du **principe de transparence**. Vu le peu de temps dont elle disposait pour fournir l'avis demandé, elle déplore de ne pas avoir pu examiner plus avant, indépendamment de l'arrêt susmentionné et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, comment le principe de transparence était interprété sur le plan international et/ou quel rapport le Cadre communautaire actuel en matière de « *Corporate Governance* » entretenait avec la Directive 95/46/CE et l'article 8 de la CEDH.

b) Admissibilité des traitements au regard de l'article 5 de la LVP

28. Pour ce qui est de l'examen du respect de l'article 5 de la LVP, la Commission renvoie aux considérations suivantes formulées dans l'arrêt précité par la Cour de Justice. Au considérant n° 65, celle-ci a confirmé que les « publicités » ne pouvaient avoir lieu que si une des 6 conditions prévues à l'article 7 de la directive 95/46 (telles que transposées dans l'article 5 de la LVP) était remplie. En ce qui concerne les propositions ici examinées, ce sont avant tout les conditions suivantes qui semblent pertinentes :

- si le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle est soumis le responsable du traitement (transposée dans l'article 5, c) de la LVP) ou ;
- si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées (transposée dans l'article 5, e) de la LVP).

29. En vue de l'application de ces conditions, il faut, selon la Cour, vérifier si une réglementation telle que celle figurant dans les propositions ici examinées constitue une ingérence justifiée dans la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH (considérant n° 72 de la Cour).

30. Il ressort en outre du considérant n° 74 de l'arrêt de la Cour que les « publicités » prévues par lesdites propositions doivent être considérées comme des ingérences dans la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH. Il apparaît de plus que ces ingérences ne peuvent être justifiées que si les « publicités » dont il est question en l'occurrence remplissent les conditions suivantes :

- la publicité doit être prévue par la loi ;
- elle doit poursuivre une ou plusieurs des finalités légitimes mentionnées au 2^{ème} alinéa de l'article 8 de la CEDH ;
- elle doit être nécessaire pour atteindre ces finalités dans une société démocratique.

31. Quant à **l'exigence de nécessité**, la Commission renvoie à la discussion du principe de proportionnalité au point D.6. Pour ce qui est des deux autres éléments, la Commission constate que les projets **manquent de précision** sur les points suivants :

« légitimité de la finalité »

- La finalité donnée aux publicités n'est pas clairement motivée et définie dans chaque proposition (voir infra, point D.5).

« prévision par la loi »

- Les propositions ne précisent pas de manière suffisamment claire ce qu'il y a lieu d'entendre par une « publicité adéquate » par la société cotée en bourse, ni dans quel délai et de quelle façon les personnes visées doivent informer le conseil d'administration. En tant que « mesure d'exécution », ces modalités importantes sont confiées à la CBFA (règlement) ou au Roi (arrêté royal) (Proposition n°1505). La Commission renvoie au point 5.5 de l'avis du Conseil d'Etat, qui a qualifié d'« excessif » le pouvoir d'exécution accordé à la CBFA et au Roi « *dans un domaine qui relève de la protection de la vie privée* »;
- Le responsable du traitement n'est pas déterminé (voir supra) ;

- le champ matériel d'application des mesures ici envisagées n'est pas délimité de manière suffisamment claire :

1. les définitions des catégories de personnes devant fournir des informations au conseil d'administration varient et manquent de clarté, par exemple celle qui parle de « *toute personne étroitement liée à une personne exerçant des responsabilités dirigeantes au sein de la société cotée en bourse* ». Le Conseil d'Etat a par ailleurs affirmé que la référence à « *tout autre parent* », sans indication du degré de parenté requis, paraissait « *plus délicate* » ;
2. dans l'amendement n° 5 à la Proposition n° 1502, la référence faite aux « organisations subventionnées que le Roi peut désigner » manque de clarté ;
3. un nombre limité d'entreprises publiques sont visées dans la Proposition n° 1502 et son amendement n° 8, à savoir les entreprises publiques autonomes telles que définies par la loi du 21 mars 1991 et des sociétés de droit public, sans qu'il ne soit précisé pourquoi d'autres entreprises publiques échappent aux mesures particulières de transparence et pourquoi elles ne devraient pas satisfaire à l'exigence de transparence.

- En outre, les mesures d'exécution très poussées qui sont uniquement prévues pour les sociétés cotées en bourse, et seulement dans deux des propositions, suscitent des interrogations quant à la **politique de maintien** que le législateur entend mener concrètement par rapport aux mesures de publicité dont il est ici question. La raison pour laquelle la politique de maintien concernant les entreprises publiques visées n'est pas davantage discutée n'apparaît pas clairement. Dans les Propositions n° 1502 et n° 1505, un rôle important est imparti à la CBFA, qui est chargée de veiller à ce que les obligations en matière de publicité soient respectées par les sociétés cotées en bourse et par les personnes visées au sein de ces sociétés. Le risque existe que, si la commission susmentionnée peut participer à la définition de la politique générale en établissant des règlements et se voit en même temps accorder des pouvoirs exécutoires dans des dossiers concrets¹⁴, elle soit perçue comme étant à la fois juge et partie. Il convient à cet égard de rappeler que l'article 14, § 1 de la LVP prévoit la possibilité d'introduire une procédure auprès du président du tribunal de première instance, siégeant comme en référé. Cette procédure se déroule également de manière contradictoire, l'article 14, § 3 de la LVP prévoyant une requête contradictoire, ce qui permet d'apprécier concrètement si les mesures de publicité imposées aux sociétés cotées en bourse et/ou aux personnes visées portent atteinte aux principes énoncés dans la LVP, en tenant également compte de l'article 8 de la CEDH. La Commission conseille donc au législateur de faire plus clairement référence à cette procédure contradictoire prévue à l'article 14, § 3 de la LVP en cas de conflits éventuels d'interprétation à propos des mesures de publicité imposées.

32. Les imprécisions entachant les propositions soumises ici font naître différentes questions : les mesures concrètes d'exécution prises par la CBFA et/ou le Roi prévoient-elles une transposition et si oui, comment ? Comment ces mesures seront-elles appliquées et interprétées au niveau des sociétés et des personnes visées ? Tiendront-elles compte de la protection de la vie privée telle que définie dans la directive 95/46/CE, à l'article 8 de la CEDH et dans la LVP ? Les considérants n° 17 et n° 18 de l'arrêt de la Cour de Justice cité plus haut font déjà apparaître qu'une divergence de vues quant à l'interprétation d'une législation locale imprécise relative à la publicité peut donner lieu à des discussions devant les juridictions locales et même avoir pour conséquence la saisine de la Cour de Justice dans le cadre de questions préjudicielles.

¹⁴ Exemples : ordonner la publicité, infliger une astreinte et /ou une amende administrative dont le montant peut s'élever à 2.500.000 EUR.

33. Vu les « zones d'ombre » signalées ci-dessus, les présentes propositions risquent de donner lieu aux mêmes débats que dans les affaires (jointes) évoquées devant la Cour de Justice, ce qui ne profitera aucunement à la sécurité juridique. A la lumière du considérant n° 77 de la Cour de Justice et sur la base des éléments précités, la Commission constate que lesdites propositions ne sont pas rédigées avec une précision suffisante pour permettre à ceux qu'ils visent de régler leur conduite. Il semble donc, à première vue, que **l'exigence de prévisibilité** de la réglementation résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (arrêt Rotaru du 4 mai 2000) et de la Cour de Justice n'est pas satisfaite.

D.5. Principe de finalité

34. En vertu de l'article 4, § 1, 2° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.

a) Exigence d'une définition précise de la finalité pour les diverses sociétés visées

35. La détermination de la finalité du traitement est un élément essentiel pour l'application de la LVP. Cette définition aura en effet des conséquences directes sur la manière dont la LVP est appliquée et doit dès lors être fixée de façon suffisamment précise dans le texte des présentes propositions.
36. En ce qui concerne les finalités des mesures de publicité dans les propositions ici examinées, la Commission établit que ces finalités ne sont pas déterminées suffisamment clairement dans les articles des différentes propositions. Bien que les divers Développements insistent sur la nécessité de transparence, le texte des propositions ne mentionne pas précisément les finalités pour lesquelles la publicité peut ou doit avoir lieu.
37. De plus, le point C a montré que les mesures de publicité proposées concernent les sociétés cotées en bourse, certaines entreprises publiques (entreprises publiques autonomes au sens de la loi du 21 mars 1991 et sociétés de droit public) ainsi que diverses associations et organisations subventionnées par les pouvoirs publics.
38. La Commission distingue les différences essentielles suivantes entre les sociétés, les entreprises et les organisations susmentionnées :
- le contexte dans lequel les sociétés, entreprises publiques et organisations susmentionnées fonctionnent varie de manière substantielle. Ces différences concernent l'applicabilité d'une réglementation différente¹⁵, l'organisation, le contrôle interne, les pratiques budgétaires et les règles en matière comptable et en matière de critères d'évaluation¹⁶ ;
 - les mesures de publicité semblent également protéger un public différent ; là où les mesures de publicité pour les sociétés cotées en bourse souhaitent surtout protéger l'investissement des actionnaires contre les scandales financiers et assurer l'accès des entreprises au marché international des capitaux, la transparence au sein des entreprises publiques, des organisations et associations subventionnées par les pouvoirs publics sert surtout l'intérêt du public d'être informé de la destination des deniers publics.

¹⁵ Pour un aperçu de la législation belge sur les institutions d'utilité publique et les entreprises publiques, la Commission renvoie à la page 21 et suivantes de l'étude du Bureau fédéral du Plan, intitulée « Les participations publiques dans le secteur marchand en Belgique », à consulter sur <http://www.plan.fgov.be/en/pub/PP/PP087/PP087fr.pdf>

¹⁶ Comme renseigné par un réviseur d'entreprises lors de la journée d'étude « audit externe dans le secteur public » du jeudi 25 novembre 2004 par l'IRE, rapport à consulter dans la rubrique Bulletins d'information, sous l'onglet Documentation du site <http://www.ibr-ire.be>

39. Vu les différences susmentionnées, il convient que le législateur prévoie des délimitations de finalités séparées pour les sociétés cotées en bourse et d'autre part pour les entreprises publiques visées et les diverses associations et organisations subventionnées par les pouvoirs publics.

- les sociétés cotées en bourse.

La Commission renvoie à la définition générale avancée par le Conseil d'Etat pour les sociétés cotées en bourse sur la base du Cadre communautaire, à savoir : « ... se donnent pour objet tantôt de renforcer le droit de contrôle des actionnaires sur la manière dont la société est « gouvernée » et d'assurer une transparence appropriée vis-à-vis des investisseurs en leur donnant accès à toute une série d'informations concernant les rémunérations et autres avantages accordés aux membres des organes d'administration, de gestion et de surveillance, tantôt de prévenir et de réprimer par une publicité adéquate les manipulations des cours boursiers auxquels peuvent se livrer certains « initiés », dont les mêmes personnes, grâce aux informations privilégiées dont ils disposent. ».

- les entreprises publiques (entreprises publiques autonomes au sens de la loi du 21 mars 1991 et sociétés de droit public) et diverses associations et organisations subventionnées par les pouvoirs publics.

Il ressort de l'amendement n° 5 de la Proposition 1502 et de la Proposition 1576 que le législateur souhaite également prévoir une publicité pour les sociétés de droit public et de nombreuses associations et organisations subventionnées par les pouvoirs publics. Comme remarqué par le Conseil d'Etat (point 2 in fine et point 3 ab initio), la place que s'adjuge la Proposition 243 ne cadre pas précisément avec les finalités de la loi du 2 mars 1989 qu'elle modifie. Une remarque similaire a été réservée à la Proposition 1502 qui prévoit une mesure de publicité pour les administrateurs et les dirigeants de sociétés de droit public dans la loi du 21 mars 1991 qui s'applique aux entreprises publiques autonomes. La Commission souligne qu'il existe un risque de dilution de la finalité si des dispositions formulées avec des termes spécifiques sont insérées dans une loi qui, selon son intitulé, visait clairement d'autres entreprises publiques et donc d'autres finalités.

40. La Commission insiste enfin sur le fait qu'un manque de prévisibilité en matière de finalités d'utilisation des données est également inconciliable avec l'obligation de prévoir un traitement loyal et licite au sens de l'article 4, § 1, 1° de la LVP.

41. Vu l'article 8 de la CEDH et l'article 4, § 1, 1° et 2° de la LVP, la Commission recommande dès lors d'insérer la définition correcte de la finalité dans les présentes propositions, en tenant compte des diverses situations auxquelles se rapportent ces propositions.

b) Risque d'écarts de finalités

42. Le Conseil d'Etat fait encore remarquer au point 5.3. de son avis qu'il importe que le législateur belge veuille à ce que les mesures de publicité « soient limitées à ce que nécessitent les finalités » de la collecte des données.

43. Vu l'exigence d'une utilisation compatible en vertu de l'article 4, § 1, 2° de la LVP et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Rotaru, il faut en effet conseiller que le législateur définisse de manière plus claire les finalités primaires, jugées légitimes afin de pouvoir concrètement éviter et, le cas échéant, évaluer les écarts de finalités. Le fait que des écarts de finalités ne soient pas imaginaires et puissent engendrer de fâcheuses conséquences pour les personnes concernées a déjà été illustré dans l'arrêt de la Cour de Justice (voir point D.6.c).

D.6.Principe de proportionnalité

44. En vertu de l'article 4, § 1, 3° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement* ». La question est donc de savoir si les publicités visées sont également proportionnelles en fonction des finalités de protection et de prévention susmentionnées.

a) Nécessité des publicités

45. Il ressort de la Proposition 1502 (y compris l'amendement n° 5 à cette proposition) et de la Proposition 1576 que le législateur souhaite également appliquer aux sociétés de droit public, aux mutualités, aux organisations affiliées au CNT (syndicats), aux partis politiques et enfin éventuellement aussi aux organisations subventionnées désignées par le Roi le « **principe de transparence** » en ce qui concerne la destination des deniers publics.

46. Les considérants n° 5, 81 et 82 de la Cour de Justice indiquent que, bien que l'objectif poursuivi d'utiliser les deniers publics de manière parcimonieuse, économe et efficace constitue une finalité légitime, il convient quand même de vérifier si l'ingérence en cause est nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre le but légitime poursuivi.

47. Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 8, alinéa 2 de la CEDH, implique qu'« un besoin social impérieux » soit en cause et que la mesure prise soit « proportionnée au but légitime recherché » (voir notamment la Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Gillow c. Royaume-Uni* du 24 novembre 1986, série A, n° 109, § 55).

48. Bien que les autorités nationales jouissent ici d'une marge d'appréciation, l'ampleur de cette marge dépend de la finalité et du caractère propre de l'ingérence (voir la Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, série A, n° 116, § 59). Concrètement, il faut vérifier s'il existe des alternatives qui peuvent également atteindre la finalité, ce qui fait l'objet du point suivant.

b) Existe-t-il des alternatives aux publicités ?

49. Pour la Cour de Justice, les considérants n° 21 et 59 avancent que le contrôle comptable déjà prévu suffirait pour garantir la bonne utilisation des fonds publics. La Commission fait remarquer que le Conseil d'Etat aussi a précisé, concernant la Proposition 1576, que les articles 55 et suivants des lois sur la comptabilité de l'Etat, telles que coordonnées le 17 juillet 1991, offriraient déjà une alternative à la publicité afin d'éviter un mauvais usage des deniers publics ou des subventions. Dans la préparation parlementaire de la Proposition 1502, dans le commentaire de l'amendement n° 5, il est même fait référence à la loi du 4 juillet 1989 *relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques*, sans toutefois préciser si et pour quelle raison cette loi serait insuffisante pour atteindre le principe de transparence visé à l'égard des partis politiques. Il convient également de tenir compte du fait qu'un certain nombre d'entreprises publiques sont soumises à des formes de contrôle interne et/ou externe telle qu'un collège mixte de commissaires pour les entreprises publiques autonomes en vertu de la loi du 21 mars 1991, éventuellement même au contrôle de la Cour des comptes¹⁷ et du Parlement.

¹⁷ Ainsi, la Chambre des Représentants avait adopté, en sa séance plénière du 11 mai 2000, une résolution par laquelle, en application des articles 5 et 5bis de sa loi d'institution du 29 octobre 1846, elle charge la Cour des comptes d'effectuer un contrôle de le bon emploi des deniers publics par la SNCB. Voir le rapport de la Cour des comptes sur http://www.courdescomptes.be/docs/reports/2001/mei_2001_nmbs_verslag.pdt

50. En ce qui concerne les sociétés cotées en bourse, la Commission renvoie au rapport des auditions de la Commission de la Chambre chargée des problèmes de droit commercial et économique¹⁸. Ce rapport indique que la Commission Lippens défend, pour les sociétés cotées en bourse, une approche alternative (ladite approche « se conformer ou expliquer » ou « comply or explain »). Il apparaît également que la Commission Lippens a cité quelques éléments pertinents pour une bonne gouvernance d'entreprise, tels que le fonctionnement efficace du conseil d'administration, les éventuelles exigences en matière d'intégrité et d'implication des administrateurs, le rôle du comité des rémunérations de la société, ...
51. Etant donné les alternatives susmentionnées, la Commission estime qu'il n'est pas suffisamment établi que les mesures de publicité prévues dans les propositions répondent à l'exigence de nécessité, telle que formulée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Commission conseille au législateur d'examiner plus concrètement si et pour quelle raison la méthode de publicité imposée est nécessaire et appropriée pour atteindre les finalités poursuivies par le législateur.

c) Conséquences fâcheuses éventuelles pour les personnes concernées

52. Vu le risque d'un éventuel préjudice que peuvent occasionner des publicités publiques trop larges pour les personnes physiques concernées, il convient également de fixer par une loi, avec les précautions nécessaires, le mode de publicité plutôt que par un arrêté royal. Ce risque de préjudice a non seulement été reconnu dans l'arrêt de la Cour de Justice mais, selon les Développements des amendements mêmes, il ressortirait des conclusions de la Commission « Corporate Governance » (« Commission Lippens »).
53. Dans le considérant n° 33, la Cour de Justice a avancé que « *le contrôle du Rechnungshof, d'une part, affecte la possibilité pour les salariés des entités concernées de chercher un emploi dans un autre Etat membre, en raison de la publicité attachée à leurs salaires qui limiterait leur pouvoir de négociation avec les sociétés étrangères et, d'autre part, dissuade les ressortissants des autres Etats membres de rechercher un emploi auprès des entités soumises audit contrôle.* ».
54. De plus, le considérant n° 60 mentionne le risque qu'une pression serait exercée sur les entités concernées pour qu'elles maintiennent les salaires à un niveau peu élevé pour des personnes qui ne sont généralement pas des personnalités publiques.
55. La Cour de Justice a précisé à ce sujet, dans son considérant n° 89 : « *S'agissant, d'autre part, de la gravité de l'atteinte au droit des personnes concernées au respect de leur vie privée, il n'est pas exclu que ces dernières puissent être lésées du fait des répercussions négatives de la publicité attachée à leurs revenus professionnels, notamment sur les perspectives d'embauche qui s'ouvriraient à elles dans d'autres entreprises situées ou non en Autriche et qui ne sont pas soumises au contrôle du Rechnungshof.* ».
56. Dans la justification de l'amendement n° 3 de Monsieur Daems à la Proposition 1502¹⁹, il a également été signalé que la Commission « Corporate Governance » serait arrivée à la conclusion qu'une publicité individuelle des rémunérations des membres des comités de direction risquerait d'entraîner une inflation des rémunérations des personnes concernées au détriment des sociétés et de leurs actionnaires, et permettrait un dégageant actif des personnes concernées. D'ailleurs, ceci semble être en contradiction flagrante avec les Développements de la Proposition 243 qui laissent supposer que des mesures de transparence garantiraient l'emploi²⁰. Sur la base de ce risque, l'initiateur de l'amendement a estimé nécessaire de communiquer la publicité des avantages dans leur totalité plutôt que par personne individuelle.

¹⁸ Rapport de Monsieur Lippens, Président de la Commission « Corporate Governance », publié sur <http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/auditionlippens-290405.pdf> ; Rapport de Monsieur Hugo Vandamme, Président de l'ASBL Association belge des sociétés cotées, publié sur <http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/Audition-vandamme-250405.pdf>.

¹⁹ Doc. Parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1502/002, pages 2 et 3.

²⁰ Voir page 6 de ces Développements.

57. Sur la base des éléments susmentionnés, il faut admettre que des **écarts de finalités** peuvent constituer un risque réel de mesures de publicité manquant de clarté telles que l'application d'une politique de modération salariale par le Conseil d'administration, la limitation de la marge de négociation salariale des travailleurs et de la possibilité de postuler auprès d'autres entreprises. Par conséquent, des mesures de publicité trop strictes constituent non seulement une ingérence au sens de l'article 8 de la CEDH mais le droit au travail des travailleurs peut également en être sapé.
58. Sur la base des mesures de publicité qui nous sont soumises, la Commission estime que le risque de préjudice pour les personnes concernées est réel, si bien qu'elle recommande au législateur d'accorder une attention supplémentaire au moment de définir la façon dont la publicité doit concrètement être prévue. La manière dont la publicité peut être prévue fait l'objet du point suivant.

d) Mode de publicité

59. Le Conseil d'Etat a constaté au point 5.4. de son avis que les présentes propositions prévoient uniquement l'imposition d'une « **publicité adéquate** » par les sociétés, sans régler concrètement le mode de publicité. C'est le cas pour la Proposition 1502, la Proposition 1505 et la Proposition 1576.
60. Le mode de publicité est pourtant crucial pour vérifier le respect de l'article 4, § 1, 3° de la LVP et répondre à l'exigence susmentionnée de **prévisibilité** qui est confirmée par la Cour européenne des Droits de l'Homme et la Cour de Justice.
61. La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat en demandant au législateur de définir lui-même le mode concret de publicité. Elle attire l'attention du législateur sur les considérations pertinentes suivantes qui devront être formulées lors du règlement concret du mode de publicité des rémunérations et avantages.
62. Sur la base du principe de proportionnalité, il faut tenir compte de la **différence entre la publicité de rémunérations individuelles et la communication d'informations sur la politique relative à la rémunération des personnes visées**, par exemple via la publication de la clé de répartition utilisée par le Conseil d'administration pour les rémunérations de ses membres. La deuxième forme d'information est, selon le Conseil d'Etat, requise par la recommandation 2004/913/CE *encourageant la mise en œuvre d'un régime approprié de rémunération des administrateurs des sociétés cotées*, adoptée par la Commission européenne le 14 décembre 2004. La question est donc de savoir si la finalité poursuivie par le législateur ne peut pas être atteinte efficacement en publiant les clés de répartition, les échelles de traitements et de salaires (statuts et barèmes) établies pour une certaine catégorie de personnes plutôt qu'en publiant systématiquement des informations salariales spécifiques sur des personnes désignées par leur nom. L'importance de cette nuance pour une évaluation à la lumière de l'article 8 de la CEDH ressort des considérants n° 57 et 88 de l'arrêt de la Cour de Justice²¹. L'amendement n° 6 à la Proposition 1502 montre que le législateur est conscient de cette distinction, en prévoyant une publicité de « la politique de rémunération de la société généralement suivie concernant les personnes visées à ce paragraphe ». Le législateur

²¹ « (...), la Commission se demande si, dans le cadre de l'examen de proportionnalité effectué en vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 95/46, il ne suffirait pas, pour atteindre l'objectif poursuivi par le BezBegrBVG, de transmettre les données sous une forme anonyme, par exemple en indiquant la fonction de la personne concernée plutôt que son nom. Même en admettant que le Rechnungshof ait besoin de données nominatives pour effectuer un contrôle plus précis, elle se demande si l'insertion de ces données dans le rapport, avec indication du nom de l'intéressé, est vraiment indispensable à l'exercice de ce contrôle, d'autant que ledit rapport n'est pas uniquement présenté aux assemblées parlementaires, mais doit être également largement diffusé. » et

« De même, la question se pose de savoir s'il n'aurait pas été suffisant d'informer le grand public des seuls rémunérations et autres avantages pécuniaires auxquels les personnes occupées par les entités publiques concernées peuvent contractuellement ou statutairement prétendre, mais non des sommes que chaque personne a effectivement perçues, au cours de l'année considérée, et dont une fraction, variable, peut dépendre de leur situation familiale et personnelle. ».

semble toutefois prévoir un cumul des diverses mesures de publicité sans motiver davantage la nécessité de ce choix pour un cumul de mesures de publicité. Cependant, la question se pose de savoir si un cumul de publicité au niveau individuel et au niveau de la politique pourra défier l'exigence de nécessité reprise à l'article 8 de la CEDH.

63. On peut également tenir compte de la **différence entre collecter des informations auprès des administrateurs sur une base réactive, éventuellement volontaire** (ceci signifie à la demande du Conseil d'administration ou de tiers s'il y a des indications concrètes que la politique de rémunération ne serait pas respectée au sein de la société visée) au lieu d'obliger activement ces mêmes administrateurs à communiquer systématiquement toutes les informations de manière proactive, donc même s'il n'y avait aucune indication concrète que la politique de rémunération n'aurait pas été respectée.
64. La Commission constate que les Développements des propositions ici examinées prévoient un cumul des deux formes de publicité (proactive et réactive). A la page 7 des Développements de la Proposition 1505, on plaide clairement en faveur d'une action préventive et d'une accessibilité permanente de « *toutes les données importantes relatives à l'administration et aux administrateurs* ». On indique en effet que « *la clé du gouvernement d'entreprise est le flux d'informations. Ces informations doivent toujours être fiables, ponctuelles et suffisantes* ». La Proposition 243 souligne en outre que [les salaires et avantages de toute nature indiqués doivent l'être] « *de manière individuelle et détaillée* ».
65. Sur la base de la jurisprudence précitée de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Justice, il est permis de douter qu'une forme de publicité proactive illimitée et exhaustive puisse être considérée comme compatible avec le principe de proportionnalité énoncé à l'article 8 de la CEDH et à l'article 4, § 1, 3° de la LVP. La Commission recommande de motiver et de définir plus clairement les conditions d'application de cette forme de publicité.
66. En outre, **en matière de proportionnalité, il y a une différence entre la communication des informations au grand public et l'information des actionnaires ou des organes de contrôle** (Conseil d'administration, CBFA, ...). Vu les conséquences dommageables qu'elle pourrait avoir pour les intéressés, la forme de communication la plus large sera assortie d'exigences particulières quant à la nécessité, au détail et à la qualité des informations rendues publiques par le responsable du traitement.
67. En guise de conclusion à propos du mode de publicité prévu pour les sociétés cotées en bourse, la Commission recommande, pour autant que le Cadre communautaire le permette, de ne faire porter la publicité que sur la politique de rémunération et d'assortir la divulgation de rémunérations individuelles, pour autant que la nécessité de celle-ci soit démontrable, de conditions strictes définies et motivées par la loi. On pourrait ainsi par exemple prévoir que la publication de données individuelles soit tout d'abord limitée aux instances spécifiques investies d'une mission légale ou contractuelle sur ce plan (auditeur, comité d'audit, ...) et que l'on ne puisse décider de procéder à une publicité plus large des rémunérations individuelles que dans la mesure où les contrôles classiques (enquête d'un organisme public, audit, ...) révéleraient l'existence d'éléments concrets indiquant qu'une société déterminée ne respecterait pas la politique de rémunération publiée par elle. Au lieu de constituer une mesure préventive imposée à toutes les sociétés visées, la publication de données individuelles tiendrait donc lieu « d'épée de Damoclès ».

e) Nature et nombre des données à caractère personnel rendues publiques

68. Il importe ensuite, conformément à l'article 4, § 1, 3° de la LVP, de vérifier la nature et le nombre des données devant être publiées. On peut faire observer que le principe de proportionnalité interdit de (pouvoir) prendre connaissance, sans la moindre restriction et/ou sans nécessité concrète par rapport à l'objectif visé, du contenu de (toutes les) données à caractère personnel d'une (très) large catégorie de personnes visées.

D.7. Principe de qualité des données

69. Selon l'article 4, § 1, 3° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être « *exactes et, si nécessaire, mises à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées* ».
70. Sous ce rapport, le Conseil d'Etat a fait observer à juste titre que « *les modalités de contrôle des données recueillies, qui sont en principe destinées à l'information des actionnaires ou des investisseurs (...), devraient (...) être précisées* ».

D.8. Données à caractère personnel « sensibles » et mesures de publicité concernant des organisations et associations telles que des mutualités, des syndicats et des partis politiques.

71. L'article 6, § 1 de la LVP interdit le « *traitement de données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la vie sexuelle* ».
72. Il ressort toutefois de la Proposition 1576 et d'un amendement à la Proposition 1502 qu'un traitement, via une « publicité adéquate », est également envisagé pour un certain nombre de personnes physiques, membres de mutualités, de syndicats comme la FGTB, la CSC et la CGSLB, de partis politiques et d'organisations subventionnées par les pouvoirs publics qui seront désignées par le Roi. A cet égard, les travaux parlementaires font également explicitement référence à des associations sociales telles que la FEB, le *Boerenbond* et l'*UNIZO*.
73. Vu que la publication de données à caractère personnel par certaines des organisations susmentionnées pourrait révéler les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, la Commission attire l'attention du législateur sur le fait que de tels traitements sont en principe interdits. En l'espèce, les exceptions à l'interdiction de traitement prévues à l'article 6, § 2 de la LVP semblent, de prime abord, insuffisantes pour traiter les données visées. En ce qui concerne le consentement éventuel des intéressés, on se demande par exemple si l'exception prévue par l'article 6, § 2, a), à savoir le consentement écrit et révocable de la personne concernée, constitue une option réaliste au regard de la finalité poursuivie.
74. Eu égard à l'article 8 de la CEDH, la Commission conseille plutôt, relativement à de telles organisations et associations, de s'assurer de l'efficacité des mesures existantes ou de mesures de substitution permettant de contrôler l'emploi des moyens publics. Prévoir dans la loi une publicité active semble en effet difficilement conciliable avec l'article 6, § 1 de la LVP.

PAR CES MOTIFS,

la Commission estime que la LVP est applicable aux mesures de publicité prévues dans les propositions ici examinées.

La Commission est d'avis que la Proposition n° 1312 n'appelle pas de remarques particulières.

A supposer que de telles mesures de publicité soient adoptées, la Commission rappelle les principes découlant de l'article 8 de la CEDH ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Affaire Rotaru) et de la Cour de Justice (Affaire «Osterreichischer Rundfunk et autres»), en particulier le fait qu'une telle publicité est considérée comme une ingérence dans la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH, de sorte que le législateur doit être particulièrement attentif aux principes de prévisibilité et de nécessité des mesures de publicité.

Selon la Commission, les propositions dont il est ici question ne répondent pas suffisamment aux exigences de prévisibilité et de nécessité énoncées à l'article 8 de la CEDH. En particulier,

- elle estime qu'étant donné les arguments avancés par la Commission Lippens, à la lumière de l'article 8 de la CEDH, il n'est pas suffisamment prouvé qu'il y a une nécessité d'imposer de manière générale et donc pour n'importe quelle hypothèse, une obligation de publicité individuelle des rémunérations afin de garantir une bonne gouvernance d'entreprise ;
- les propositions en question comportent nombre d'imprécisions à propos d'éléments essentiels tels que la délimitation des finalités, la désignation du responsable du traitement, le mode de publicité et le champ matériel d'application de la réglementation en la matière ;
- le risque est réel, vu les alternatives existantes, que les mesures de publicité concernant l'emploi des deniers publics dans des sociétés de droit public, des mutualités, des syndicats, des partis politiques et des organisations subventionnées pouvant être désignées par le Roi ne répondent pas de manière satisfaisante à l'exigence de nécessité et à l'interdiction de traitement prévue à l'article 6, § 1 de la LVP.

A la lumière de la LVP, la Commission conseille au législateur :

- de désigner clairement les responsables des traitements visés dans les présentes propositions ;
- de donner une définition légale plus claire des finalités des mesures de publicité ;
- de déterminer de façon satisfaisante dans la loi la forme sous laquelle la publicité doit être réalisée, afin de répondre au principe de proportionnalité ;
- d'examiner concrètement et de motiver si et pourquoi ce mode de publicité est nécessaire et adéquat pour réaliser les finalités poursuivies par le législateur ;
- de prévoir, en fonction de la finalité délimitée, la mesure de publicité la plus proportionnelle et donc la moins intrusive et par conséquent, de limiter les publicités individuelles aux cas spécialement prévus par la loi ;
- pour autant que le Cadre communautaire le permette, de ne faire porter la publicité prévue pour les sociétés cotées en bourse que sur la politique de rémunération et, si la divulgation des rémunérations individuelles s'avère nécessaire, de l'assortir de conditions strictes déterminées par la loi.

Vu les remarques qui précèdent, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis défavorable concernant les Propositions 243, 1312, 1505 et 1576.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo BARET

(sé) Michel PARISSÉ