

# Autorité de protection des données

## Service d'Autorisation et d'Avis

### La pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis

### Secteur public et obligations légales



# Table des matières

<b>Avant-propos et remerciements</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>Avertissement</b> .....	<b>4</b>
<b>Service d’Autorisation et d’Avis, public cible et prérequis</b> .....	<b>4</b>
<b>Contenu et structure</b> .....	<b>5</b>
<b>Questionnements abordés</b> .....	<b>7</b>
<b>Abréviations utilisées</b> .....	<b>8</b>
<b>I. Règles applicables au traitement</b> .....	<b>9</b>
<b>I.1. Règles de protection des données applicables et autorités compétentes</b> .....	<b>9</b>
<b>I.2. Fondement juridique du traitement</b> .....	<b>11</b>
<b>I.3. Qualité de la norme qui fonde le traitement</b> .....	<b>16</b>
I.3.1. Contrôle du contenu et de la forme de la norme .....	16
I.3.2. Contrôle de la proportionnalité de la norme .....	21
<b>II. Eléments essentiels du traitement</b> .....	<b>26</b>
<b>II.1. Finalité du traitement</b> .....	<b>26</b>
<b>II.2. Catégories de données et de personnes concernées</b> .....	<b>30</b>
<b>II.3. Catégories de destinataires : cas de l’échange de données entre autorités publiques</b> .....	<b>33</b>
<b>II.4. Identification du responsable du traitement</b> .....	<b>38</b>
<b>II.5. Droits des personnes concernées et limitations</b> .....	<b>42</b>
II.5.1. Le principe des droits .....	42
II.5.2. Les limitations des droits .....	49
<b>II.6. Délai de conservation (de traitement) des données</b> .....	<b>51</b>
<b>III. Mesures techniques et organisationnelles</b> .....	<b>55</b>
<b>III.1. Accountability</b> .....	<b>55</b>
<b>III.2. Analyse d’impact</b> .....	<b>59</b>
<b>III.3. Minimisation des données et proportionnalité</b> .....	<b>60</b>
<b>III.4. Privacy by design and by default</b> .....	<b>64</b>
<b>III.5. Sécurité des données</b> .....	<b>65</b>
<b>III.6. DPO</b> .....	<b>67</b>

## Avant-propos et remerciements

Cette brochure d'information a été élaborée dans le cadre des missions du **Service d'Autorisation et d'Avis (dénommé « Centre de Connaissances » avant le 1<sup>er</sup> juin 2024)**, lequel service est au sein de l'APD en charge d'émettre des **avis préalables relatifs aux projets de textes législatifs ou réglementaires** qui créent, adaptent ou nécessitent la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel.

Cette publication - dont la réalisation avait été annoncée dans le plan de gestion APD 2024 - a pour **ambition** d'offrir une illustration pratique des points d'attention principaux à prendre en compte lors de la rédaction de certains projets de législation.

Cet **outil** est spécifiquement conçu à l'attention des **rédacteurs de textes normatifs** concernant/impactant des traitements de données **réalisés dans le cadre d'une mission d'intérêt public** ou **relevant de l'autorité publique**. Sont également visés les textes normatifs imposant une **obligation légale de traitement de données** à des acteurs publics ou privés.

Plus généralement, cette brochure est aussi destinée aux **administrations ou délégués à la protection des données** chargés d'appliquer ces législations à l'appui des travaux préparatoires disponibles, en ce compris les avis du Service d'Autorisation et d'Avis. Si le secteur public est le premier destinataire du présent document, les **acteurs privés** concernés par de tels traitements de données peuvent également s'y intéresser.

Je tiens à remercier mes **collaborateurs du Service d'Autorisation et d'Avis** pour leur précieuse contribution à cette Brochure, fruit de notre travail d'équipe.

Je tiens également à **remercier chaleureusement les Membres externes du Service d'Autorisation et d'Avis**, et anciennement du Centre de Connaissances, qui ont assuré avec moi la relecture et la validation des avis cités à titre d'exemples dans ce document, et qui ont été adoptés depuis ma prise en fonction à la Direction de ce département en juillet 2022.

Je souhaite que cette brochure puisse enrichir les diverses interactions entre le Service d'Autorisation et d'Avis et toutes ses parties prenantes, afin de contribuer ensemble au meilleur encadrement possible des traitements de données, notamment dans le secteur public.

**Cédrine Morlière**

**Directrice du Service d'Autorisation et d'Avis**

# Introduction

## Avertissement

**Cette brochure d'information illustre la pratique du Service d'Autorisation et d'Avis (anciennement « Centre de Connaissances ») à l'appui d'avis émis par celui-ci jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2024. Il s'agit d'un organe collégial dont la constitution a évolué au fil du temps, comme reflété dans les différents rapports annuels et sur la page du site de l'APD dédiée à ce service<sup>1</sup>. Cette brochure ne préjuge pas des positions ultérieures qui seront prises par le Service d'Autorisations et d'Avis, et n'est en outre pas exhaustive quant aux règles et principes à respecter dans le cadre du traitement des données à caractère personnel par les autorités publiques. La brochure se focalise sur certaines spécificités propres à ce contexte de traitement de données et pourra être complétée par les positionnements et questionnements futurs du SAA au fur et à mesure des avis fournis.**

## Service d'Autorisation et d'Avis, public cible et prérequis

Le **Service d'Autorisation et d'Avis** (ci-après, « **le SAA** », dénommé « **Centre de Connaissances** » avant le 1<sup>er</sup> juin 2024) est le service de l'Autorité de Protection des Données qui a pour **mission principale** d'émettre des avis préalables relatifs aux projets de textes normatifs (législatifs ou réglementaires) qui créent, adaptent ou nécessitent la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel. Le SAA est également compétent pour émettre de tels avis d'initiative, ainsi que des recommandations relatives aux développements sociaux, éthiques économiques et technologiques pouvant avoir une incidence sur les traitements de données à caractère personnel.

Cette note est **focalisée sur la pratique d'avis du SAA**. En conséquence, elle s'adresse tout d'abord aux praticiens impliqués dans le **processus d'élaboration et de rédaction de textes normatifs (lois, décrets, arrêtés royaux, arrêtés de Gouvernement, etc.)**, soit l'essentiel des demandeurs interagissant avec le SAA.

Cela étant précisé, elle peut également être utilisée par d'autres acteurs tels que les **responsables du traitement du secteur public** et leurs **délégués à la protection des données** (ci-après « **DPO** »), ou d'autres praticiens dans le domaine de la protection des données. Assez largement, **tout agent du secteur public impliqué dans le traitement de données à caractère personnel** d'une manière ou d'une autre, est susceptible de retrouver dans cette brochure, des informations juridiques utiles concernant l'application des règles de protection des données.

L'intention de cette brochure est de **sensibiliser** le public cible susmentionné **à la pratique d'avis du SAA** de l'Autorité de Protection des Données dans le contexte des traitements de données à caractère personnel organisés dans le secteur public, dans le cadre de missions d'intérêt public ou d'obligations légales. **Sa bonne compréhension nécessite de connaître les éléments de base de la protection des**

---

<sup>1</sup> Voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/l-autorite/organisation>.

**données au sujet desquels le site internet de l’Autorité** peut notamment être consulté pour plus d’informations.

Ce document n’a néanmoins **pas l’ambition de fournir une présentation exhaustive** des critères portant sur l’évaluation d’une norme sous l’angle des droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, ni même de l’application des principes de protection des données au secteur public. Une fois plus, il se limite à **plonger le lecteur de manière didactique et succincte, dans la pratique d’avis du SAA dont des enseignements transversaux sont ici mis en évidence**. L’approche suivie est transversale en ce qu’elle se focalise sur des **principes généraux de protection des données plutôt que sur le positionnement du SAA au regard des thématiques juridiques des projets soumis pour avis** (statistiques, lutte contre la fraude, subsides, droit de la migration, transparence administrative, surveillance par caméras, etc.).

Une analyse plus poussée de cette pratique d’avis, selon les thématiques abordées, nécessite la **prise de connaissances des avis** eux-mêmes, cités le plus souvent en ordre antichronologique<sup>2</sup>, au cours des développements à titre illustratif.

Enfin, le SAA souhaite mettre en évidence le fait que **ses avis sont en général focalisés sur les points à améliorer dans les projets normatifs soumis pour avis et ce, pour des raisons d’efficacité**, et compte-tenu des contraintes dans lesquelles il exerce sa compétence. Un avis ne peut donc pas être lu comme un commentaire exhaustif d’un projet normatif sous l’angle de la protection des données. Une telle évaluation nécessiterait en effet par ailleurs, de développer l’ensemble des points du projet qui sont correctement mis en œuvre. Les avis ou paragraphes d’avis cités à titre d’illustration dans la présente brochure commentent des textes en projet qui ne sont pas toujours publiés comme tels dans les travaux préparatoires, et peuvent avoir été modifiés suite à l’avis du SAA et/ou du Conseil d’Etat.

## Contenu et structure

Ce document est rédigé en trois parties. La **première partie (I.)** est consacrée à l’identification des règles qui sont applicables au traitement de données à caractère personnel dans le secteur public. Premièrement dans ce contexte (**I.1.**), l’application des différentes règles matérielles de protection des données et l’existence de différentes autorités compétentes en la matière sont discutées. L’Autorité de Protection des Données n’est pas la seule autorité compétente et plusieurs corps de règles encadrent de manière générale les traitements de données selon les secteurs concernés (police, etc.). Deuxièmement, le propos traite du fondement du traitement de données dans le secteur public (**I.3.**). En effet en principe, dans le secteur public, le traitement de données est soit fondé sur une mission d’intérêt public, soit fondé sur une obligation légale. Enfin troisièmement (**I.3.**), la qualité de la norme fondant un traitement de données dans le secteur public est discutée. Selon le niveau d’ingérence d’un traitement de données, la manière de consacrer ces éléments essentiels dans une norme du rang de loi pourra varier, sans qu’il n’existe en la matière de méthode universelle et mécanique.

---

<sup>2</sup> Pour des raisons d’apparement thématique des illustrations, celles-ci n’apparaissent pas toujours dans cet ordre.

La **deuxième partie** de ce document (II.) concerne ces éléments essentiels du traitement. Ses titres sont ainsi dédiés à l'illustration de la pratique d'avis du SAA à l'égard de ces éléments. Sont en conséquence passés en revue les sujets suivants : la détermination de la finalité du traitement (II.1.); l'identification des catégories de données à caractère personnel traitées (y compris l'identification des catégories de personnes concernées) (II.2.); la définition des catégories de destinataires des données (II.3.); l'identification du responsable du traitement (II.4.); les droits des personnes concernées et en particulier, les limitations pouvant y être apportées (II.5.); et enfin, la détermination de la durée de conservation (de traitement) des données (II.6.). S'agissant de l'identification des catégories de destinataires des données concernées (II.3.), le propos est focalisé sur le sujet spécifique de l'échange de données entre autorités publiques, y compris en particulier, le sujet du recours aux sources authentiques de données.

Enfin, la **troisième et dernière partie** du document (III.) est réservée à un volet plus technique et transversal du droit de la protection des données, à savoir le sujet en général, des mesures techniques et organisationnelles qui doivent être mise en œuvre par le responsable du traitement. C'est à dessein que ces mesures techniques et organisationnelles ne sont pas seulement présentées sous l'angle de la sécurité de l'information qui ne constitue que l'un des domaines des mesures techniques et organisationnelles. Plus précisément, les sujets suivants sont traités, à l'aune des illustrations disponibles dans la pratique d'avis du SAA : l'*accountability* (III.1.); l'analyse d'impact relative à la protection des données (III.2.); la question des mesures techniques qui peuvent être mises en œuvre afin de garantir la minimisation des données traitées (III.3.); les principes de *privacy by design and by default* (III.4.); la sécurité de l'information (III.5.); et enfin, le rôle du DPO (III.6.).

Les **avis renseignés dans les cadres mauves illustrent et étayent le propos.**

Dans la version numérique de la brochure, les **hyperliens permettant d'accéder aux avis** cités via internet sont intégrés dans la partie soulignée des références à ces avis.

S'agissant des **versions linguistiques** de ces derniers, en principe, seuls les avis portant sur des normes fédérales ou bruxelloises sont à la fois publiés en français et en néerlandais. En outre, le SAA indique désormais dans l'avis publié, si celui-ci est une version originale ou une version traduite. La version originale de la présente brochure est celle en français.

## Questionnements abordés

En résumé, les **trois parties du document abordent**, dans la mesure des illustrations disponibles dans la pratique du SAA, **les questionnements suivants** :

Quel ensemble de règles de protection des données s'applique au traitement de données et quelle est l'autorité de protection des données compétente ?.....	9
Comment doit être juridiquement fondé un traitement de données dans le secteur public ? .....	11
Que doit prévoir une norme pour pouvoir valablement fonder un traitement de données à caractère personnel ? Quel type de norme doit être adopté ? .....	16
Comment dans un texte normatif, la finalité d'un traitement doit-elle être formulée ? .....	26
Comment définir les catégories de données et de personnes concernées dans le secteur public ? .....	30
Comment s'organise en droit belge l'échange de données entre autorités publiques, en particulier dans le cadre des sources authentiques de données ? .....	33
Comment identifier le responsable du traitement ? .....	38
Lorsque la personne concernée jouit de ses droits en vertu du RGPD, un texte normatif peut-il avoir une plus-value ? .....	42
Comment doivent être organisées les limitations aux droits des personnes concernées ? .....	49
Comment déterminer la durée de traitement/conservation des données dans le secteur public ? .....	51
Le principe d' <i>accountability</i> implique-t-il des mesures normatives particulières ? ...	55
Convient-il de réaliser une analyse d'impact au stade de la rédaction d'un texte normatif ? .....	59
Comment mettre en œuvre les principes de minimisation des données et de proportionnalité dans le secteur public ? .....	60
Comment mettre en œuvre les principes de <i>privacy by design and by default</i> ? .....	64
Le SAA se prononce-t-il au sujet des mesures techniques à mettre en œuvre pour assurer la sécurité de l'information ? .....	65
Des spécificités existent-elles à propos du DPO dans le secteur public ? .....	67

## Abréviations utilisées

Les abréviations suivantes sont utilisées dans le présent document :

- **LCA** : Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données ;
- **LED** : Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil ;
- **LTD** : Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;
- **RGPD** : Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).



# I. Règles applicables au traitement

## I.1. Règles de protection des données applicables et autorités compétentes

### Quel ensemble de règles de protection des données s'applique au traitement de données et quelle est l'autorité de protection des données compétente ?

Dans le secteur public, trois cadres normatifs généraux sont susceptibles de s'appliquer aux traitements de données à caractère personnel :

■ Le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)* (ci-après, « le RGPD ») et le titre 1<sup>er</sup> de la Loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après, « la LTD ») ;

■ Le titre 2 de la LTD (en substance, le domaine de la lutte contre les infractions pénales et applicable aux autorités compétentes<sup>3</sup>) qui transpose la Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* (ci-après, « LED ») et enfin ;

■ Le titre 3 de la LTD (en substance, le domaine de la sécurité nationale).

**En fonction de l'autorité publique et du traitement de données concernés, les autorités de protection des données compétentes peuvent varier**, et les autorités **fédérales** belges ont conclu un **protocole** entre elles dans lequel notamment, la compétence de chaque autorité de contrôle est circonscrite<sup>4</sup>. Ces autorités sont actuellement l'Organe de Contrôle de l'Information Policière (« le COC »), le Comité Permanent de Contrôle des Services de Renseignement et de Sécurité (« le Comité R ») et le Comité Permanent de Contrôle des Services de Police (« le Comité P ») conjointement avec le Comité R. L'Autorité de Protection des Données quant à elle,

<sup>3</sup> Soit notamment les autorités judiciaires, les services de polices, l'administration générale des douanes et accises dans le cadre de certaines missions, etc. (voir l'article 26, 7<sup>o</sup>, de la LTD).

<sup>4</sup> Voir le Protocole de coopération entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données, *Convention entre l'Autorité de Protection des Données, l'Organe de Contrôle de l'Information Policière, le Comité Permanent de Contrôle des Services de Renseignement et le Comité Permanent de Contrôle des Services de Police*, signé le 24 novembre 2020, disponible sur

<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/protocole-de-cooperation-entre-les-autorites-de-contrôle-federales-belges-en-matiere-de-protection-des-donnees.pdf>.

est régie par la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l’Autorité de protection des données* (ci-après, « la LCA »).

A l’avenir et en outre, il conviendra également de tenir compte de la **compétence des autorités de protection des données instituées par les entités fédérées**, ces dernières étant compétentes pour mettre en place des autorités de protection des données<sup>5</sup>.

A ce jour en revanche, et le SAA l’a constaté à diverses reprises, **il n’existe pas en droit positif belge, d’autorité de contrôle compétente pour contrôler** les opérations de traitement effectuées par le **Ministère Public et les Cours et Tribunaux** dans l’exercice de leurs **fonctions juridictionnelles**<sup>6</sup>.

■ Concernant les autorités judiciaires pénales, voir [l’avis n° 77/2020 du 24 août 2020 concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale \(CO-A-2020-059\)](#), considérants nos 7-14.

**Tant en théorie qu’en pratique**, une même autorité publique peut ainsi devoir appliquer des règles de protection des données différentes et il est par conséquent toujours nécessaire de **situer le traitement** de données à caractère personnel concerné dans le champ d’application matériel des règles de protection des données qui s’y appliquent.

Et **ces différents cadres normatifs** (RGPD et titre 1 de la LTD et LED<sup>7</sup> et titre 2 de la LTD par exemple) **peuvent par ailleurs s’appliquer l’un après l’autre**, de manière successive, dans le cadre des flux de données, **chaque autorité devant évaluer le flux concerné selon les règles de protection des données qui s’appliquent à elles**.

■ **Selon le cadre dans lequel il agit**, ainsi selon qu’il agit d’initiative dans le cadre de ses compétences propres ou sous l’autorité du ministère public, **un service d’inspection** sera soumis à des règles de protection des données différentes, voir par exemple, [l’avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement \(UE\) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et](#)

---

<sup>5</sup> Voir récemment l’arrêt de la Cour constitutionnelle n° 26/2023 du 16 février 2023. L’Autorité s’était prononcée en la matière dans son avis n° 65/2019 du 27 février 2019 *concernant un projet d’accord de coopération modifiant l’accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d’une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative*, considérants nos 25 et s. Le contenu de la présente brochure est à jour au 1<sup>er</sup> septembre 2024.

<sup>6</sup> Voir l’article 55, 3., du RGPD.

<sup>7</sup> Soit la Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d’enquêtes et de poursuites en la matière ou d’exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*.

abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025), considérants nos 13 et s. en général ;

■ La complexité de la répartition des compétences entre autorités de contrôle, belges et également européenne, s'est illustrée dans le domaine du **traitement des données relatives aux voyageurs, dans le cadre du European Travel Information and Authorisation System** (« ETIAS »), voir [l'avis n° 121/2023 du 18 juillet 2023](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.) (CO-A-2023-236), et un avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.) (CO-A-2023-237).

Au niveau national, ces interactions entre différents cadres normatifs de protection des données s'illustrent tout particulièrement dans le domaine de l'analyse de la menace et dans le domaine du renseignement, **lorsque des entités qui ne sont pas des services de renseignement et de sécurité sont amenées à collaborer et à devoir communiquer des données à caractère personnel à de tels services.**

■ Voir [l'avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174), considérants nos 4-14, concernant les institutions qui ne sont pas des services de renseignement et de sécurité ; l'avis n° 34/2024 concernant une Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139).

## I.2. Fondement juridique du traitement

### Comment doit être juridiquement fondé un traitement de données dans le secteur public ?

En droit belge, les traitements de données réalisés par les autorités publiques **ont en principe toujours lieu dans le cadre de leurs obligations légales ou missions d'intérêt public** (article 6, 1., c) et e), du RGPD). Ceci résulte du principe de droit constitutionnel belge selon lequel ces autorités ne peuvent agir **que dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées**<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Voir notamment : article 105 de la Constitution et article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Larcier, 2022, p. 122, n° 1 ; M. PAQUES, avec la collaboration de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, Larcier, Intersentia, 2024, p. 30, n° 47, et p. 66, n° 117 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, Larcier, 2022, p. 329, nos 604 et 606 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 2021, Wolters Kluwer, p. 20, nos 19-20 ; A. ALAN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, 2011, pp. 664-665, nos 592-594.

Au titre des traitements de données fondés sur une **obligation légale**, peuvent par exemple être cités, les avis du SAA rendus dans le domaine de la **transparence administrative** (active ou passive) **et de la réutilisation des informations du secteur public**, dans lequel est entre autres abordée à plusieurs reprises, la question de la publication de données à caractère personnel.

■ A propos de la **publication des notes au Gouvernement**, voir [l'avis n° 58/2024 du 27 juin 2024](#) concernant l'application de l'article 6, § 3, alinéa 1er, 2e tiret des Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (CO-A-2024-187) ;

■ Concernant la **mise à disposition du public d'une banque de données**, en matière d'**obligations légales**, voir [l'avis n° 05/2024 du 19 janvier 2024](#) concernant un avant-projet de loi-programme, titre 5 Indépendants (CO-A-2023-497), considérants nos 44-56 ;

■ Concernant notamment la **mise à disposition de données à caractère personnel au public, via internet et la nécessité d'avoir un intérêt** pour accéder à des données à caractère personnel, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérants nos 28-45 ;

■ S'agissant de la **publication de données à caractère personnel via internet**, voir [l'avis n° 131/2023 du 8 septembre 2023](#) concernant un amendement n° 4 du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (CO-A-2022-316) ; et [l'avis n° 42/2023 du 9 février 2023](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311) ;

■ Dans le contexte de la **réutilisation des informations du secteur public** et du recours ou pas, dans ce cadre, à l'anonymisation de données à caractère personnel, voir [l'avis n° 227/2022 du 29 septembre 2022](#) concernant un avant-projet de décret relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public (CO-A-2022-209) ; [l'avis n° 167/2022 du 19 juillet 2022](#) concernant un avant-projet de décret relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, et un avant-projet de décret relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public pour les matières réglées à l'article 138 de la Constitution (CO-A-2022-150) ; et [l'avis n° 203/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant un projet de décret n° 2020/279 de la Commission communautaire française relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public (CO-A-2021-196) ;

■ Dans le domaine des **mesures de publicité concernant les biens classés ou assimilés**, voir [l'avis n° 63/2022 du 1er avril 2022](#) concernant un avant-projet de décret relatif au Code wallon du Patrimoine (CO-A-2022-046), considérants nos 24 et s. ;

■ En matière de **publicité active au niveau des pouvoirs locaux**, voir [l'avis n° 247/2021 du 17 décembre 2021](#) concernant la proposition de décret du Parlement wallon relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux (Doc. 702 (2021-2022) N°1) (CO-A-2021-237) ;

■ Pour une obligation légale **d'enregistrement de vaccination**, dans le cadre de la pandémie de COVID 19, voir [l'avis n° 138/2020 du 18 décembre 2020](#) concernant un

projet d'arrêté royal concernant l'enregistrement et le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19 (CO-A-2020-147), considérant n° 13 ;

■ S'agissant de **publicité dans le cadre du droit de l'urbanisme, y compris la publication de données via internet**, voir [l'avis n° 102/2020 du 19 octobre 2020](#) concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement (CO-A-2020-100), considérants nos 18 et s..

Lorsqu'une entité privée est **obligée de communiquer (ou mettre à disposition) des données à caractère personnel** à une autre autorité publique aux fins de l'exercice par cette dernière, de ses missions d'intérêt public, il peut également être question de traitement de données nécessaires à la mise en œuvre d'une obligation légale.

■ Voir par exemple [l'avis n° 109/2021 du 7 juillet 2021](#) concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, chapitre IV relatif aux entreprises de travail adapté et titre XIV (CO-A-2021-111).

La pratique d'avis du SAA de l'Autorité illustre en outre les nombreuses **missions d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique** dont est investie une instance<sup>9</sup> qui peuvent justifier le traitement de données à caractère personnel : contrôle de l'application d'une réglementation, octroi de subsides ou de droits, établissement et perception d'une taxe, mise en œuvre d'une plate-forme permettant l'échange de données dans le domaine de la santé ou la sollicitation de droits, mise en œuvre de la sécurité sociale, perception et recouvrement de l'impôt, etc.

Une des **conséquences de la distinction** des traitements selon leur fondement sur une obligation légale ou sur une mission d'intérêt public, est **l'application du droit d'opposition de la personne concernée** directement consacré dans l'article 21 du RGPD<sup>10</sup>.

Il découle des considérations précédentes que dans le secteur public, **les règles de protection des données applicables** (par exemple, le RGPD) **sont toujours combinées avec d'autres règles, soit le cadre normatif** (par exemple, organique) **régissant les activités de l'autorité publique** concernée et lui conférant ses missions de service public (droit fédéral ou droit fédéré) ou obligations : c'est au sein de ce cadre normatif que sont à rechercher (ou d'où découlent) l'ensemble des éléments essentiels du traitement mis en œuvre, soit la finalité, les catégories de données et de personnes concernées, les destinataires des données, le responsable du traitement et le délai de traitement (de conservation) des données<sup>11</sup>. Ce même cadre normatif

<sup>9</sup> Dans le présent document, cette hypothèse doit être lue comme incluse dans l'hypothèse de la mission d'intérêt public.

<sup>10</sup> Voir *infra*, p. 46.

<sup>11</sup> Voir *infra*, pp. 26-56.

pourra également consacrer des mesures techniques et organisationnelles spécifiques aux traitements concernés ou en déterminer certaines modalités<sup>12</sup>.

Dans ce contexte, il convient d'être attentif au fait que le cadre normatif applicable puisse prévoir un **accord ou un « consentement »** des personnes concernées. Un tel consentement ne constitue alors **en principe pas le fondement du traitement** de données au sens de l'article 6, 1., a), du RGPD, répondant aux exigences de l'article 7 du RGPD. Il constitue plutôt une **mesure en vue d'assurer la proportionnalité du traitement de données concernée ou une garantie complémentaire** pour les droits et liberté des personnes concernées. Il convient alors de se référer au cadre normatif applicable pour identifier le régime juridique réservé à cet accord de la personne concernée (peut-il être retiré et si oui, quand et dans quels cas, de quelle manière et avec quelles conséquences).

■ S'agissant de **l'échange de données relatives à la santé dans la plateforme TRIO**, concernant l'échange d'informations entre acteurs/médecins impliqués dans les trajets et les procédures devant favoriser le retour au travail de personnes en incapacité de travail, voir [l'avis n° 63/2024 du 27 juin 2024](#) concernant un avant-projet de loi établissant et organisant la plateforme TRIO (CO-A-2024-164), considérant n° 18 ;

■ Sur la problématique du **caractère libre du consentement d'un patient contrôlé** dans le cadre de la médecine d'assurance et de la médecine de contrôle, voir [l'avis n° 52/2024 du 17 mai 2024](#) concernant un avant-projet d'arrêté royal sur l'accès aux données de santé (CO-A-2024-122), considérant n° 47 ;

■ Dans le contexte des **communications électroniques entre administration et usagers**, voir [l'avis n° 06/2024 du 19 janvier 2024](#) concernant un avant-projet de décret relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et abrogeant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, et un avant-projet de décret relatif, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, à la simplification administrative et aux communication par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et abrogeant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes (CO-A-2023-531), considérant n° 9 ; et [l'avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019](#) concernant l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes (CO-A-2019-147), considérants nos 12-17 ;

■ Concernant la plateforme flamande **Vitalink**, voir [l'avis n° 88/2023 du 17 mai 2023](#) betreffende een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 juli 2022 tot oprichting van het platform Vitalink (CO-A-2023-101), considérants nos 13-16 ;

■ En **droit de la santé**, il existe de nombreuses hypothèses où un accord/consentement est exigé sans qu'un tel consentement ne constitue en soi, le fondement du traitement en vertu du RGPD, voir par exemple [l'avis n° 83/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 avril

<sup>12</sup> Voir *infra*, pp. 56-66.



2019 portant sur la plate-forme d'échange électronique des données de santé (CO-A-2023-147), considérants nos 23-33 ;

■ Pour une illustration concernant **l'organisation d'audiences judiciaires par vidéoconférence**, voir [l'avis n° 63/2023 du 9 mars 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant organisation des audiences par vidéoconférence dans le cadre des procédures judiciaires (CO-A-2023-004), considérants nos 51-52 et 94-95 ;

■ Dans le **domaine de l'accueil des personnes âgées**, voir [l'avis n° 53/2022 du 9 mars 2022](#) concernant un avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées (CO-A-2022-021), considérants n° 23 ;

■ Dans le cadre de **l'obtention de cartes d'identification dans le secteur de la sécurité privée**, voir [l'avis n° 238/2021 du 17 décembre 2021](#) concernant un projet d'arrêté royal relatif aux modalités de demande, d'octroi, de renouvellement, d'adaptation, de refus, de retrait et de restitution des cartes d'identification nécessaires à l'exercice d'activités visées dans la loi réglementant la sécurité privée et particulière et fixant leur modèle (CO-A-2021-235), considérant n° 39.

Cela étant précisé, **le législateur est libre de soumettre un traitement de données au régime juridique du consentement consacré dans le RGPD**. Dans une telle hypothèse cependant, il devra réserver une **plus grande attention aux évolutions du cadre normatif concerné et à la mise en œuvre de ces évolutions**, par exemple, s'il souhaite permettre d'autres traitements des données collectées sur cette base (celle du consentement), que ceux qui étaient originellement prévus.

■ Le SAA a été saisi d'une hypothèse de ce type dans le contexte de la **plate-forme bruxelloise d'échange électronique des données de santé**, voir [l'avis n° 83/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 portant sur la plate-forme d'échange électronique des données de santé (CO-A-2023-147).

Il importe encore de souligner qu'une norme **ne peut, en principe, pas simplement « autoriser » un responsable du traitement à traiter des données** à caractère personnel **si un tel traitement n'est pas nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public qui lui a été confiée**. En effet, en pareil cas, un tel traitement de données risque très fortement de ne pas reposer sur une base de licéité au sens de l'article 6 du RGPD et d'être, par conséquent, illicite. **La norme doit soit attribuer une mission d'intérêt public à l'entité concernée, pour autant que cela soit permis par les règles de droit public, soit mettre en place une obligation légale à sa charge**, et ce notamment, dans le respect des principes de prévisibilité et de légalité.

■ Dans le contexte de **l'accès aux domaines récréatifs**, voir [l'avis n° 18/2023 du 20 janvier 2023](#) concernant une proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs (CO-A-2022-287), considérants n° 18-24.

## I.3. Qualité de la norme qui fonde le traitement

### I.3.1. Contrôle du contenu et de la forme de la norme

**Que doit prévoir une norme pour pouvoir valablement fonder un traitement de données à caractère personnel ? Quel type de norme doit être adopté ?**

Conformément aux **principes de prévisibilité et de légalité** consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la **Constitution**, la norme qui fonde le traitement de données doit avoir certaines qualités : elle doit fixer de manière prévisible les éléments essentiels du traitement et elle doit être du rang de loi. Dans l'exercice de sa mission d'avis, le SAA contrôle le contenu et la forme de la norme soumise pour avis, au regard de ces principes.

D'emblée, il convient de relever que l'exigence d'une norme du rang de loi est également susceptible de découler non pas de la Constitution mais bien d'une **autre norme du rang de loi**. Par exemple, dans les relations entre les citoyens et l'administration, l'article XII.25, § 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique, exige ce qui suit : « *A défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut être contraint de poser un acte juridique par voie électronique* ». Une telle obligation ne pourra par conséquent notamment pas être imposée via une disposition réglementaire.

■ Dans le domaine de la **formation de certains professionnels**, voir par exemple [l'avis n° 110/2022 du 3 juin 2022](#) concernant une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides (CO-A-2022-106), considérant n° 11.

Cela étant rappelé, tous les traitements de données effectués par une autorité publique ne doivent pas être précisément encadrés par une norme déterminant tous les éléments essentiels du traitement concerné. **Dans sa pratique d'avis, le SAA considère que selon le niveau d'ingérence du traitement dans les droits et libertés des personnes concernées, le cadre normatif doit être plus ou moins précis.**

Quoi qu'il en soit, le SAA considère qu'il n'existe **pas de règle automatique et mécanique pouvant être appliquée à tout type de projet et permettant de déterminer systématiquement de quelle manière et dans quel détail les éléments essentiels du traitement doivent être prévus dans le dispositif d'une norme.**

Ceci dépendra du **contexte** de chaque projet, des **exigences consacrées dans le RGPD** (ou la LED) et en particulier, de **l'importance de l'ingérence** causée par le projet dans les droits et libertés des personnes concernées. Systématiquement, le SAA se prononce à ce sujet lorsqu'il est saisi d'un projet de texte normatif.

Concernant les **exigences consacrées dans le RGPD en particulier**, il importe en effet de rappeler que celui-ci exige parfois des **dispositions normatives particulières de droit national**. Tel est par exemple le cas lorsqu'il s'agit de restreindre les droits des personnes concernées sur la base de l'article 23 du RGPD. D'autres sujets peuvent



être évoqués à titre d'exemple : le traitement de catégories particulières de données (article 9, 1., d), g), h), i), du RGPD); le traitement de données relatives aux condamnations pénales et aux infractions (article 10 du RGPD); le traitement d'un numéro d'identification national (article 87 du RGPD); le traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques (article 89 du RGPD, voir également le titre 4 de la LTD); l'hypothèse des décisions individuelles automatisées, y compris le profilage (article 22 du RGPD); l'hypothèse de la publicité de l'administration (article 86 du RGPD); le traitement de données dans le cadre de la relation de travail (article 88 du RGPD, étant entendu dans ce cadre que les conventions collectives peuvent jouer un rôle normatif); l'hypothèse dans laquelle une autorité publique est dispensée d'informer une personne concernée dans le cadre d'une collecte indirecte de données (article 14, 5., c), du RGPD).

S'agissant de **l'ingérence causée par le traitement**, le SAA distingue généralement les traitements impliquant une **ingérence importante** dans les droits et libertés des personnes concernées, **des autres traitements** de données, **sans qu'il soit nécessairement et toujours possible d'établir des catégories distinctes et claires de traitements, selon les ingérences**. Une telle approche atteinte vite ses limites de telle sorte que **chaque projet soumis pour avis nécessite toujours une analyse in concreto de la manière dont il rencontre les principes de prévisibilité et de légalité juste évoqués**.

Le SAA considère en tout cas que lorsqu'une telle **ingérence est importante**, l'ensemble des éléments essentiels du traitement doivent être identifiables dans le dispositif d'une norme de rang de loi.

Mais ceci n'implique **pas nécessairement** qu'ils doivent toujours être **énumérés en tant que tels**. Une fois de plus, le contenu du projet normatif et son contexte sont déterminants en la matière et le SAA y est attentif : **la lecture du dispositif du texte normatif doit permettre la délimitation sans ambiguïté des éléments essentiels de chaque traitement prévu**. Le SAA attache une attention toute particulière à la clarté des textes normatifs. C'est en effet en outre de celle-ci que découlera la **sécurité juridique des traitements** mis en place et la garantie **de limiter les risques de détournement ou d'abus** dans l'application des textes normatifs concernés. Des textes ambigus sont à cet égard susceptibles de conduire à des conflits de normes et à des procédures judiciaires, au détriment des personnes concernées et des responsables du traitement.

**Remarque:** La pratique d'avis du SAA contient de nombreuses illustrations de projets normatifs entraînant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, y compris parmi les illustrations citées par ailleurs dans le présent document.

■ S'agissant de **dispositifs automatisés de contrôle** et plus spécifiquement du recours aux **caméras ANPR** (et à des technologies « futures » de contrôle) dans le domaine fiscal, voir [l'avis n° 41/2023 du 9 février 2023 concernant un avant-projet de décret portant des dispositions fiscales diverses et transposant la directive \(UE\) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal \(CO-A-2022-309\), considérants n° 13-28](#) ;

■ Pour une hypothèse d'ingérence importante nécessitant un fondement légal spécifique pour la réalisation de **statistiques**, voir [l'avis n° 211/2022 du 9 septembre](#)

[2022](#) concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui (CO-A-2022-187), considérants nos 4-11 ;

■ Dans le contexte du **contrôle de l'application du droit économique** par l'inspection économique, voir par exemple [l'avis n° 129/2022 du 1er juillet 2022](#) concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-110) et l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025);

■ En matière de politique relative aux **logements inoccupés**, voir [l'avis n° 197/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés (CO-A-2021-180), et [l'avis n° 71/2021 du 21 mai 2021](#) concernant un avant-projet de Décret modifiant le Code wallon de l'Habitation durable en vue de renforcer la lutte contre le logement inoccupé et un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la fixation et à la gestion des données relatives aux consommations minimales d'eau et d'électricité pouvant réputer un logement inoccupé en vertu de l'article 80, 3° du Code wallon de l'Habitation durable (CO-A-2021-067 et CO-A-2021-068).

Il convient de souligner que **l'énumération pure et simple** des éléments essentiels du traitement dans un projet normatif (par exemple, dans un titre dédié à la protection des données) est même susceptible d'être **problématique si par exemple, ces éléments ne sont pas logiquement articulés entre eux**. Il est notamment inefficace (et par conséquent, insuffisant) en droit, de lister des finalités de traitement et des catégories de données si ces finalités et catégories ne sont pas logiquement et textuellement liées, de telle sorte que la norme concernée identifie quelles données peuvent être traitées pour quelles finalités.

Ainsi, **les éléments essentiels de chaque traitement de données doivent être articulés les uns aux autres**.

■ Dans le cadre de **l'adoption internationale d'enfants**, voir [l'avis n° 169/2023 du 18 décembre 2023](#) betreffende een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, wat betreft de begeleiding bij interlandelijke adoptie, het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg en het decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015, wat betreft de invoering van een gezamenlijk voortraject pleegzorg-adoptie (CO-A-2023-477), considérants nos 16 -19 ;

■ Dans le domaine de **l'aide à la jeunesse**, voir [l'avis n° 149/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un projet de décret de la Communauté française relatif au traitement des données à caractère personnel et modifiant diverses dispositions en matière d'aide à la jeunesse (CO-A-2023-366), considérants nos 11, 16 et 21-22 ;

■ En matière de **droit de l'environnement**, voir [l'avis n° 118/2023 du 18 juillet 2023](#) betreffende een voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening (CO-A-2023-196), considérants nos 11-14 ;

■ En matière de **prévention dans le domaine de la santé**, s’agissant de dispositions “catch all” en matière de protection des données, voir [l’avis n° 117/2023 du 18 juillet 2023](#) *betreffende een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, wat betreft de lokale besturen, de initiatieven met betrekking tot biotische factoren, de initiatieven met betrekking tot fysische en chemische factoren, de initiatieven met betrekking tot gezondheidsimpact door klimaatverandering en de verwerking van persoonsgegevens* (CO-A-2023-224), considérants nos 10-15 ;

■ Dans le domaine de la **mise en œuvre et du suivi de la surveillance électronique** des justiciables concernés, voir [l’avis n° 46/2021 du 2 avril 2021](#) *concernant un avant-projet de décret de la Fédération Wallonie-Bruxelles relatif à la mise en œuvre et au suivi de la surveillance électronique* (CO-A-2021-025), considérants nos 22-25 ;

■ Concernant une banque de données **d’enregistrement de vaccinations**, dans le cadre de la pandémie de COVID 19, voir [l’avis n° 138/2020 du 18 décembre 2020](#) *concernant un projet d’arrêté royal concernant l’enregistrement et le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19* (CO-A-2020-147), considérant n° 19 ;

■ Dans le cadre de la **mise à disposition de médicaments à usage humain**, voir [l’avis n° 167/2018 du 19 décembre 2018](#) *concernant un article du projet de loi portant des dispositions diverses en matière de santé et insérant un paragraphe 1/1 dans l’article 6quater de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments* (CO-A-2018-161), considérants nos 7-9.

Lorsque **l’ingérence** dans les droits et libertés des personnes concernées est d’un **autre niveau**, le SAA peut considérer qu’il n’est pas nécessaire qu’une norme du rang de loi fixe l’ensemble des éléments essentiels des traitements de données concernés.

Dans le cadre d’une **ingérence faible par exemple**, devront généralement ressortir de la norme de rang de loi concernée **la finalité du traitement et l’identification du responsable du traitement** (si celle-ci n’est pas évidente).

Il existe même des hypothèses dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel ne nécessitera **aucun encadrement particulier**.

■ S’agissant du traitement de données à caractère personnel relative aux collaborateurs, à des fins de gestion des **ressources humaines**, voir [l’avis n° 133/2023 du 8 septembre 2023](#) *concernant un projet de décret relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d’accompagnement et de soutien à la parentalité de l’office de la naissance et de l’enfance* (CO-A-2023-286), considérant n° 25 ;

■ Par exemple, concernant un projet mettant en place une **commission se prononçant sur le suivi de projets ou émettant des avis** : voir [l’avis n° 74/2022 du 22 avril 2022](#) *concernant un avant-projet de décret sur les missions régionales pour l’emploi* (CO-A-2022-048), considérant n° 29 ;

■ Pour le **rappel du principe selon lequel tout traitement ne nécessite pas un encadrement légal spécifique**, voir [l’avis n° 117/2022 du 3 juin 2022](#) *concernant un arrêté royal portant modification de l’arrêté royal du 9 janvier 2005 prescrivant une statistique mensuelle des échanges de biens entre la Belgique et les autres États membres de l’Union européenne* (CO-A-2022-112), considérants nos 15-16 ;

■ L'attribution d'une mission d'intérêt public à une autorité impliquera généralement que cette autorité puisse réaliser, dans une certaine mesure, des **statistiques internes** (rapports annuels, etc.) quant à cette mission ; voir [l'avis n° 110/2022 du 3 juin 2022](#) concernant demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides (CO-A-2022-106), considérants nos 14-16 (considérant n° 17 pour l'hypothèse inverse).

**Ces principes de prévisibilité et de légalité** (les exigences justes exposées), **puisque'ils découlent de l'application conjointe des articles 8 CEDH, 22 de la Constitution** (et par exemple en droit européen, 6, 3., du RGPD), **sont obligatoires**.

Ce qui n'exclut pas que dans le cadre de sa pratique d'avis, le **SAA puisse adresser des conseils au demandeur d'avis dans l'esprit de ces principes et au-delà**. Dans ce cas, le demandeur conserve une plus grande latitude d'action.

L'exigence constitutionnelle, issue du droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution), d'une norme du rang de loi encadrant le traitement de données à caractère personnel devra par ailleurs **être conciliée avec l'autonomie également constitutionnelle dont jouit le Roi dans le cadre de son organisation**.

■ Voir [l'avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465), considérants nos 14-16.

Par ailleurs, si **les principes de prévisibilité et de légalité** sont obligatoires, ils **sont aussi généraux dans le sens où ils s'appliquent à la fois dans les hypothèses visées par le c) et le e), du paragraphe 1., de l'article 6 du RGPD**. Autrement dit, les exigences précitées s'appliquent que le traitement concerne une mission d'intérêt public de l'autorité concernée, ou une obligation légale de celle-ci.

Dans un autre ordre d'idées, dans sa pratique d'avis, le SAA prend en considération la question de la répartition des **compétences entre entités fédérées et fédérale**, étant entendu qu'il appartient à ce sujet, au Conseil d'Etat et à la Cour Constitutionnelle de se prononcer *in fine*.

■ En ce qui concerne **l'enregistrement régional des baux d'habitation**, voir [l'avis n° 150/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation (CO-A-2023-416), considérant n° 12 ;

■ Concernant **l'échange d'information dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le radicalisme violent et les extrémismes**, voir [l'avis n° 30/2024 du 22 mars 2024](#) concernant un projet de décret de la Communauté française relatif à l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le radicalisme violent et les extrémismes (CO-A-2024-009), considérants nos 14-16 ;

■ Dans le contexte de **l'intégration de services et de l'échange de données issues de sources authentiques**, dans un **dossier fédéral**, voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à

*l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 102 et 139-141 ; dans un dossier bruxellois, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérant n° 70 ; et dans un dossier wallon, voir [l'avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375), et concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376) ; antérieurement, voir [l'avis n° 65/2019 du 27 février 2019](#) concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative (CO-A-2019-014 + CO-A-2019-044), considérants nos 43-44 ;*

■ Dans le cadre de **l'adhésion des entités fédérées à l'eBox fédérale**, voir [l'avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019](#) concernant un avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes (CO-A-2019-147), considérants nos 9-11.

Enfin, si l'auteur d'une norme peut souhaiter formuler celle-ci d'une manière telle qu'elle résistera mieux à **l'épreuve du temps et des évolutions technologiques**, le SAA a déjà clairement considéré qu'il était **inévitables pour un législateur, de devoir réévaluer sa législation à l'aune des développements technologiques**, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir un impact sur le traitement de données à caractère personnel par les autorités publiques relevant de sa compétence.

■ S'agissant de **dispositifs automatisés de contrôle**, voir [l'avis n° 41/2023 du 9 février 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant des dispositions fiscales diverses et transposant la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (CO-A-2022-309), considérants n° 29.

### I.3.2. Contrôle de la proportionnalité de la norme

Au-delà du respect des principes de prévisibilité et de légalité dont l'application vient d'être discutée, une norme qui prévoit ou encadre des traitements de données doit également **répondre à l'objectif d'intérêt général que poursuit le législateur et être proportionnée à cet objectif qui doit être légitime**. Cette exigence découle de plusieurs dispositions de droit belge et européen, à savoir : l'article 6.3 du RGPD, lu en



combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution.

Dans sa pratique d'avis, le SAA veille également à cette évaluation : **il vérifie que le traitement est efficace aux fins de l'objectif poursuivi, qu'il constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif et qu'il garantit un juste équilibre entre les intérêts, droits et libertés des personnes concernées ou qu'en d'autres termes, les inconvénients qu'il cause ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi** (proportionnalité au sens strict).

■ A propos de **l'accès au dossier du patient** par les instances compétentes en vue du **contrôle des conditions d'intervention de l'assurance maladie obligatoire**, voir [l'avis n° 54/2024 du 25 juin 2024](#) concernant l'article X+14 d'un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière soins de santé (CO-A-2024-154), considérant n° 13 ;

■ Concernant un cas dans lequel est mise en cause la légitimité et proportionnalité de traitements, dans le contexte du « **remote sensing** » **via caméras ANPR des émissions émises par les véhicules**, voir [l'avis n° 11/2024 du 20 février 2024](#) concernant un avant-projet de décret relatif au traitement et à l'échange de données dans le cadre de la surveillance des émissions des véhicules routiers (CO-A-2024-022), considérants nos 8-16 ;

■ En ce qui concerne la question de **la légitimité de la finalité** de publication de données à des fins de « **naming and shaming** » et ce qui relève ou pas du « *naming and shaming* », voir [l'avis n° 136/2023 du 19 septembre 2023](#) concernant un voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (CO-A-2023-290), considérants nos 18-43 ; et [l'avis n° 108/2023 du 29 juin 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoint portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité, partie 2, titre 3, chapitre 4 (CO-A-2023-173), considérants nos 16-22 ;

■ En ce qui concerne **l'enregistrement régional des baux d'habitation**, voir [l'avis n° 150/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation (CO-A-2023-416), considérants nos 41-43 ;

■ Sur l'obligation de **justifier de la nécessité du recours à des caméras ANPR plutôt qu'à un autre moyen de contrôle le cas échéant déjà mis en place**, voir [l'avis n° 41/2023 du 9 février 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant des dispositions fiscales diverses et transposant la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (CO-A-2022-309), considérant n° 24 ;

■ Dans le **domaine fiscal, dans le cadre de l'utilisation du datamining dans le registre UBO**, voir [l'avis n° 203/2022 du 9 septembre 2022](#) concernant un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses - article 76 (CO-A-2022-158), considérant n° 9, considérants nos 11 et 15 quant à l'obligation de motivation du législateur ;

■ Pour un exemple de finalité qui n'est **pas légitime** dans le contexte de **l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques**, voir [l'avis n°](#)

[141/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques accessibles au public fournis sur la base d'une carte prépayée (CO-A-2023-331), considérant n° 44 ;

■ Pour une interrogation quant à la **légitimité et à la proportionnalité** de la **détermination du profil de propriétaires à l'initiative d'expulsions**, voir [l'avis n° 141/2022 du 1er juillet 2022](#) concernant un avant-projet d'ordonnance insérant dans le Code bruxellois du logement les règles de procédures applicables aux expulsions judiciaires et modifiant les moyens affectés par et au profit du fonds budgétaire de solidarité (CO-A-2022-122), considérant n° 6 ;

■ Dans le domaine de la **protection des joueurs**, s'agissant du caractère disproportionné de la prise d'une photographie de chaque visiteur des établissements de jeux de hasard et la conservation de cette photographie, voir [l'avis n° 113/2022 du 3 juin 2022](#) concernant un avant-projet de loi visant à rendre la justice plus rapide, plus humaine et plus ferme II (articles 18, 19, 37, 43, 44, 45, 47, 55 et 57) (CO-A-2022-086), considérants nos 82-85 ;

■ Pour un cas dans lequel il est considéré que l'utilisation par les **opérateurs télécom** de technologies de **reconnaissance faciale biométrique**, pour authentifier leurs clients, n'est **pas nécessaire**, voir [l'avis n° 66/2022 du 1er avril 2022](#) concernant 18 amendements modifiant le projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (CO-A-2022-057), considérant n° 54 ;

■ Pour un exemple où le SAA s'est limité à un examen du **caractère nécessaire d'un système de taxation envisagé** afin de percevoir une taxation routière, voir [l'avis n° 186/2021 du 8 octobre 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile (CO-A-2021-170) ;

■ Dans le domaine de la **lutte contre le dopage**, voir [l'avis n° 96/2021 du 14 juin 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance portant modification de l'ordonnance du 21 juin 2012 relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention (CO-A-2021-081), considérants n° 31-38 ;

■ Dans le secteur des **communications électroniques**, voir [l'avis n° 108/2021 du 28 juin 2021](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (CO-A-2021-099) ;

■ Le SAA s'est prononcé à plusieurs reprises en la matière dans le cadre de la **lutte contre la pandémie de COVID**. Voir [l'avis n° 34/2020 du 28 avril 2020](#) concernant un avant-projet d'arrêté royal n° XXX portant exécution de l'article 5, § 1, 1°, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), dans le cadre de l'utilisation d'applications numériques de dépistage de contacts par mesure de prévention contre la propagation du coronavirus COVID-19 parmi la population (CO-A-2020-041), considérants n° 6-11 ; [l'avis n° 124/2021 du 12 juillet 2021](#) concernant un projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs

indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique et un projet d'accord de coopération d'exécution entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs, considérants n° 39-46.

Dans le cadre de ce contrôle le SAA peut également **demander au législateur de justifier de la nécessité de recourir à un traitement** de données dans l'exposé des motifs du projet concerné, sans nécessairement se positionner sur la proportionnalité du traitement envisagé (sauf naturellement à considérer que sans motivation convaincante, le traitement serait disproportionné).

■ Pour un exemple dans le contexte des **banques de données communes terrorisme, extrémisme et processus de radicalisation**, voir [l'avis n° 97/2023 du 16 juin 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145), considérants nos 79-82 ;

■ Pour une hypothèse dans laquelle il a été demandé de **justifier de la nécessité et de la proportionnalité de l'enregistrement d'audiences judiciaires par vidéoconférence**, voir [l'avis n° 63/2023 du 9 mars 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant organisation des audiences par vidéoconférence dans le cadre des procédures judiciaires (CO-A-2023-004), considérants nos 16-19 et n° 23 ;

■ Pour une illustration dans le domaine des **enquêtes d'intégrité au niveau communal**, voir par exemple [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérant n° 23 ;

■ Dans le domaine de **la conservation des métadonnées de communications électroniques et de l'identification des abonnés à de tels services**, voir [l'avis n° 66/2022 du 1er avril 2022](#) concernant 18 amendements modifiant le projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (CO-A-2022-057), considérants nos 35 et 86 ; voir également **l'avis data retention** du SAA, [avis n° 108/2021 du 28 juin 2021](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (CO-A-2021-099), considérants nos 67-69 ; 78-80 ; 87-88 ;

■ S'agissant de **l'extension des pouvoirs d'un service d'inspection et des infractions à l'égard desquelles il peut solliciter ses pouvoirs**, voir [l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les



produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025), considérant n° 29 ; [l'avis n° 129/2022 du 1er juillet 2022](#) concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-110), considérant n° 20.

Le SAA a par ailleurs déjà été d'avis qu'il convenait de prévoir dans le cadre normatif concerné, un **mécanisme d'évaluation de l'efficacité du traitement envisagé**, une fois le traitement mis en œuvre, par exemple via la mise en place de statistiques spécifiques, de nature à démontrer l'efficacité et la proportionnalité du dispositif concerné. Dans ces situations, le SAA préconise également la publication d'une information en la matière.

■ Dans le contexte de **l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques**, voir [l'avis n° 141/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques accessibles au public fournis sur la base d'une carte prépayée (CO-A-2023-331), considérant n° 11 ;

■ S'agissant de **l'utilisation de caméras de surveillance** par les services opérationnels de la sécurité civile, voir [l'avis n° 114/2023 du 18 juillet 2023](#) concernant un projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile en vue de régler l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile (CO-A-2023-197), considérant n° 13 ;

■ Pour un exemple dans le contexte des **banques de données communes terrorisme, extrémisme et processus de radicalisation**, voir [l'avis n° 97/2023 du 16 juin 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145), considérants nos 59 et 82 ;

■ Dans le domaine des **sanctions administratives communales**, voir [l'avis n° 49/2023 du 9 mars 2023](#) concernant un projet de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle Loi communale et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale (CO-A-2023-005), considérants nos 4-9 ;

■ Quant aux **catégories de données traitées**, dans le domaine de la participation des services de la Communauté française aux **cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme**, voir [l'avis n° 254/2022 du 1er décembre 2022](#) concernant un projet de décret organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CO-A-2022-261), considérant n° 43 ;

■ Dans le contexte de la **conservation des métadonnées de communications électroniques par les opérateurs** (les fournisseurs de services de communications électroniques) (« data retention »), voir [l'avis n° 108/2021 du 28 juin 2021](#) concernant un

*avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (CO-A-2021-099), considérant n° 127.*

## II. Éléments essentiels du traitement

### II.1. Finalité du traitement

**Comment dans un texte normatif, la finalité d'un traitement doit-elle être formulée ?**

Il a déjà été rappelé que conformément aux principes de prévisibilité et de légalité, la finalité du traitement de données doit, lorsque le traitement est nécessité par une obligation légale ou l'exercice d'une mission d'intérêt public, être explicitée dans le cadre normatif concerné. Cette exigence découle par ailleurs également et directement de l'article 6, 3., du RGPD. Quant à sa substance, la finalité d'un traitement découle directement de la mission d'intérêt public ou de l'obligation légale de l'autorité publique concernée.

Ainsi logiquement, **dans certaines conditions**, la **description de la mission de service public concernée est susceptible de pouvoir être assimilée à la finalité** de certains traitements exécutés en exécution de cette mission. De telle sorte qu'il n'est alors pas nécessaire d'inscrire par ailleurs et en tant que telle, dans le dispositif de la norme en projet, la finalité du traitement. A cette fin, la **qualité de la description de la mission concernée est particulièrement importante**, dès lors que c'est de celle-ci que découlera la finalité même du traitement.

■ Pour un cas dans lequel il est considéré qu'au titre de la détermination de la finalité, le législateur **décétal doit déterminer le niveau de gravité et d'impact sur la santé publique des maladies et « anomalies » à détecter** dans le cadre de la politique de santé publique, voir [l'avis n° 35/2023 du 9 février 2023 concernant un projet de décret introduisant dans le Code wallon de l'Action sociale et de la santé des dispositions relatives aux programmes de médecine préventive \(CO-A-2022-295\)](#), considérant n° 14 ; dans la même logique, s'agissant de la détermination des **maladies infectieuses qui doivent obligatoirement être déclarées**, voir [l'avis n° 106/2022 du 2 juin 2022 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne la promotion de la santé, en ce compris la prévention, en Région wallonne \(CO-A-2022-090\)](#), considérants nos 5-8 ;

■ Pour la détermination des finalités d'une **plate-forme numérique dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs des arts**, voir [l'avis n° 131/2022 du 1er juillet 2022 concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts \(CO-A-2022-128\)](#) et concernant un projet d'arrêté royal relatif au fonctionnement de la Commission du travail des arts et à l'amélioration de la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-129), considérants nos 9, 15, et 18-26 ;

■ Dans le domaine de l'**emploi**, voir par exemple [l'avis n° 74/2022 du 22 avril 2022](#) concernant un avant-projet de décret sur les missions régionales pour l'emploi (CO-A-2022-048), considérants nos 5-12 ;

■ Dans le domaine de la **formation et de l'orientation professionnelle**, voir [l'avis n° 201/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant un projet d'accord de coopération entre la Commission communautaire française et la Région wallonne créant FORMAFORM, Centre multi-partenarial de développement des compétences des professionnels de l'orientation, de la formation, de l'insertion socioprofessionnelle et de la validation des compétences (CO-A-2021-185), considérants nos 4-8 ;

■ Pour un exemple **concernant la matière des statistiques et STATBEL** (l'ancien Institut National des Statistique), voir [l'avis n° 127/2021 du 28 juillet 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique (CO-A-2021-127), considérants nos 12-15.

De la même manière, lorsqu'est mise en place une **compétence d'enquête ou de contrôle**, la finalité du traitement découlera généralement également (outre le fait qu'il s'agisse de la réalisation d'un contrôle d'une personne concernée) des règles matérielles dont le contrôle ou la mise en œuvre est assurée. Les règles qui régissent spécifiquement l'activité des entités chargées du contrôle ou de la sanction de la violation des règles concernées seront focalisées dans ce cadre, sur les actes et procédures réalisés par elles, ainsi que les conditions y applicables (réalisation d'une enquête, fixation et mise en œuvre d'une mesure provisoire, établissement d'une sanction, etc.).

■ Concernant la **compatibilité des finalités et la reprise, dans le dossier du patient, de données nécessaires au contrôle** des conditions d'intervention de l'assurance maladie obligatoire, voir [l'avis n° 54/2024 du 25 juin 2024](#) concernant l'article X+14 d'un avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière soins de santé (CO-A-2024-154), considérant n° 15 ;

■ Pour un exemple concernant la détermination des **finalités poursuivies par un service de contrôle**, voir [l'avis n° 129/2022 du 1er juillet 2022](#) concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-110) ;

■ Pour une illustration concernant la **création d'une procédure préalable à une instruction formelle, par l'Autorité Belge de la Concurrence**, voir [l'avis n° 130/2022 du 1er juillet 2022](#) concernant les articles 3 à 6 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-114), considérants nos 9-10 ;

■ A propos de la finalité limitée de **l'enquête de résidence réalisée au niveau communal, d'une finalité non compatible et du risque de détournement de finalité**, voir [l'avis n° 36/2022 du 16 février 2022](#) concernant un projet d'arrêté royal fixant le modèle de règlement communal concernant l'enquête relative à la résidence principale visé à l'article 5, § 2, alinéa 3, de la loi de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, ainsi que les délais et modalités d'approbation dudit règlement (CO-A-2021-278), considérants nos 12-20.

Il convient également **d'éviter de confondre le but d'intérêt général qui sous-tend l'adoption d'une législation** avec la ou les finalités des traitements de données encadrés par cette législation : une **finalité déterminée n'est pas équivalente à un objectif d'intérêt général** poursuivi par la législation. En pratique, le SAA a observé que ces notions étaient parfois confondues.

■ Dans le cadre du « droit à la prise » (déploiement de points de recharge de véhicules électriques), voir [l'avis n° 125/2022 du 1er juillet 2022 concernant une proposition de décret visant à instaurer un « droit à la prise » \(Doc. 913 \(2021-2022\) n°1\) \(CO-A-2022-117\)](#), considérant n° 15.

Cela étant précisé, **l'objectif de politique publique (ou d'intérêt général)** qui sous-tend la mission d'intérêt publique impliquant un traitement de données **peut gagner à être intégré dans la formulation** de la finalité du traitement de données envisagé. Celui-ci peut en effet exercer une influence directe sur les éléments essentiels du traitement (par exemple, la pertinence des catégories de données concernées).

■ Voir [l'avis n° 76/2024 du 8 août 2024 concernant un avant-projet de loi relative à l'utilisation des outils et de la banque de données Born in Belgium Professionals, et au traitement des données \(CO-A-2024-193\)](#), considérant n° 19 ;

■ Voir [l'avis n° 183/2021 du 4 octobre 2021 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale visant la socialisation des loyers de logements assimilés au logement social d'opérateurs immobiliers publics \(CO-A-2021-156\)](#), considérant n° 14.

Régulièrement, le SAA demande aux auteurs des projets de normes dont il est saisi de ne pas utiliser de **termes ou formulations flous, manquant de clarté**, dans l'expression de finalités du traitement.

Participeront par exemple au caractère **déterminé** de la finalité d'un traitement, la détermination de conditions et d'hypothèses permettant à la personne concernée **d'entrevoir les circonstances dans lesquelles les traitements de données sont prévus**. La lecture des finalités d'un traitement doit permettre à la personne concernée d'apercevoir ou comprendre la raison concrète et opérationnelle des traitements de données.

■ Dans le domaine de la **politique de prévention en matière de santé**, pour une illustration d'un **manque de clarté** en matière de détermination des finalités, lié en outre à un manque de structure, voir [l'avis n° 158/2023 du 20 novembre 2023 concernant un avant-projet d'ordonnance relative à la politique de prévention en santé \(CO-A-2023-435\)](#), considérants nos 12, 17, 58, 143 et 148 ;

■ Dans le contexte de la **plateforme eHealth**, sur la nécessité de définir certains concepts afin d'assurer notamment le caractère déterminé et explicite de la finalité poursuivie, voir [l'avis n° 127/2023 du 8 septembre 2023 concernant un avant-projet de loi de modification de la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth et portant diverses dispositions et de modification de la loi du 29 janvier 2014 portant des dispositions relatives à la carte d'identité sociale et la carte ISI+ \(CO-A-2023-243\)](#), et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 26 février

2014 exécutant la loi du 29 janvier 2014 portant des dispositions relatives à la carte d'identité sociale et la carte ISI+ (CO-A-2023-303), considérants nos 11-12 et 21-22 ;

■ Pour un exemple de finalités manquant de clarté, dans le domaine de **l'environnement**, voir [l'avis n° 118/2023 du 18 juillet 2023](#) *betreffende een voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening* (CO-A-2023-196), considérants nos 18-25 ;

■ Concernant la plateforme flamande **Vitalink** et le manque de clarté des finalités des traitements, voir [l'avis n° 88/2023 du 17 mai 2023](#) *betreffende een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 juli 2022 tot oprichting van het platform Vitalink* (CO-A-2023-101), considérants nos 25 et s. et 38 et s. ;

■ Pour une illustration de finalités manquant de clarté en raison de l'absence de définition claire d'une série de principes et concepts fondamentaux **dans le contexte de CoBRHA+** (soit la banque de données « Common Base Register For Healthcare Actor »), voir [l'avis n° 40/2023 du 9 février 2023](#) *concernant un projet d'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives à CoBRHA+* (CO-A-2022-314), considérants nos 10 et s. et 26 et s. ;

■ En ce qui concerne **l'enregistrement régional des baux d'habitation**, voir [l'avis n° 150/2023 du 20 octobre 2023](#) *concernant un projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation* (CO-A-2023-416), considérant n° 20 ;

■ Pour une illustration concernant **l'organisation des audiences judiciaires par vidéoconférence**, voir [l'avis n° 63/2023 du 9 mars 2023](#) *concernant un avant-projet de loi portant organisation des audiences par vidéoconférence dans le cadre des procédures judiciaires* (CO-A-2023-004), considérants nos 48 et s. et 81 ; concernant la nécessité de **préciser l'objet** des statistiques envisagées, voir les considérants nos 84-85.

Pour le reste, la pratique d'avis du SAA contient de nombreux exemples dans lesquels des normes mettent en place des  **systèmes d'information qui seront accessibles par plusieurs autorités publiques ou autres responsables du traitement**. De telles normes doivent alors expliciter pour quelles finalités les autorités concernées peuvent utiliser ces systèmes, par exemple **en renvoyant explicitement aux dispositions normatives précises consacrant les missions d'intérêt public de ces autorités**. Une norme ne pourrait pas en effet simplement dans ce cas, se référer de manière générale à l'exercice des missions des autorités concernées. Ce sujet est à rapprocher de la question du traitement des données issues de sources authentiques abordée ultérieurement et à laquelle il est renvoyé<sup>13</sup>.

■ Dans le cadre de l'accès au **Registre National**, voir par exemple, [l'avis n° 34/2024 du 15 avril 2024](#) *concernant une Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour* (CO-A-2024-139), considérant n° 28 ;

<sup>13</sup> Voir *infra*, pp. 33-38.

■ Concernant une banque de données **d'enregistrement de vaccinations**, dans le cadre de la pandémie de COVID 19, voir [l'avis n° 138/2020 du 18 décembre 2020 concernant un projet d'arrêté royal concernant l'enregistrement et le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19 \(CO-A-2020-147\)](#), considérant n° 15.

## II.2. Catégories de données et de personnes concernées

### Comment définir les catégories de données et de personnes concernées dans le secteur public ?

De nouveau s'agissant des traitements de données réalisés dans le secteur public ou dans le contexte d'obligations légales, les données à traiter découlent du cadre normatif applicable qui doit en fixer les catégories, et selon le contenu de celui-ci, l'autorité publique concernée devra plus ou moins exercer son pouvoir discrétionnaire pour préciser les données concrètes qui doivent être collectées.

Etant entendu que c'est toujours un **principe de nécessité** de la donnée concernée qui s'applique. Il est arrivé au SAA de critiquer des projets de textes normatifs au motif que ceux-ci prévoient la possibilité de traiter les données « utiles » ou au motif que **des données paraissent disproportionnées compte-tenu de la finalité poursuivie**.

La **nécessité de traiter une donnée à caractère personnel s'appréciera bien entendu à l'aune de la finalité du traitement de données**. Ainsi par exemple, l'approche normative sera plus générique et fonctionnelle pour ce qui concerne des traitements de données réalisés par des **services de contrôle** ou le Ministère Public (ceux-ci devront généralement pouvoir traiter les données nécessaires à la constatation des infractions ou comportements interdits relevant de l'exercice de leurs compétences), étant entendu que dans ces hypothèses, outre la définition légale des infractions concernées, la définition des pouvoirs de ces autorités publiques ainsi que les garanties entourant leur exercice sera également particulièrement importante sur le plan de la protection des données.

Inversement, la mise en place d'une **banque de données** utilisable par différentes autorités publiques dans le cadre de missions propres nécessitera une identification plus précise dans le cadre normatif, des catégories de données à caractère personnel qui y seront accessibles.

■ Dans le domaine de **l'accès au Registre National**, voir [l'avis n° 34/2024 du 15 avril 2024 concernant une Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour \(CO-A-2024-139\)](#) ;

■ En ce qui concerne **l'accueil des personnes primo-arrivantes et la réalisation notamment d'un bilan social**, et notamment le traitement de catégories particulières de données, voir [l'avis n° 134/2023 du 8 septembre 2023 concernant un avant-projet de décret modifiant le Livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale](#)



et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères (CO-A-2023-285), considérants nos 6-20 ;

■ Pour un exemple dans le contexte des **banques de données communes terrorisme, extrémisme et processus de radicalisation**, voir [l'avis n° 97/2023 du 16 juin 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « *Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation* » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145), considérant n° 97 notamment ;

■ Pour une illustration dans le contexte de **CoBRHA+** (soit la banque de données « *Common Base Register For Healthcare Actor* »), s'agissant de la nécessité d'une description exhaustive des sources de données et de l'énumération des données à caractère personnel qui en seront extraites, voir [l'avis n° 40/2023 du 9 février 2023](#) concernant un projet d'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives à CoBRHA+ (CO-A-2022-314), considérants nos 42-50 ;

■ Dans le domaine de **l'aide et des services aux détenus**, s'agissant du manque de clarté dans la définition des catégories de données traitées, voir [l'avis n° 172/2022 du 19 août 2022](#) concernant un projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande et la Région flamande relatif à la prestation d'aide et de services au profit des détenus (CO-A-2022-169), considérants nos 17-27 et 49-52 ;

■ Pour une hypothèse concernant la **détermination des catégories de données pouvant être traitées pour déterminer l'honorabilité professionnelle**, expertise adéquate et qualités nécessaires pour garantir une gestion saine et prudente, voir [l'avis n° 155/2021 du 10 septembre 2021](#) concernant un avant-projet d'arrêté royal relatif au statut et au contrôle des prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales et des prestataires de services de portefeuilles de conservation (CO-A-2021-146), considérants nos 26-33 ;

■ Dans le domaine de la **mise en œuvre et du suivi de la surveillance électronique** des justiciables concernés, voir [l'avis n° 46/2021 du 2 avril 2021](#) concernant un avant-projet de décret de la Fédération Wallonie-Bruxelles relatif à la mise en œuvre et au suivi de la surveillance électronique (CO-A-2021-025), considérants nos 22-25 ;

■ Dans le **domaine du droit pénal**, voir [l'avis n° 77/2020 du 24 août 2020](#) concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale (CO-A-2020-059), considérant n° 24 ; [l'avis n° 252/2022 du 1er décembre 2022](#) concernant un avant-projet de loi portant réforme du Livre II du Code pénal (CO-A-2022-281), considérant n° 9 ;

■ S'agissant de la nécessité de déterminer les **catégories de données traitées dans un registre régional des logements inoccupés**, voir [l'avis n° 197/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés (CO-A-2021-180), considérants nos 24-30 ;

■ Concernant la détermination de catégories de traitées dans le cadre de **l'accompagnement des chercheurs d'emploi**, voir [l'avis n° 90/2020 du 11 septembre](#)

[2020](#) concernant un avant-projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2020-069), considérant n° 37.

Sur le plan de **l'exactitude des données**, le SAA a déjà pu attirer l'attention sur l'importance du caractère **à jour** des données traitées et l'éventuelle obligation de recourir aux « **sources authentiques** » de données, bien que ce concept ne soit pas défini de manière univoque en droit belge (fédéral et fédéré). Le recours à de telles sources de données poursuit généralement un double objectif : alléger les charges administratives pesant sur les personnes concernées en assurant que les données ne sont collectées qu'une seule fois auprès d'elles (principe de collecte unique des données) ; et garantir la qualité des données (notamment en diminuant le risque d'erreur) en les collectant auprès de l'autorité où elles sont supposées être exactes et à jour, ce qui diminue également le risque de fraude<sup>14</sup>. Concernant le recours aux sources authentiques de données, il est renvoyé aux développements ultérieurs<sup>15</sup>.

■ Sur l'importance du caractère exact et à jour des données dans le cadre des **banques de données communes terrorisme, extrémisme et processus de radicalisation**, voir [l'avis n° 97/2023 du 16 juin 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « *Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation* » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145), considérant n° 98 ;

■ Sur l'importance du **caractère à jour des données dans le cadre des enquêtes d'intégrité au niveau communal**, voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérants nos 24 et 73-75 ;

■ Dans le domaine de la **socialisation des logements communaux**, voir [l'avis n° 183/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale visant la socialisation des loyers de logements assimilés au logement social d'opérateurs immobiliers publics (CO-A-2021-156), considérants nos 31-32.

Le SAA veille aussi à ce que l'identification des **catégories de personnes concernées** soit suffisamment claire.

---

<sup>14</sup> En droit fédéral par exemple, voir principalement la loi du 5 mai 2014 *garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier* et la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*.

<sup>15</sup> Voir *infra*, pp. 33-38.



■ Dans le contexte de la **banque de données et des outils « Born in Belgium Professionals »**, concernant la détection et le suivi de la vulnérabilité psychosociale des parents et de l'enfant pendant la grossesse ainsi que jusqu'au jour du troisième anniversaire de l'enfant inclus, voir [l'avis n° 76/2024 du 8 août 2024](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'utilisation des outils et de la banque de données Born in Belgium Professionals, et au traitement des données (CO-A-2024-193), considérants nos 18 et 27 ;

■ Dans le domaine des **enquêtes d'intégrité** au niveau communal, s'agissant de la question de savoir **à quelles personnes de telles enquêtes peuvent être étendues**, voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérants nos 36-46.

### II.3. Catégories de destinataires : cas de l'échange de données entre autorités publiques

#### Comment s'organise en droit belge l'échange de données entre autorités publiques, en particulier dans le cadre des sources authentiques de données ?

Comme le SAA l'a mis en évidence précédemment, en Belgique, le sujet de l'échange de données entre autorités publiques renvoie rapidement à la thématique du recours aux **« sources authentiques » de données** bien qu'il soit évident que l'échange de données entre autorités publiques ne puisse se limiter (et ne se limite pas) au seul recours à de telles sources de données. Cela étant, les législateurs ont accordé une importance significative à ce sujet depuis plus de dix ans notamment en mettant en place des cadres normatifs généraux et récemment, en projetant des modifications de ceux-ci.

La création d'une **source authentique** de données nécessite l'adoption d'un **cadre normatif dédié** à cette fin. Les cadres normatifs généraux sont ainsi à combiner avec ceux créant les sources authentiques elles-mêmes. Le SAA considèrera généralement que compte-tenu de l'objectif des sources authentiques de données à caractère personnel, il est question de traitement de données impliquant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

Enfin, outre les deux cadres normatifs juste évoqués (le cadre normatif général et le cadre dédié à la source authentique), un **troisième cadre normatif** sera sollicité dans l'échange de données entre autorités publiques : **celui qui régit les activités de l'autorité qui accède** à la source authentique de données en vue de l'exécution des missions d'intérêt public concernées.

En d'autres termes, dans ce contexte, l'analyse des éléments essentiels des traitements de données réalisés nécessite la **lecture combinée de trois cadres normatifs**.

S'agissant des **cadres normatifs généraux** applicables à l'échange de données issues de sources authentiques et à la désignation de telles sources, le SAA s'est récemment prononcé au sujet de textes normatifs de différents niveaux de pouvoir.

■ **A propos du cadre normatif général concernant le recours aux sources authentiques en droit fédéral**, voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 108 et s. ;

■ Sur le **cadre normatif général concernant le recours aux sources authentiques en droit bruxellois** et la vaste réforme de la gouvernance de la donnée, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407) ;

■ **Concernant le cadre normatif général applicable aux sources authentiques en droit wallon**, voir [l'avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375), et concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376) ; antérieurement, voir [l'avis n° 65/2019 du 27 février 2019](#) concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative.

Le SAA apporte une attention particulière **aux objectifs et enjeux globaux des réformes adoptées dans ce cadre et à l'objectif de simplification et de maximisation de la circulation et de l'exploitation des données à caractère personnel**. Il a pu s'exprimer à ce sujet notamment dans le cadre d'une réforme novatrice et ambitieuse, toutefois critiquable sur le plan des principes de protection des données, du paysage normatif bruxellois de l'échange de données entre autorités publiques. Paysage caractérisé par ailleurs, par la centralité d'une institution spécifique.

Le SAA considère qu'il est **crucial que ce type de réforme soit accompagnée d'une analyse d'impact** permettant d'identifier clairement l'impact sur les droits et libertés des personnes concernées, de telle sorte qu'un débat parlementaire efficace puisse avoir lieu.

■ S'agissant de la **réforme bruxelloise de la gouvernance de la donnée**, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérants nos 12-22 ;

■ Dans un **autre contexte**, celui du dossier médical global, le SAA **s'inquiète de l'incitant financier lié à la mise en œuvre d'un traitement de données**, voir [l'avis n° 135/2021 du 24 août 2021](#) concernant projet d'arrêté royal modifiant l'article 2, B, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, en ce qui concerne le dossier médical global (CO-A-2021-130), considérant n° 33.

De manière générale, la finalité d'un traitement de données, soit d'une ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées, **ne peut pas se limiter à une simple recherche de diminution des coûts et de facilitation** de l'utilisation des données ou de l'action de l'administration. Sur ce point, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, il convient « de souligner que le manque de ressources allouées aux autorités publiques ne saurait en aucun cas constituer un motif légitime permettant de justifier une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Charte »<sup>16</sup>.

■ Voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérants n° 15 ;

■ Dans un **autre contexte**, voir [l'avis n° 97/2023 du 16 juin 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145), considérant n° 38.

La pratique d'avis du SAA contient également plusieurs exemples dans lesquels celui-ci se prononce au sujet des **règles encadrant des sources authentiques de données**.

■ En ce qui concerne « **URBIS** », en Région de Bruxelles-Capitale, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérants nos 187-192 ;

■ Pour le cas de la **banque-carrefour des véhicules**, voir [l'avis n° 153/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 2013 portant exécution de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des Véhicules (CO-A-2023-415) ;

■ Pour une **illustration concernant le déploiement en région wallonne de points de recharge pour véhicules électriques** au plus près du domicile ou du lieu de travail des citoyens wallons, voir [l'avis n° 180/2022 du 1er juillet 2022](#) sur les amendements

---

<sup>16</sup> CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, *OT c/ Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, aff. C-28/08, considérant n° 89.

proposés par M. Matagne à la proposition de décret visant à instaurer un ‘droit à la prise’ (Doc. 913 (2021-2022) nr. 4<sup>o</sup>) (CO-A-2022-193), considérants nos 7 et s.

**Lors de la rédaction d’un texte normatif prévoyant un échange de données entre autorités publiques**, il convient particulièrement de **tenir compte des cadres normatifs généraux** organisant les sources authentiques de données au niveau de pouvoir concerné, sauf à risquer de mettre en place des législations redondantes et à géométrie variable, voire contradictoires, ce qui constitue une source d’insécurité juridique et d’imprévisibilité dans le domaine de la protection des données.

■ S’agissant de **la plate-forme d’échange de données « E-Paysage »**, voir [l’avis n° 37/2022 du 16 février 2022](#) concernant un avant-projet de décret instituant la plateforme informatisée centralisée d’échange de données ‘E-Paysage’ (CO-A-2022-003), considérants nos 7-16.

Le SAA a eu l’occasion de souligner qu’il convenait **de ne pas permettre de recourir à des banques de données issues elles-mêmes de sources authentiques de données** ou en d’autres termes, de regrouper dans une nouvelle base de données des données issues de différentes sources authentiques. Ce concept est contraire au principe même de la source authentique de données qui se veut unique et meilleure référence en la matière sur le plan de la qualité et de la disponibilité des données.

En outre, la **concentration (l’intégration) de données** augmente les risques pour les droits et libertés des personnes concernées (par exemple, un risque plus élevé de détournement de finalité et un risque accru de tentative d’accès non autorisé, de piratage informatique).

Le concept de base de données issues de sources authentiques de données pose encore des difficultés juridiques additionnelles lorsqu’il a pour objectif de regrouper des données issues de sources authentiques relevant de différents niveaux de pouvoirs.

■ Voir [l’avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérants nos 65-72.

De manière générale, **en dépassant le contexte des sources authentiques de données**, il faut retenir que **la possibilité de communication d’une donnée traitée par une autorité A à une autre autorité B pour les finalités que cette dernière poursuit nécessite** (outre le protocole d’accord visé à l’article 20 de la LTD) un **cadre normatif le permettant**.

Le **protocole** en tout état de cause, constitue un instrument juridique qui **ne suffit jamais à fonder juridiquement** un traitement de données à caractère personnel au regard des principes de prévisibilité et de légalité : il doit reposer sur des normes prévoyant l’échange de données concerné (plus ou moins en détails, selon le traitement concerné).

■ Pour une illustration explicitant **comment mettre en place des collectes indirectes de données par voie normative**, voir [l'avis n° 125/2022 du 1er juillet 2022](#) concernant une proposition de décret visant à instaurer un « droit à la prise » (Doc. 913 (2021-2022) n°1) (CO-A-2022-117), considérant n° 13, précisé par le considérant n° 7 de [l'avis n° 180/2022 du 1er juillet 2022](#) sur les amendements proposés par M. Matagne à la proposition de décret visant à instaurer un « droit à la prise » (Doc. 913 (2021-2022) nr. 4°) (CO-A-2022-193).

Par ailleurs, et ce point a déjà été souligné dans le cadre de l'identification des règles de protection des données applicables<sup>17</sup>, ces communications de données entraînent une **chaîne de responsabilités** : l'autorité A doit vérifier que la communication des données à l'autorité B est conforme aux règles applicables, et ce, *selon le cadre de protection des données qui s'applique* à A. Ensuite, B ne pourra collecter et traiter la donnée que conformément aux règles qui s'appliquent à elle. Dans une telle situation, il est possible que le traitement ultérieur des données par cette autorité B soit alors soumis à d'autres règles de protection des données. Tel est par exemple le cas lorsque des données sont mises à disposition ou communiquées à la police intégrée.

■ Dans le domaine de **l'analyse de la menace**, voir par exemple [l'avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174) ;

■ Dans le cas de **l'accès aux données issues du Registre National**, voir [l'avis n° 34/2024 du 15 avril 2024](#) concernant une Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139).

Ces échanges de données entre administrations peuvent sortir du contexte belge et avoir une dimension **internationale**. Il convient dans ce cas d'également prendre en compte le cadre normatif international concerné. Hors Union Européenne, les **principes régissant les flux transfrontières de données** doivent être appliqués même si le RGPD peut *a priori* apparaître assez flexible<sup>18</sup> sur le plan de la coopération internationale avec des autorités relevant de **pays où la protection assurée n'est pas adéquate**.

Le SAA rappelle que le **principe de proportionnalité** (articles 8 CEDH, 22 Constitution et Charte européenne des droits fondamentaux) **exige toujours de rechercher la mise en œuvre de garanties appropriées dans le cadre des flux transfrontières de données, lorsque celles-ci sont envisageables, dès lors qu'entre deux voies de traitement, la voie la moins attentatoire doit être préférée**.

■ Voir par exemple [l'avis n° 231/2022 du 29 septembre 2022](#) concernant un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses, Titre 9 - Modifications de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des

<sup>17</sup> Voir *supra*, p. 10.

<sup>18</sup> Voir l'article 49, 1., d), du RGPD.

*renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, article 85 (CO-A-2022-226).*

## II.4. Identification du responsable du traitement

### Comment identifier le responsable du traitement ?

Le responsable du traitement est un élément essentiel du traitement dont **la désignation contribue à la prévisibilité** du traitement de données **et à l'effectivité des droits dont la personne concernée jouit en vertu du RGPD**. Lorsque le responsable du traitement est correctement identifié par le cadre normatif applicable, la personne concernée peut identifier l'autorité (SPF, direction générale, service, etc.) à laquelle elle doit s'adresser afin d'exercer ces droits, sans qu'une éventuelle insécurité juridique ne naisse sur le seuil de leur exercice.

Cette désignation **permet par la même occasion, de déterminer clairement dans les faits, le rôle opérationnel des entités concernées au regard du traitement de données**, indépendamment de la question de savoir, par exemple, quelle personne juridique sera civilement responsable pour une éventuelle violation du RGPD.

Ainsi, **le fait que l'autorité publique en cause ne dispose pas d'une personnalité juridique propre** (par exemple, un service public fédéral) **ne remet pas en cause les considérations précédentes**. Il convient de rappeler sur ce point que les concepts de responsables du traitement, de responsabilité civile et de responsabilité politique (assumée par un ministre) sont des concepts distincts.

Au regard de l'exigence de prévisibilité des normes prévoyant des traitements de données à caractère personnel, **une désignation, dans la réglementation, du ou des responsables du traitement est nécessaire, par exemple**, lorsque de nombreux acteurs interviennent dans un même traitement de données à caractère personnel et qu'il n'est dès lors pas évident d'identifier les rôles et responsabilités endossés par ces différents acteurs.

En revanche, l'exigence de prévisibilité **ne requiert pas une telle désignation si les rôles et responsabilités d(u)(es) acteur(s) impliqué(s) apparaissent de façon évidente** (quand bien même cela serait implicite) à la lecture de la réglementation.

Si la réglementation entend identifier le(s) responsable(s) du traitement d'un ou de plusieurs traitement(s) de données, il convient de s'assurer que cette qualification soit réalisée dans le respect du RGPD. La notion de responsable du traitement, définie à l'article 4, 7), du RGPD, est une **notion factuelle et fonctionnelle**. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel quelle entité, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise des moyens essentiels utilisés pour atteindre cette finalité.

Cela étant précisé, force est de constater que les secteurs public et privé sont à distinguer dans la mesure où concrètement, **une autorité publique ne détermine pas les finalités des traitements** de données qu'elle doit mettre en œuvre : celles-ci sont déterminées dans les normes qui attribuent à cette autorité ses missions (ou



obligations). Il est logique à cet égard, que le RGPD offre spécifiquement en la matière, une marge de manœuvre au droit national.

S'agissant de la **répartition des responsabilités** au regard du traitement des données à caractère personnel, le SAA a une **pratique d'avis constante selon laquelle une autorité publique (ou une entité privée) est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe (ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie)<sup>19</sup>, ou nécessaire à l'obligation légale qui la lie<sup>20</sup>, en vertu de la norme concernée**. Cette approche est au demeurant conforme au récent arrêt de la Cour de justice (3<sup>e</sup> Ch.), du 11 janvier 2024, *Etat belge c/ Autorité de Protection des Données*, aff. C-231/22, concernant la responsabilité du Moniteur Belge.

Concrètement, un **service** ou une **direction générale** d'un SPF peut être un responsable du traitement, un **fonctionnaire** ne le sera en principe **pas (sauf s'il agit individuellement en dehors de l'exercice de sa mission)** mais cela n'est **pas exclu** pour autant (un magistrat d'instruction ou du ministère public pourra être un responsable du traitement, tout comme une équipe de recherche).

■ S'agissant de l'**intégreur de services fédéral** et de l'échange de données entre autorités publiques (données issues ou non de sources authentiques), voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégreur de services fédéral (CO-A-2023-554) ;

■ Au niveau du **pouvoir judiciaire, dans le cadre de la gestion des ressources humaines**, voir [l'avis n° 164/2023 du 18 décembre 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant optimisation de la gestion autonome et du fonctionnement de l'ordre judiciaire (CO-A-2023-503), considérants nos 5-16 ;

■ Pour une application mettant notamment en évidence la **motivation de l'approche suivie par le SAA**, et la **direction générale PersoPoint du SPF BOSA**, voir [l'avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465), considérants nos 56-67 ;

■ Dans le cadre de **de l'échange de données entre autorités publiques** (données issues ou non de sources authentiques) et dans le **contexte plus large de la gouvernance de la donnée**, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérant n° 167 ;

■ Dans le domaine de **l'échange de données issues (ou non) de sources authentiques**, entre autorités publiques, voir [l'avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégreur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375), et concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégreur de services de la Région wallonne et de la

<sup>19</sup> Article 6, 1., e), du RGPD.

<sup>20</sup> Article 6, 1., c), du RGPD.

Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376), considérants nos 7 et s. ;

■ En ce qui concerne **l'accueil des personnes primo-arrivantes et la réalisation notamment d'un bilan social**, et la mise en place d'un outil de suivi informatisé, voir [l'avis n° 134/2023 du 8 septembre 2023](#) concernant un avant-projet de décret modifiant le Livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères (CO-A-2023-285), considérants nos 28-32 ;

■ Dans le cadre de la **protection de la jeunesse** et du **registre des fouilles**, voir [l'avis n° 107/2023 du 29 juin 2023](#) concernant un avant-projet de décret modifiant le décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement et l'article 606 du Code d'instruction criminelle (CO-A-2023-175), considérant n° 7 ;

■ Dans le contexte de la **plate-forme bruxelloise d'échange électronique des données de santé**, voir [l'avis n° 83/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 portant sur la plate-forme d'échange électronique des données de santé (CO-A-2023-147), considérant n° 11 ;

■ Dans le cadre du **Federal Learning Account**, voir [l'avis n° 82/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la création et la gestion du Federal Learning Account (CO-A-2023-052), considérants nos 6-17 ;

■ Dans le domaine des **élections sociales**, voir [l'avis n° 62/2023 du 9 mars 2023](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales, la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (CO-A-2023-030), considérants nos 18 et s. ;

■ Dans le cadre de la **réutilisation des informations du secteur public**, voir [l'avis n° 227/2022 du 29 septembre 2022](#) concernant un avant-projet de décret relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public (CO-A-2022-209), considérants nos 17-23 ;

■ Dans le cadre du **droit du travail et de la mise en œuvre d'une plate-forme électronique concernant les artistes**, voir [l'avis n° 131/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-128) et concernant un projet d'arrêté royal relatif au fonctionnement de la Commission du travail des arts et à l'amélioration de la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-129), considérants nos 55 et s. ;

■ Dans le cadre du **droit économique**, voir [l'avis n° 129/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-110), considérants nos 42 et s. ;

■ Dans le domaine du **droit social**, concernant la **plate-forme eDossier**, voir [l'avis n° 112/2022 du 3 juin 2022](#) concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier (CO-A-2022-096), considérants nos 37-41 et 87-88 ;

■ En communauté française, s'agissant de la **plate-forme d'échange de données « E-Paysage »**, voir [l'avis n° 37/2022 du 16 février 2022](#) concernant un avant-projet de



décret instituant la plateforme informatisée centralisée d'échange de données 'E-Paysage' (CO-A-2022-003), considérant n° 22 ;

■ Dans le contexte de **l'agrément et du mode de subventionnement** des centres d'aide aux personnes, voir [l'avis n° 27/2022 du 16 février 2022](#) concernant un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2004 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide aux personnes (CO-A-2022-006), considérants nos 36-37 ;

■ Concernant **l'obtention de primes au niveau bruxellois**, voir [l'avis n° 13/2022 du 21 janvier 2022](#) concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat (CO-A-2021-265) et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie (CO-A-2021-266), considérants nos 9-17 ;

■ Dans le domaine du **télépéage routier**, voir [l'avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier (CO-A-2021-227), considérants nos 35-37 ;

■ Dans le domaine de **l'octroi de primes**, voir [l'avis n° 204/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de primes pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et la production d'électricité au moyen de sources d'énergie renouvelable (CO-A-2021-178), considérants nos 4-5 ;

■ Dans le cadre de la création de **commissions délibératives**, voir [l'avis n° 145/2021 du 10 septembre 2021](#) concernant une proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort (Doc. 620 (2020-2021) n°1) et une proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution (Doc 621 (2020-2021) n° 1) (CO-A-2021-137), considérants nos 14-16 ;

■ Dans le domaine des **statistiques publiques**, voir [l'avis n° 127/2021 du 28 juillet 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique (CO-A-2021-127), considérants nos 11-20 ;

■ Dans le cadre de **l'octroi automatique du tarif social dans le domaine des communications électroniques**, voir [l'avis n° 135/2020 du 11 décembre 2020](#) concernant une proposition de loi (Doc. parl., 55, 0642/006) modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ce qui concerne l'octroi automatique du tarif social (CO-A-2020-135), considérants nos 15-20.

Pour autant, le SAA **n'exclut pas**, sur le plan théorique, **que le législateur puisse attribuer une mission de sous-traitant** au sens du RGPD, à une autorité publique, à l'égard d'un traitement de données à caractère personnel.

Cela à condition **premièrement**, que le législateur **le prévoie de manière claire et cohérente**, et **garantisse que** dans le cadre du traitement concerné, **le sous-traitant soit tenu d'agir conformément aux instructions** des autorités publiques recourant à ses services. Le SAA rappelle que selon le RGPD, le sous-traitant agit pour le compte du responsable du traitement, ne traite les données que sur instruction documentée

du responsable du traitement et ne peut pas déterminer les finalités et les moyens du traitement. **Les faits et le cadre normatif doivent refléter cette réalité.**

**Deuxièmement, encore conviendra-t-il que le responsable du traitement ait le choix, en application du cadre normatif applicable,** de recourir ou pas au sous-traitant concerné.

■ Pour une application mettant notamment en évidence la **motivation de l'approche suivie par le SAA**, et la **direction générale PersoPoint du SPF BOSA**, voir [l'avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465), considérants nos 62 et 67.

## II.5. Droits des personnes concernées et limitations

### II.5.1. Le principe des droits

**Lorsque la personne concernée jouit de ses droits en vertu du RGPD, un texte normatif peut-il avoir une plus-value ?**

La personne concernée **jouit des droits consacrés dans le RGPD lorsque le législateur n'a pas adopté de limitation ou d'exception en exécution de l'article 23 du RGPD, dans une norme du rang de loi.** Autrement dit, dans le silence du cadre normatif applicable au traitement quant aux droits de la personne concernée, ceux-ci s'appliquent tels que consacrés dans le RGPD, sans restriction particulière. Il convient de rappeler au passage que **le RGPD lui-même**, peut prévoir des limitations aux droits qu'il met en place, limitations qui sont directement applicables<sup>21</sup>.

Une action sur le plan normatif peut néanmoins également s'avérer pertinente lorsque la personne concernée jouit de ses droits. Par exemple, le texte normatif concerné peut avoir une plus-value dans **l'identification de l'entité auprès de laquelle exercer ses droits**, en particulier lorsque de multiples responsabilités sont concernées. Cette question est évidemment à directement lier à celle déjà vue, de l'identification du (ou des) responsable(s) du traitement par le cadre normatif applicable.

#### Droit d'être informé

Compte-tenu des nombreux flux de données entre autorités publiques, qui sont organisés par le droit belge ainsi que le droit des entités fédérées, l'article **14, 5., c), du RGPD**, nécessite une attention particulière. Cette disposition, applicable lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, prévoit que l'information de la personne concernée par le responsable du traitement, n'est pas obligatoire, lorsque « *l'obtention ou la communication des informations sont expressément prévues par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée* ».

<sup>21</sup> Concernant le droit à l'effacement par exemple, voir l'article 17, 3., b), du RGPD.

**L'application de cette disposition nécessite toujours une évaluation *in concreto* par l'autorité publique responsable du traitement, de la qualité du cadre normatif qui s'applique à elle.** Selon la précision du cadre normatif concerné (la communication des données doit être expresse et des mesures appropriées doivent être prévues), l'exception sera ou pas applicable.

■ Voir [l'avis n° 82/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la création et la gestion du *Federal Learning Account* (CO-A-2023-052), considérant n° 44 ;

■ Voir [l'avis n° 131/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) concernant un projet de loi portant création de la *Commission du travail des arts* et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-128) et un projet d'arrêté royal relatif au fonctionnement de la *Commission du travail des arts* et à l'amélioration de la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-129), considérants nos 96-99.

Dans ses avis, le SAA recommande, dans certains cas, de pourvoir à l'exécution de l'article 13 du RGPD, en reprenant une **clause d'information des personnes concernées dans les formulaires utilisés** afin de collecter des données à caractère personnel. Une telle clause d'information doit, en principe, reprendre les informations suivantes: le nom et l'adresse du responsable du traitement, le cas échéant, les coordonnées du délégué à la protection des données, la finalité de la collecte de données ainsi que la base juridique du traitement, la durée de conservation (de traitement) des données, les destinataires ou catégories de destinataires éventuels des données, l'existence des différents droits consacrés par le RGPD (y compris le droit d'accès et de rectification) ainsi que le droit d'introduire une réclamation auprès de l'Autorité, le caractère obligatoire ou non de la réponse ainsi que les conséquences d'un défaut de réponse ou d'une réponse mensongère.

■ Dans le cadre de l'obtention de **cartes d'identification dans le secteur de la sécurité privée** et d'un formulaire « de consentement », et à propos de l'application de l'article 14, 5., c), du RGPD, voir [l'avis n° 238/2021 du 17 décembre 2021](#) concernant un projet d'arrêté royal relatif aux modalités de demande, d'octroi, de renouvellement, d'adaptation, de refus, de retrait et de restitution des cartes d'identification nécessaires à l'exercice d'activités visées dans la loi réglementant la sécurité privée et particulière et fixant leur modèle (CO-A-2021-235), considérants n° 40-46 ;

■ Dans le contexte du **dossier médical global**, voir [l'avis n° 135/2021 du 24 août 2021](#) concernant projet d'arrêté royal modifiant l'article 2, B, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, en ce qui concerne le dossier médical global (CO-A-2021-130), considérant n° 35 ;

■ Voir [l'avis n° 189/2019 du 29 novembre 2019](#) concernant un projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 12 mai 2014 relative à la reconnaissance de l'aidant proche et à l'octroi de droits sociaux à l'aidant proche (CO-A-2019-185), considérant n° 17 ;

■ Dans le **domaine de la santé publique**, voir par exemple, [l'avis n° 161/2019 du 18 octobre 2019](#) concernant un projet d'arrêté royal fixant le modèle de la déclaration générale d'intérêts en exécution de la loi du 21 décembre 2013, visant à renforcer la transparence, l'indépendance et la crédibilité des décisions prises et avis rendus dans

le domaine de la santé publique, de l'assurance-maladie, de la sécurité de la chaîne alimentaire et de l'environnement et le projet d'arrêté royal portant création du Comité déontologique (CO-A-2019-172), considérant n° 50.

Le SAA a également pu émettre des recommandations quant aux informations à indiquer sur un **accusé de réception** délivré dans le cadre de procédures administratives réalisées complètement en ligne.

■ Voir [l'avis n° 93/2023 du 17 mai 2023](#) concernant l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des institutions (CO-A-2023-093), considérant n° 6.

Précédemment<sup>22</sup>, concernant la proportionnalité du traitement envisagé, il a déjà été souligné qu'il arrivait au SAA de préconiser la mise en place de mesures d'évaluation du traitement (statistiques par exemple) et la publication d'informations en la matière. **Au titre de la transparence, le SAA a également pu demander la publication de statistiques concernant le traitement de données mis en place.**

■ Concernant l'accès à une base de données de baux enregistrés par un service régional des logements inoccupés, voir [l'avis n° 89/2022 du 13 mai 2022](#) concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution des articles 15 à 20 du Code bruxellois du Logement (CO-A-2022-069), considérant n° 23 ;

■ Dans le contexte de la **conservation des métadonnées de communications électroniques par les opérateurs** (les fournisseurs de services de communications électroniques) (« data retention »), voir [l'avis n° 108/2021 du 28 juin 2021](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (CO-A-2021-099), considérant n° 126.

## Droit d'accès

La **finalité du droit d'accès** est en principe de vérifier que les données à caractère personnel de la personne concernée sont traitées conformément aux règles applicables et de pouvoir exercer effectivement ses droits en matière de protection des données. C'est une finalité distincte du droit d'accès au dossier découlant des droits de la défense, par exemple, ou encore, des règles de publicité passive de l'administration. Ce qui n'exclut bien évidemment pas l'application cumulative de telles règles par exemple, à un même document.

Il est parfois indiqué d'instaurer un **droit d'accès électronique spécifique** dans une réglementation spécifique, ce à quoi procède parfois le législateur.

---

<sup>22</sup> Voir *supra*, pp. 25-26.

■ Dans le domaine de **l'échange de données entre autorités publiques via un intégrateur de services**, voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 108 et s. ;

■ Pour un exemple dans le contexte de **l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques**, voir [l'avis n° 141/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques accessibles au public fournis sur la base d'une carte prépayée (CO-A-2023-331), considérant n° 11, *in fine* ;

■ Dans le cadre de **l'accompagnement des chercheurs d'emploi**, voir [l'avis n° 90/2020 du 11 septembre 2020](#) concernant un avant-projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2020-069), considérant n° 47.

### Droit de rectification

S'agissant du droit à la rectification des données traitées, le SAA a déjà considéré que lorsque les données à caractère personnel constituent des **appréciations subjectives** concernant une personne physique identifiée ou identifiable, le droit de rectification doit être exercé par le biais d'une **mention marginale** ajoutée dans le document reprenant ces appréciations.

■ Voir par exemple, [l'avis n° 114/2022 du 3 juin 2022](#) concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire en ce qui concerne le dossier d'accompagnement de l'élève (DAccE) (CO-A-2022-089), considérant n° 42.

### Droit à l'effacement

Le droit à l'effacement n'est pas applicable dans la mesure où un traitement est, notamment, nécessaire au respect d'une obligation légale qui requiert le traitement prévu par le droit de l'Union ou par le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis, ou pour exécuter une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement (article 17.3.b) du RGPD).

S'agissant d'une règle consacrée dans le RGPD et par conséquent, d'application directe, elle **ne doit pas être répétée** dans les dispositions de droit national encadrant le traitement de données à caractère personnel réalisés par les autorités publiques dans le cadre de leurs missions ou obligations légales.

■ Voir par exemple [l'avis n° 82/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la création et la gestion du Federal Learning Account (CO-A-2023-052), considérant n° 65.

## Droit d'opposition

Le fondement du traitement de données (article 6, 1., c) ou e) du RGPD) a un impact sur le champ d'application du droit d'opposition consacré dans **l'article 21 du RGPD**. Ce droit **ne s'applique en effet pas lorsque le traitement de données est fondé sur une obligation légale**. Pour rappel, l'article 21 du RGPD prévoit que « *la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e) ou f), y compris un profilage fondé sur ces dispositions. Le responsable du traitement ne traite plus les données à caractère personnel, à moins qu'il ne démontre qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice* » (souligné par le SAA).

Il appartient par conséquent dans ce contexte au législateur national de mettre en œuvre, le cas échéant (si par exemple, le principe de proportionnalité l'exige), un **droit d'opposition spécifique**. Et il existe en droit positif, des hypothèses dans lesquelles le cadre normatif consacrant l'obligation légale prévoit lui-même un droit d'opposition spécifique<sup>23</sup>.

■ La pratique d'avis du SAA dans le domaine de la **transparence administrative**, déjà évoquée précédemment<sup>24</sup>, illustre ce point, voir par exemple : [l'avis n° 58/2024 du 27 juin 2024](#) concernant l'application de l'article 6, § 3, alinéa 1er, 2e tiret des Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (CO-A-2024-187), considérant n° 9 ; et [l'avis n° 42/2023 du 9 février 2023](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311), considérants nos 24-25 ;

■ Dans le cadre du **marketing téléphonique**, quant **aux moyens d'opposition disponibles en vertu de la législation applicable**, voir [l'avis n° 120/2023 du 18 juillet 2023](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et modifiant les dispositions relatives aux communications non souhaitées dans le Code de droit économique (CO-A-2023-226), considérants nos 8-16.

## Droit de ne pas être soumis à une décision individuelle automatisée (y compris le profilage)

Compte-tenu du développement des **techniques de datamining et plus largement, de l'intelligence artificielle**, la protection des personnes concernées dans le cadre de leur soumission à des décisions individuelles automatisées devient toujours plus importante. Les autorités peuvent effectivement être tentées, afin par exemple, de

<sup>23</sup> Voir par exemple la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

<sup>24</sup> Voir *supra*, pp. 12-13.



garantir plus d'efficacité et d'objectivité dans l'organisation de contrôles de l'application du droit, de recourir à ce type de technologie.

Or **ce type de techniques nécessite un encadrement normatif spécifique** et le SAA a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur l'application de **l'article 22 du RGPD**.

■ Dans le contexte de **l'initiation des contrôles médicaux réalisés par MEDEX**, quant au recours aux **contrôles at random ou basés sur le facteur Bradford**, voir à ce sujet [l'avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465), considérants nos 38 et s. ;

■ Dans le domaine fiscal, concernant l'identification des dossiers devant faire l'objet d'une analyse approfondie en vue de l'éventuelle mise en œuvre d'un contrôle, voir [l'avis n° 231/2022 du 29 septembre 2022](#) concernant un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses, Titre 9 - Modifications de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, article 85 (CO-A-2022-226) ;

■ Toujours dans le **domaine fiscal, dans le cadre de l'utilisation du datamining dans le registre UBO**, voir [l'avis n° 203/2022 du 9 septembre 2022](#) concernant un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses - article 76 (CO-A-2022-158) ;

■ Concernant l'attribution d'un **niveau de risque aux auteurs d'infractions afin de privilégier le contrôle** des auteurs présentant des niveaux de risque élevés, voir [l'avis n° 198/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant (1) un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, à l'exception du statut administratif et pécuniaire des agents et (2) un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, pour ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire des agents (CO-A-2021-165), considérants nos 21-25.

Dans ce cadre, le SAA considère qu'une présélection de personnes concernées réalisée par un algorithme, en vue d'un contrôle plus approfondi par un service de contrôle, **demeure une décision automatisée notamment lorsque l'intervention humaine envisagée se limite à prévoir le simple entérinement systématique par un agent, de la présélection algorithmique**. Dans une telle situation en effet, l'intervention humaine n'est pas liée au processus décisionnel qui demeure le fait exclusif de l'algorithme.

En outre, concernant le traitement de données de sélection qui sera mis en place (une analyse de risques et des critères déclenchant un contrôle plus approfondi), le SAA considère qu'il convient de **recourir à des paramètres et combinaisons de ces paramètres, dont il est établi qu'ils présentent une corrélation significative** (qui a du sens) **avec la fraude recherchée**. Le SAA a considéré que cela était déterminant quant à la **proportionnalité** du traitement envisagé et quant à la **qualité des données traitées**, le traitement devant être efficace dans l'accomplissement de la finalité qu'il poursuit. Ainsi par exemple, déterminer de mauvais indicateurs de fraude en vue

d'identifier les contribuables requérant un contrôle approfondi implique un traitement de données inadéquates et non pertinentes contraire à l'article 5, 1., c), du RGPD.

Il est également nécessaire dans ce contexte de mettre en place **une phase de test** préalablement à la mise en œuvre du traitement.

S'agissant du **recours au datamining dans le registre UBO**, le SAA recommande entre autres, que le cadre normatif encadrant le recours à ce type de techniques prévoie l'obligation pour l'autorité publique concernée de rédiger un **rapport de constatations** dans lequel sont repris les résultats des données à caractère personnel déduites ainsi que l'interprétation (humaine) qui en est faite, rapport **dont doit pouvoir disposer la personne concernée**.

En outre, l'administration doit être obligée de rédiger **un rapport ou 'P.-V. d'opérations informatiques'** reprenant également, outre les actes d'enquête et les procédés utilisés, **des explications concernant le fonctionnement des algorithmes**, de telle sorte que l'on puisse au moins vérifier *a posteriori* si l'administration a agi dans le cadre de ses compétences légales.

Plus généralement, sans que soit nécessairement applicable l'article 22 du RGPD, le SAA a pu aborder le domaine **de l'intelligence artificielle** dans le contexte du traitement de données par le secteur public. Il s'est notamment référé au projet de l'actuel Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 *établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle)*.

■ Dans le domaine de l'emploi et de l'intégration au marché du travail, s'agissant de **l'évaluation du degré de proximité du marché du travail et du profilage des chercheurs d'emploi**, voir [l'avis n° 15/2024 du 23 février 2024](#) concernant un projet d'ordonnance relatif à l'accompagnement vers l'emploi prodigué par Actiris aux chercheurs d'emploi (CO-A-2023-602), considérant n° 25 ; voir également [l'avis n° 94/2022 du 13 mai 2022](#) concernant un projet d'arrêté du gouvernement wallon portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2022-079), considérants nos 38-49 ; voir également [l'avis n° 90/2020 du 11 septembre 2020](#) concernant un avant-projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2020-069).

## Protection des données et droit de la preuve

Certes, la question de la **recevabilité de la preuve obtenue en violation de règles de protection des données** n'est pas en tant que telle relative à la question de savoir si la personne concernée dispose d'un droit spécifique en matière de protection des données. C'est une question fondamentale qui est à lier au sujet de l'effectivité des règles de protection des données en droit national.

Cela étant dit, compte-tenu de la structure du présent document, c'est dans le contexte des droits des personnes concernées qu'il a été jugé le plus opportun de renseigner les rares instances dans lesquelles le SAA s'est intéressé d'une manière ou

d'une autre, à la recevabilité de la preuve obtenue en méconnaissance des principes de protection des données.

■ Directement à ce propos, s'agissant de **l'utilisation de caméras de surveillance** par les services opérationnels de la sécurité civile, voir [l'avis n° 114/2023 du 18 juillet 2023 concernant un projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile en vue de régler l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile \(CO-A-2023-197\)](#), considérant n° 21 ;

■ Dans le cadre d'une **réforme de la procédure pénale**, le SAA a plaidé pour la prise en considération spécifique du droit à la protection des données, et s'est également exprimé au sujet de la sanction de la preuve irrégulière, voir [l'avis n° 77/2020 du 24 août 2020 concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale \(CO-A-2020-059\)](#), considérants nos 41-50.

## II.5.2. Les limitations des droits

### Comment doivent être organisées les limitations aux droits des personnes concernées ?

Une des spécificités des traitements de données du secteur public réside dans la possibilité pour le cadre normatif applicable (dans une norme du rang de loi), de prévoir des limitations aux droits des personnes concernées. En principe, **ces limitations devront systématiquement être limitées dans le temps et justifiées in concreto** lorsqu'elles sont mises en œuvre, selon le cadre normatif applicable et en exécution du principe d'*accountability*. Un responsable du traitement doit être en mesure de démontrer qu'il a sollicité à bon escient le jeu des limitations aux droits des personnes concernées prévues dans le cadre normatif auquel il est soumis.

En outre, la forme de ces limitations doit répondre au **prescrit de l'article 23, 2., du RGPD**.

Ces limitations sont **en relation avec la finalité du traitement** et donc, la mission de l'autorité publique concernée. Elles sont ainsi d'abord à établir dans le cadre normatif régissant les activités de l'autorité publique concernées, voire dans le cadre organique applicable à cette autorité.

■ Dans le domaine du **traitement des données relatives aux voyageurs, dans le cadre du European Travel Information and Autorisation System** (« ETIAS »), voir [l'avis n° 121/2023 du 18 juillet 2023 concernant un avant-projet de loi relatif à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS \(U.N.E.\) \(CO-A-2023-236\)](#), et un [avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS \(U.N.E.\) \(CO-A-2023-237\)](#), considérants nos 75-78 ;

■ Dans le domaine des **enquêtes d'intégrité au niveau communal**, voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et](#)

portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérants nos 131 et s. ;

■ S'agissant des traitements de données réalisés par **l'inspection économique**, voir [l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025), considérants nos 106 et s. ; [l'avis n° 129/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Économie, considérants nos 29-33 ;

■ Dans le domaine de la **cybersécurité**, voir [l'avis n° 08/2022 du 21 janvier 2022](#) concernant un avant-projet de loi relatif à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications et portant désignation d'une autorité nationale de certification de cybersécurité (CO-A-2021-256), considérants nos 71-81 ;

■ Dans le domaine de **l'analyse de la menace**, [l'avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174), considérant n° 16, 1<sup>er</sup> tiret.

Cela étant précisé, les limitations aux droits des personnes concernées peuvent **également** découler de **la provenance (la source) des données à caractère personnel** qui sont traitées par l'autorité publique concernée. Ainsi, les données provenant des services de police et des services de renseignement font par exemple l'objet de limitations spécifiques au sujet desquelles il convient de se référer aux cadres normatifs pertinents<sup>25</sup>. Dans ces hypothèses, ce sont les cadres normatifs de protection des données eux-mêmes (et non des législations particulières) qui consacrent les exceptions aux droits des personnes concernées.

■ Dans le domaine de **l'analyse de la menace**, [l'avis n° 184/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (CO-A-2021-174), considérant n° 16, 1<sup>er</sup> tiret.

Sur le plan de la **formulation des limitations des droits des personnes concernées**, il est inutile de multiplier des dispositions identiques applicables à chacun des droits des personnes concernées. De telles **dispositions multiples et spécifiques ne sont nécessaires que si les régimes limitatifs des droits des personnes concernées varient selon les droits** concernés.

■ Voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérant n° 134.

---

<sup>25</sup> Voir par exemple l'article 14 de la LTD.

## II.6. Délai de conservation (de traitement) des données

### Comment déterminer la durée de traitement/conservation des données dans le secteur public ?

Le calcul du délai de conservation des données revient en réalité à déterminer pendant combien de temps des données à caractère personnel **peuvent être traitées pour une finalité déterminée**. Raison pour laquelle le SAA se réfère parfois à la **durée de traitement** des données. Il est ainsi tout à fait envisageable qu'une autorité continue de conserver (et traiter) une donnée pour une finalité A, sans être autorisée à traiter cette même donnée pour une finalité B. L'échéance du traitement pour la finalité B n'a néanmoins pas pour conséquence, auprès de cette autorité, la suppression des données. Puisque celles-ci peuvent toujours être traitées pour la finalité A, elles resteront conservées par l'autorité concernée.

La fixation du délai de conservation ou de traitement des données est une question potentiellement complexe au sujet de laquelle le SAA s'est également déjà prononcé dans des dossiers concrets.

■ En ce qui concerne **l'accueil des personnes primo-arrivantes et la réalisation notamment d'un bilan social**, et la mise en place d'un outil de suivi informatisé, voir [l'avis n° 143/2023 du 8 septembre 2023](#) concernant un avant-projet de décret modifiant le Livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères (CO-A-2023-285), considérants nos 37-44 ;

■ S'agissant de **l'utilisation de caméras de surveillance** par les services opérationnels de la sécurité civile, voir [l'avis n° 114/2023 du 18 juillet 2023](#) concernant un projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile en vue de régler l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile (CO-A-2023-197), considérant n° 41 ;

■ Dans le cadre des **enquêtes d'intégrité au niveau communal**, voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérants nos 111-118 ;

■ Dans le domaine de **l'accompagnement des chercheurs d'emploi**, voir [l'avis n° 94/2022 du 13 mai 2022](#) concernant un projet d'arrêté du gouvernement wallon portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2022-079), notamment les considérants nos 24-26 ;

■ Dans le cadre de la création de **commissions délibératives**, voir [l'avis n° 145/2021 du 10 septembre 2021](#) concernant une proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort (Doc. 620 (2020-2021) n°1) et une proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort pour les matières réglées en vertu

de l'article 138 de la Constitution (Doc 621 (2020-2021) n° 1) (CO-A-2021-137), considérants nos 17 et 18.

Le SAA a pu considérer qu'un texte normatif pouvait se limiter à fixer des **délais maximaux de conservation des données ou à tout le moins, les critères permettant de calculer ce délai**. De la sorte, la fixation du délai de traitement des données peut être formulée en des termes fonctionnels.

Un texte normatif ne peut en revanche **pas se limiter à fixer des délais minimaux** de conservation des données.

■ Pour un exemple concernant les données reprises dans la **liste des électeurs** électronique et centralisées, ainsi que les données stockées sur les supports de données usb, voir [l'avis n° 61/2024 du 27 juin 2024](#) concernant un projet d'arrêté ministériel déterminant les modalités de fonctionnement de la liste électronique et centralisée des électeurs (CO-A-2024-181), considérant n° 26 ;

■ Pour une illustration concernant **l'enregistrement d'audiences judiciaires par vidéoconférence**, voir [l'avis n° 63/2023 du 9 mars 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant organisation des audiences par vidéoconférence dans le cadre des procédures judiciaires (CO-A-2023-004), considérant n° 40 ;

■ Voir [l'avis n° 94/2022 du 13 mai 2022](#) concernant un projet d'arrêté du gouvernement wallon portant exécution du décret du 12 novembre 2021 relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2022-079) ;

■ Pour la **critique de la fixation d'un délai minimal**, voir par exemple [l'avis n° 27/2022 du 16 février 2022](#) concernant un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2004 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide aux personnes (CO-A-2022-006), considérants nos 31-34 ;

Il est important de mettre en évidence dans le sens de ce qui vient d'être rappelé, **qu'un cadre normatif fixe en principe la durée de traitement des données pour les finalités qu'il prévoit**. Du point de vue du responsable du traitement, il est donc nécessaire d'analyser **les éventuelles durées de conservation (de traitement)** des données au regard des différentes règles qui s'appliquent à lui, y compris par exemple, les règles relatives à l'archivage dans l'intérêt public.

■ Voir [l'avis n° 228/2022 du 29 septembre 2022](#) concernant un projet d'arrêté royal portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports (CO-A-2022-222), considérant n° 8.

Le SAA a par ailleurs considéré, dans le cadre de l'analyse d'un décret flamand, que **la fixation d'une politique générale de conservation des documents administratifs comportant des données à caractère personnel**, via la fixation de délais généraux et maximaux de conservation des données pour l'ensemble des secteurs de



l'administration flamande, peut constituer une ligne directrice, **mais ne suffit pas au titre de l'exigence d'un cadre normatif déterminant l'élément essentiel que constitue la durée de traitement de ces données.**

■ Voir [l'avis n° 79/2023 du 27 avril 2023](#) *betreffende een ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en het decreet van 2 december 2022 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap ter versterking van het kader voor digitale gegevensuitwisselingen (CO-A-2023-054), considérants nos 65-71* ;

■ Voir [l'avis n° 37/2024 du 26 avril 2024](#) *betreffende een voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (CO-A-2024-086), considérants nos 11 et s.*

Le principe de limitation de la conservation des données n'empêche pas que des données à caractère personnel puissent être **conservées au-delà de leur durée d'utilité administrative à des fins archivistiques dans l'intérêt public**<sup>26</sup>. Le RGPD consacre en effet la notion de « *traitement de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public* »<sup>27</sup> et il y attache des dispositions particulières et dérogatoires afin de permettre la conciliation entre, d'une part, la protection des données à caractère personnel et, d'autre part, la conservation d'une mémoire collective.

Les **dispositions dérogatoires portent, notamment, sur les principes et les droits suivants** : la limitation des finalités<sup>28</sup>, la limitation de la conservation<sup>29</sup>, l'interdiction de principe de traiter des « catégories particulières de données »<sup>30</sup>, l'obligation d'information à fournir en cas de collecte indirecte de données<sup>31</sup> et le droit à l'effacement<sup>32</sup>. La mise en œuvre de ces dispositions dérogatoires est systématiquement conditionnée à la mise en place de « *garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* »<sup>33</sup>. Il s'agit ainsi d'une hypothèse dans laquelle le RGPD lui-même impose de prévoir des règles dans le droit national. Le considérant n°158 du RGPD indique que « *Les autorités publiques ou les organismes*

<sup>26</sup> Voy article 5, 1., e), et 89, 1., du RGPD.

<sup>27</sup> Cette notion de traitement de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public n'existait pas dans 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 (ci-après, « la directive 95/46 »).*

<sup>28</sup> Article 5, 1., b), du RGPD.

<sup>29</sup> Article 5, 1., e), du RGPD.

<sup>30</sup> Article 9, 2., j), du RGPD.

<sup>31</sup> Article 14, 5., b), du RGPD.

<sup>32</sup> Article 17, 3., d), du RGPD.

<sup>33</sup> Article 89, 1., du RGPD.

publics ou privés qui conservent des archives dans l'intérêt public devraient être des services qui, en vertu du droit de l'Union ou du droit d'un État membre, ont l'obligation légale de collecter, de conserver, d'évaluer, d'organiser, de décrire, de communiquer, de mettre en valeur, de diffuser des archives qui sont à conserver à titre définitif dans l'intérêt public général et d'y donner accès ». **Dans sa pratique d'avis, le SAA s'est déjà prononcé sur des cadres normatifs organisant la gestion et la conservation d'archives publiques.**

■ Voir [l'avis n° 35/2024 du 26 avril 2024](#) concernant un avant-projet d'ordonnance relative aux archives publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (CO-A-2024-055) ;

■ Voir [l'avis n° 80/2023 du 27 avril 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française (CO-A-2023-045).

Dans un autre sens, il est aussi **possible qu'un texte normatif prévoie une obligation de supprimer** les données au terme d'un certain délai. Ce qui peut constituer une **garantie appropriée dans une hypothèse où le traitement de données entraîne une ingérence importante** dans les droits et libertés des personnes concernées.

Lorsqu'une telle suppression est envisagée, selon la manière dont la personne concernée est informée du traitement et selon la brièveté de ce délai, il peut être nécessaire de prévoir dans la législation concernée des **mesures permettant un exercice effectif de ses droits par la personne concernée**. En effet, un délai très court de traitement des données ne peut avoir pour effet d'empêcher l'exercice effectif et utile de ses droits, par la personne concernée.

■ Dans le cadre des **enquêtes d'intégrité au niveau communal**, voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248).

Enfin, concernant **l'aspect technique de la suppression des données**, le SAA invite le lecteur à se référer à sa Recommandation n° 3/2020 du 7 janvier 2021 relative aux techniques de nettoyage de données et de destruction de supports de données<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-03-2020-du-11-decembre-2020.pdf>.

## III. Mesures techniques et organisationnelles

### III.1. Accountability

#### Le principe d'*accountability* implique-t-il des mesures normatives particulières ?

La pratique d'avis du SAA illustre des hypothèses dans lesquelles les projets de textes normatifs dont il est saisi abordent, d'une manière ou d'une autre, la mise en œuvre du principe d'*accountability* consacré dans le RGPD.

Ainsi, celui-ci est notamment important dans le cadre de la mise en œuvre des **dérogations aux droits des personnes concernées** qui doivent en principe toujours être justifiées *in casu*. Dans ce contexte, le cadre normatif applicable au traitement de données concerné prévoit parfois des dispositions spécifiques en la matière, et **peut réserver un rôle particulier au DPO**, tel que par exemple, assurer le suivi de l'information de la personne concernée.

■ Dans le contexte des **enquêtes communales d'intégrité**, voir [l'avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérant n° 133 ;

■ Dans le domaine du **droit économique et de l'inspection économique**, voir par exemple [l'avis n° 129/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Économie (CO-A-2022-110), considérants nos 29 et s. ; l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025), considérants nos 106 et s..

Sur le plan normatif, les législateurs choisissent parfois de mettre en place des **mécanismes spécifiques d'autorisation préalable** des traitements au niveau du **responsable du traitement ou d'autorités publiques spécialement désignées à cet effet**, qui peuvent être considérés comme relevant de la mise en œuvre du principe d'*accountability*. Parmi les autorités désignées dans ce cadre, peuvent être cités : le Comité de Sécurité de l'Information<sup>35</sup>, les Commissions de contrôle wallonne et

<sup>35</sup> Institué par la loi du 5 septembre 2018 instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

bruxelloise dans le domaine de l'échange de données entre autorités publiques<sup>36</sup> et le ministre de l'Intérieur dans le cadre de l'accès au Registre National<sup>37</sup>.

Il est à ce sujet fondamental de souligner **qu'une autorisation ne peut jamais suppléer l'application des principes de prévisibilité et de légalité**, à savoir, en d'autres termes, l'exigence de disposer d'un **encadrement normatif adéquat du traitement de données concerné**<sup>38</sup>. L'autorisation ne constitue pas une norme. Sur ce point, le législateur doit être conscient qu'il ne peut s'épargner l'exercice d'une réflexion aboutie lorsqu'il met en place des traitements de données à caractère personnel, un mécanisme d'autorisation ne pouvant combler l'éventuelle incomplétude du cadre normatif adopté, nonobstant le caractère évolutif de la technologie et de la société.

■ Dans le contexte de la création d'un **registre des nouveau-nés auprès du Registre National**, voir [l'avis n° 72/2024 du 26 juillet 2024](#) concernant l'avant-projet de loi créant un registre des nouveau-nés (CO-A-2024-188), considérants nos 39-44 ;

■ Dans le cadre de l'**accès aux données du Registre National**, voir [l'avis n° 34/2024 du 15 avril 2024](#) concernant une Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139) ;

■ Dans le domaine de l'**échange de données issues de sources authentiques en droit wallon**, voir [l'avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375), et concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376), considérants nos 54-55.

Le SAA et l'Autorité de Protection des Données via son Comité de Direction ont par ailleurs toutefois **sérieusement critiqué l'attribution d'une compétence d'autorisation à l'Autorité elle-même**. Notamment, outre l'impact qu'un tel mécanisme a sur la possibilité pour l'Autorité d'exercer efficacement l'ensemble de

---

<sup>36</sup> Soit en Wallonie, la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données instituée par L'Accord de coopération du 23 mai 2013 *entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative*, et à Bruxelles, la Commission de contrôle bruxelloise instituée par l'ordonnance du 8 mai 2014 *portant création et organisation d'un intégrateur de services régional*.

<sup>37</sup> Etant entendu toutefois que dans cette dernière hypothèse, l'intervention du Ministre joue également un rôle sur le plan normatif.

<sup>38</sup> Voir *supra*, pp. 16-21.

ses autres missions découlant directement de l'application du RGPD si elle ne dispose pas de moyens suffisants, un tel mécanisme met en cause l'impartialité de l'institution qui est susceptible de connaître dans une phase ultérieure contentieuse, du traitement autorisé (par exemple, lorsqu'une plainte est introduite à son sujet et que la Chambre Contentieuse s'en trouve saisie).

■ Voir [l'avis n° 32/2022 du 16 février 2022](#) concernant les articles 7, 25, 1° et 47 du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2021-280, CO-A-2021-281 et CO-A-2021-283), considérants nos 68 et s. ;

■ Voir l'annexe à l'avis du Comité de direction de l'APD du 25 février 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (AH-2022-0020)<sup>39</sup>, considérants nos 59 et s..

Pour être complet, il convient de souligner que dans le domaine tout à fait spécifique de l'accès des autorités publiques à des données de communications électroniques conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques, à des fins de sécurité nationale et de lutte contre la criminalité grave, et dans un autre cadre que celui de l'*accountability*, la Cour de justice a développé une jurisprudence spécifique en vertu de laquelle le droit national doit mettre en place un mécanisme de contrôle préalable de cet accès, au titre cette fois du respect du **principe de proportionnalité**<sup>40</sup>.

Enfin, de nouveau dans le cadre de l'*accountability*, **la mise en place d'un *logging*, ou d'un *audit-trail***, soit de journalisation des traitements de données, constitue une mesure technique et organisationnelle à mettre en œuvre **en exécution directe du RGPD** et qui est **en relation directe avec le principe d'*accountability***. En effet, à défaut de la mise en œuvre d'un *audit-trail*, il sera généralement impossible pour le responsable du traitement, de démontrer que ses activités de traitement sont conformes aux règles applicables. Il s'agit par conséquent d'une mesure élémentaire à mettre en place et en œuvre.

Lorsqu'il aborde le sujet du *logging*, particulièrement dans le contexte des traitements de données entraînant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, le SAA préconise une conservation des données générées dans ce contexte pour une durée de **10 ans**. Il est important de rappeler à cet égard que le *logging* dont il est en l'espèce question poursuit une **finalité tout à fait limitée** : celle de permettre la traçabilité des opérations de traitement de données afin de

---

<sup>39</sup> Disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-concernant-un-avant-projet-de-loi-modifiant-la-loi-du-3-decembre-2017-portant-creation-de-lautorite-de-protection-des-donnees.pdf>, dernièrement consulté le 17/01/2024.

<sup>40</sup> Notamment à ce sujet, voir les arrêts suivants : C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 20 septembre 2022, *Bundesrepublik Deutschland c/ SpaceNet AG, Telekom Deutschland GmbH*, affs jointes C-793/19 et C-794/19 ; C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 5 avril 2022, *G.D. c/ Commissionner of An Garda Siochana et al.*, aff. C-140/20 ; C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net*, affs jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18 ; C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige*, affs jointes C-203/15 et C-698/15 ; C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland*, affs jointes C-293/12 et C-594/12.

garantir leur conformité aux règles de protection des données et la mise en œuvre de ces dernières.

■ Dans le contexte de la **communication des listes électorales**, voir [l'avis n° 61/2024 du 27 juin 2024](#) concernant un projet d'arrêté ministériel déterminant les modalités de fonctionnement de la liste électronique et centralisée des électeurs (CO-A-2024-181), considérants nos 21-22 ;

■ S'agissant de l'**accès au Registre National**, voir [l'avis n° 34/2024 du 15 avril 2024](#) concernant une Proposition de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour (CO-A-2024-139), considérants nos 34-35 ;

■ Dans le domaine de l'**échange de données via l'intégrateur de services fédéral et la nécessité de conserver celui-ci 10 ans**, voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 123-126 ;

■ Pour un exemple dans le contexte des **banques de données communes terrorisme, extrémisme et processus de radicalisation**, voir [l'avis n° 97/2023 du 16 juin 2023](#) concernant un avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « *Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation* » (ci-après « T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (CO-A-2023-144) et un projet d'arrêté royal relatif à la banque de données commune T.E.R. (CO-A-2023-145), considérants n° 22-25 ;

■ Quant à la journalisation dans le cadre de l'accès à un **fichier central concernant des infractions dans le domaine de la sécurité routière**, voir [l'avis n° 198/2021 du 25 octobre 2021](#) concernant (1) un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, à l'exception du statut administratif et pécuniaire des agents et (2) un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, pour ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire des agents (CO-A-2021-165), considérant n° 31 ;

■ Dans le domaine de la **protection des joueurs**, voir [l'avis n° 178/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un projet d'arrêté royal modifiant deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès (CO-A-2021-172), considérants nos 17 et 18.



## III.2. Analyse d'impact

### Convient-il de réaliser une analyse d'impact au stade de la rédaction d'un texte normatif ?

Pour rappel, lorsqu'un traitement de données rencontre les conditions de l'obligation de réalisation d'une analyse d'impact, le responsable du traitement doit réaliser une telle analyse **même si une analyse a été menée dans le cadre du processus législatif**. C'est ce que prévoit l'article 23 de la LTD selon lequel : « *En exécution de l'article 35.10 du Règlement, une analyse d'impact spécifique de protection des données est effectuée avant l'activité de traitement, même si une analyse d'impact générale relative à la protection des données a déjà été réalisée dans le cadre de l'adoption de la base légale* ». Autrement dit, l'auteur de la norme prévoyant le traitement concerné ne pourra pas, par la réalisation de son analyse d'impact, dispenser le responsable du traitement de réaliser sa propre analyse d'impact.

Cette approche du législateur belge est logique dans la mesure où **il est généralement impossible, au stade de l'élaboration de la norme concernée, de disposer de l'ensemble des paramètres nécessaires à la réalisation d'une analyse d'impact complète**.

Le droit positif **n'exige en revanche pas la réalisation d'une telle analyse au stade de la rédaction** d'un projet normatif.

**Néanmoins**, deux ordres de considérations peuvent plaider, à tout le moins dans le contexte de projets normatifs présentant un certain niveau d'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées, dans le sens de **l'utilité de la réalisation d'une telle analyse**, à ce stade.

En effet premièrement, **cette analyse peut s'avérer nécessaire afin que l'assemblée délibérante concernée puisse avoir un débat éclairé et effectif** sur le projet normatif au sujet duquel elle est amenée à se prononcer. Deuxièmement, s'agissant de traitement de données fondés sur une mission d'intérêt public ou une obligation légale, le responsable du traitement aura une **marge de manœuvre limitée à l'égard des éléments essentiels du traitement** fixés par le cadre normatif concerné. Seul l'auteur de la norme peut influencer sur ces paramètres qui échappent à la prise du responsable du traitement. Une analyse d'impact au stade de l'élaboration de la norme concernée s'avère par conséquent d'autant plus importante.

Bien entendu, indépendamment de la réalisation d'une telle analyse d'impact, l'auteur de la norme doit toujours être en mesure d'en démontrer la proportionnalité, comme cela a été précédemment mis en évidence. Ces exercices se recoupent.

■ Dans le domaine de l'**intégration de services au niveau fédéral**, voir l'[avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 9-10 ;

■ Dans le contexte d'une **réforme bruxelloise concernant la gouvernance de la donnée**, voir [l'avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023](#) concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407), considérant n° 27 ;

■ Dans le contexte de **l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques**, voir [l'avis n° 141/2023 du 29 septembre 2023](#) concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 27 novembre 2016 relatif à l'identification de l'utilisateur final de services de communications électroniques accessibles au public fournis sur la base d'une carte prépayée (CO-A-2023-331), considérant n° 22.

### III.3. Minimisation des données et proportionnalité

#### Comment mettre en œuvre les principes de minimisation des données et de proportionnalité dans le secteur public ?

Il arrive au SAA de recommander la mise en œuvre de mesures techniques spécifiques en exécution du principe de **minimisation** des données et plus largement d'ailleurs, du principe de **proportionnalité**.

C'est par exemple dans cette logique que le SAA peut préconiser le **traitement de données pseudonymisées ou rendues anonymes plutôt que les données à caractère personnel originales**.

■ Dans le **contexte des statistiques**, le SAA a rappelé que le principe de proportionnalité et le principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1, c), du RGPD nécessitent de recourir à des données rendues anonymes ou pseudonymisées si la finalité du traitement peut être accomplie sur la base de telles données. Voir par exemple [l'avis n° 211/2022 du 9 septembre 2022](#) concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui (CO-A-2022-187) (statistiques et catégories particulières de données).

**S'agissant de l'anonymisation et de la pseudonymisation**, le SAA renvoie régulièrement à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation<sup>41</sup>. Il convient d'avertir le lecteur quant à **la révision en cours de ces lignes directrices** qui pourrait influencer fortement les caractéristiques minimales requises pour que des données puissent être considérées comme valablement pseudonymisées ou anonymisées, et qui tiendra compte de la

<sup>41</sup> Cet avis est disponible à l'adresse suivante :

[https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf).

jurisprudence de la Cour de justice quant au concept de données à caractère personnel<sup>42</sup>.

Le SAA recommande généralement que l'exposé des motifs d'un projet normatif contienne des informations quant aux stratégies **d'anonymisation** susceptibles d'être envisagées (afin de guider le responsable du traitement), à la manière dont procèdent certains responsables du traitement sur le plan international<sup>43</sup>. En effet, la **transparence quant à la stratégie d'anonymisation** retenue ainsi qu'une **analyse des risques liés à la réidentification** constituent des éléments contribuant à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.

Les données anonymisées ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et seules ces dernières ne constituent plus des données personnelles et sont donc exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant n° 26 du RGPD<sup>44</sup>. Dès lors, eu égard à la définition du concept de donnée à caractère personnel figurant à l'article 4, 1), du RGPD<sup>45</sup>, il convient de s'assurer que – lorsqu'un traitement ne peut porter que sur des données anonymisées – le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint<sup>46</sup>. A défaut, les données traitées devront être considérées comme des données à caractère personnel.

En revanche, lorsque le traitement de données **pseudonymisées**<sup>47</sup> est pertinent, il conviendra tout d'abord de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de

---

<sup>42</sup> A ce sujet, voir par exemple : C.J.U.E. (6<sup>e</sup> Ch.), arrêt du 7 mars 2024, *OC*, aff. C-479/22 ; C.J.U.E. (4<sup>e</sup> Ch.), arrêt du 7 mars 2024, *IAB Europe*, aff. C-604/22 ; C.J.U.E. (2<sup>e</sup> Ch.), arrêt du 19 octobre 2016, *Breyer*, aff. C-582/14.

<sup>43</sup> Voir par exemple <https://centre.humdata.org/guidance-note-responsible-approaches-to-data-sharing/>.

<sup>44</sup> Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) relative aux techniques d'anonymisation, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29,

[https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf).

<sup>45</sup> A savoir : « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée ») ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

<sup>46</sup> L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

<sup>47</sup> Celles-ci sont définies par le RGPD dans la définition du traitement de « pseudonymisation » consacrée dans l'article 4, 5), du RGPD, comme « plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable ».

pseudonymisation<sup>48</sup>. Ensuite, ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière<sup>49</sup>.

Au passage, il convient de rappeler que **le processus d’anonymisation est un traitement de données à caractère personnel**. Par conséquent, comme tout traitement de données à caractère personnel, **il doit poursuivre une finalité déterminée et explicite**.

■ Dans ce sens, voir [l’avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022](#) concernant un avant-projet de loi relative à l’approche administrative communale, à la mise en place d’une enquête d’intégrité communale et portant création d’une Direction chargée de l’Evaluation de l’Intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248), considérant n° 121 ;

■ Voir [l’avis n° 131/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022](#) concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-128) et concernant un projet d’arrêté royal relatif au fonctionnement de la Commission du travail des arts et à l’amélioration de la protection sociale des travailleurs des arts (CO-A-2022-129), considérant n° 26.

Dans un autre registre mais toujours **sur le plan technique**, le SAA émet parfois des **recommandations plus précises invitant au recours à certaines techniques**.

Il a ainsi déjà recommandé l’utilisation d’un **filtre de Bloom ou de cuckoo**, dans le cadre de la vérification locale de la détention ou non par une personne d’une caractéristique enregistrée dans un registre centralisé, sans que ne soit dévoilé tout ce registre à ceux qui opèrent cette vérification localement. Cette technique permet aussi d’éviter de communiquer des informations non nécessaires au gestionnaire du registre.

■ Dans le contexte de la **mise à disposition du public d’une banque de données à caractère personnel**, voir [l’avis n° 05/2024 du 19 janvier 2024](#) concernant un avant-projet de loi-programme, titre 5 Indépendants (CO-A-2023-497), considérant n° 56 ;

■ Dans le domaine des **jeux de hasard**, voir [l’avis n° 162/2023 du 18 décembre 2023](#) concernant un projet de loi modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (CO-A-2023-464), considérant n° 10.

---

<sup>48</sup> ENISA :

<https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et

<https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

<sup>49</sup> Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « *minimisation* » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l’article 5, § 1er, c) du RGPD.

Le SAA a par ailleurs aussi recommandé l'utilisation du protocole **Private Set Intersection** afin de limiter l'échanges de données entre autorités publiques. Ce protocole consiste en une technique de cryptographie permettant à deux ou plusieurs parties détenant des ensembles de données, de comparer des versions chiffrées de leurs ensembles afin de calculer leur intersection. Dans ce contexte, aucune des parties ne révèle de données à l'autre partie, à l'exception des informations se trouvant dans l'intersection des ensembles de données.

■ Dans le contexte de l'**octroi automatique du tarif social en matière de communications électroniques**, voir [l'avis n° 135/2020 du 11 décembre 2020](#) concernant une proposition de loi (Doc. parl., 55, 0642/006) modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ce qui concerne l'octroi automatique du tarif social (CO-A-2020-135), considérants nos 15-20.

Dans le domaine de la **mobilité** et en particulier, **des taxes routières et en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de la politique de mobilité**, le SAA a déjà notamment préconisé la mise en place de solution technique garantissant la localisation des données traitées **dans l'On Board Unit des véhicules**, sans transfert de ces données dans un système centralisé. De telle sorte que les données à caractère personnel concernant les déplacements du véhicule ne sont pas partagées et ne sont accessibles que dans l'hypothèse où un audit est nécessaire (par exemple, lorsqu'une taxation est contestée).

■ Voir [l'avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier (CO-A-2021-227), considérants nos 20 et s. ;

■ Voir [l'avis n° 186/2021 du 8 octobre 2021](#) concernant un avant-projet d'ordonnance établissant une taxe kilométrique de lutte contre la congestion du trafic automobile (CO-A-2021-170), considérants nos 50 et s. ; [l'avis n° 247/2022 du 9 novembre 2022](#) concernant un avant-projet d'ordonnance instituant un cadre en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de la politique de mobilité et de sécurité routière (CO-A-2022-231), considérants nos 53 et s.

Le SAA a déjà également conseillé le recours au **chiffrement homomorphe**, une technique de chiffrement permettant d'effectuer des opérations sur des données chiffrées sans avoir à les déchiffrer, pour obtenir un résultat identique à celui qui aurait été obtenu à partir du traitement de données non chiffrées. De cette manière, le responsable du traitement peut traiter les données à caractère personnel concernées sans en prendre connaissance.

■ Dans le domaine de la **santé mentale**, voir [l'avis n° 274/2022 du 21 décembre 2022](#) concernant l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne la santé mentale et ses services actifs en Wallonie (CO-A-2022-270), considérants nos 76-77.

Enfin, dans le cadre de la publication des décisions judiciaires notamment, le SAA a déjà préconisé la mise en œuvre de mesures techniques **empêchant techniquement**

le « **bulk downloading** » (le téléchargement groupé, de masse, en une opération), et prévoyant l'utilisation d'un **captcha** (un procédé de test permettant d'identifier si la consultation envisagée est réalisée par un être humain) et de **rate limiting** (une technique permettant de contrôler la fréquence des requêtes d'un utilisateur).

■ Voir [l'avis n° 98/2022 du 13 mai 2022](#) concernant un projet de loi portant création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et arrêts (CO-A-2022-078), considérant n° 25.

### III.4. Privacy by design and by default

#### Comment mettre en œuvre les principes de *privacy by design and by default* ?

S'agissant du principe de *privacy by design*, il convient de se référer aux développements précédents concernant **le principe de minimisation des données qui peut commander la mise en place de solutions techniques garantissant son application**. Ces solutions contribuent à garantir que dès la conception du traitement de données, celui-ci sera respectueux du principe de minimisation des données.

Le SAA a déjà pu critiquer la **carte d'identité électronique belge** à l'égard du principe de *privacy by design*. Il a relevé à cet égard que le concept actuel de la carte d'identité électronique datait d'il y a 15 ans. Et que se posait la question de savoir si entre-temps, l'on avait sérieusement examiné si, compte tenu de l'état actuel de la technologie, il était possible de délivrer au citoyen une carte lui permettant de mieux protéger ses données. Actuellement, la carte d'identité peut difficilement être considérée comme un exemple de *privacy by design*. Le citoyen est en effet démuni et est obligé de se baser sur la bonne foi de chaque personne qui lit sa carte d'identité. Lorsqu'il consent à la lecture de sa carte, il n'a aucune garantie que les informations qui sont lues, dont la photographie, ne sont pas non plus enregistrées. Lorsque sa carte est volée ou qu'il la perd, le vol d'identité est facile.

■ Voir [l'avis n° 100/2019 du 3 avril 2019](#) concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité (CO-A-2019-087), considérants nos 18-19.

Occasionnellement, le SAA a également pu se prononcer au sujet de la manière de mettre en œuvre le principe de ***privacy by default***.

■ Pour un exemple dans le cadre des **compteurs intelligents**, voir [l'avis n° 76/2018 du 5 septembre 2018](#) concernant un Projet d'arrêté du Gouvernement flamand modifiant l'arrêté relatif à l'énergie du 19 novembre 2010 en ce qui concerne le déploiement de compteurs numériques (CO-A-2018-068), considérants nos 12-13.



### III.5. Sécurité des données

#### Le SAA se prononce-t-il au sujet des mesures techniques à mettre en œuvre pour assurer la sécurité de l'information ?

Lorsque les projets normatifs concernés s'y prêtent, soit qu'ils envisagent directement des aspects des mesures techniques et organisationnelles en relation avec la sécurité de l'information, soit lorsque le SAA considère qu'il devrait en être ainsi, ce dernier se prononce à l'égard des mesures à mettre en œuvre dans le cadre des traitements envisagés.

D'emblée, il convient de renvoyer aux développements précédents concernant le **logging ou l'audit trail** des traitements de données<sup>50</sup>. Si les mesures techniques mises en œuvre dans le cadre de la journalisation sont déterminantes dans le cadre de l'*accountability*, elles constituent également des mesures élémentaires en matière de sécurité de l'information.

Dans un certain sens, il convient aussi et de nouveau, de se référer aux solutions techniques qui ont été mises en évidence dans le cadre de la mise en œuvre du **principe de minimisation des données**<sup>51</sup>. Le **chiffrement** des données constitue aussi une mesure élémentaire de sécurité de l'information.

Au-delà de ce contexte, à plusieurs reprises, le SAA s'est penché sur la question du **recours au courriel** pour l'échange de données à caractère personnel. Le SAA s'est exprimé défavorablement à l'égard du recours à cette technique lorsque sont échangées des **données sensibles** (concept délibérément plus large que celui de catégorie particulière de données). Une **plate-forme sécurisée constitue généralement l'alternative à préférer** dans ce cadre.

■ Pour le rejet du recours au simple courriel s'agissant de **l'envoi de données relatives à la santé**, voir [l'avis n° 63/2024 du 27 juin 2024](#) concernant un avant-projet de loi établissant et organisant la plateforme TRIO (CO-A-2024-164), considérant n° 16 ;

■ Voir par exemple [l'avis n° 106/2022 du 3 juin 2022](#) concernant un projet d'arrêt du Gouvernement wallon modifiant le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne la promotion de la santé, en ce compris la prévention, en Région wallonne (CO-A-2022-090), considérants nos 20 et s., le SAA se prononce sur ce qui peut constituer pour lui un **courriel sécurisé**.

Le SAA a également pu se prononcer quant au **type de connexion** à utiliser pour réaliser des transferts de données et quant à la **sécurisation des accès à des systèmes d'informations via internet**.

<sup>50</sup> Voir *supra*, p. 57.

<sup>51</sup> Voir *supra*, pp. 60-64.

■ S'agissant de la **connexion à utiliser pour le transfert de données**, voir par exemple [l'avis n° 78/2022 du 22 avril 2022](#) concernant (1) un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal portant obligation d'adresser électroniquement les avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession, déterminant des modalités concernant cette notification et portant modification de l'article 7 de l'arrêté royal du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession et (2) un projet d'arrêté ministériel portant modification de l'arrêté ministériel fixant les modalités relatives à l'envoi électronique des avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession (CO-A-2022-060), considérants nos 7-12 ;

■ Dans le domaine de la **protection des joueurs et de la sécurisation des accès au système EPIS via internet**, voir [l'avis n° 178/2021 du 4 octobre 2021](#) concernant un projet d'arrêté royal modifiant deux arrêtés royaux du 15 décembre 2004 en ce qui concerne le système EPIS et le registre d'accès (CO-A-2021-172), considérants nos 15-16.

A plusieurs reprises, le SAA a recommandé l'utilisation de **modes d'authentification forts** dans le cadre de l'accès à des données à caractère personnel, tels que le recours à la carte d'identité électronique ou à d'autres moyens technologiques.

■ S'agissant de l'accès à l'information selon laquelle un véhicule est **assuré ou pas**, voir [l'avis n° 29/2022 du 16 février 2022](#) concernant un projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2021-285), considérant n° 32 ;

■ Dans le cadre de l'**accompagnement des chercheurs d'emploi**, voir [l'avis n° 90/2020 du 11 septembre 2020](#) concernant un avant-projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi (CO-A-2020-069), considérant n° 10 ;

■ Dans le contexte de la **lutte contre le dopage**, voir [l'avis n° 186/2019 du 29 novembre 2019](#) concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du 19 mars 2015 portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage (CO-A-2019-195), considérant n° 24 ;

■ Dans le cadre de la consultation des **données relatives à la santé**, voir par exemple [l'avis n° 117/2018 du 7 novembre 2018](#) concernant un projet de base juridique pour la consultation de données de santé via une plateforme électronique (CO-A-2018-115), considérant n° 32.

Les développements précédents ont démontré que le SAA se prononce régulièrement à propos de la responsabilité au regard du traitement de données. Dans ce cadre, il lui arrive de s'exprimer également spécifiquement sur la **responsabilité à l'égard de la mise en œuvre de mesures de sécurité**, lorsqu'un texte normatif charge différentes entités d'obligations en la matière.

■ Dans le cadre de l'**échange de données via l'intégrateur de services fédéral**, voir par exemple [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 123-126.

Afin de garantir un meilleur contrôle sur la communication de données à caractère personnel, le SAA a pu également recommander le recours à des **mesures de fingerprinting**, dans le contexte de la communication des listes électorales. A cette occasion, le SAA s'est également exprimé quant aux **caractéristiques** du *fingerprinting* et a précisé que le texte normatif en projet devrait explicitement prévoir que la méthode utilisée soit conforme aux règles actuelles de l'art, et réponde à ce titre, notamment, aux exigences de robustesse (non aisément enlevables), d'invisibilité (à l'œil humain) et de secret (la technique de *fingerprinting* devant rester secrète). Celui-ci devrait également prévoir que le *fingerprinting* des fichiers communiqués dépende du compte personnel de chaque destinataire spécifique (personne physique), et que le fichier communiqué soit encore « timestampé » (tant au niveau de la date que de l'heure de mise à disposition du fichier contenant la liste des électeurs).

■ Voir [l'avis n° 61/2024 du 27 juin 2024](#) concernant un projet d'arrêté ministériel déterminant les modalités de fonctionnement de la liste électronique et centralisée des électeurs (CO-A-2024-181), considérants nos 23-24.

### III.6. DPO

#### Des spécificités existent-elles à propos du DPO dans le secteur public ?

D'emblée, il convient de souligner de nouveau que l'objectif du présent document n'est pas d'être exhaustif mais bien d'évoquer la pratique d'avis du SAA. Certaines spécificités peuvent concerner le rôle du DPO dans le secteur public et la pratique du SAA l'illustre.

Ainsi par exemple, la **rédaction du protocole qu'une autorité fédérale doit conclure** avec toute autre autorité publique ou organisation privée lorsqu'elle lui transfère des données à caractère personnel, **doit faire l'objet d'un avis du DPO**. Selon l'article 20, § 2, de la LTD : « *Le protocole est adopté après les avis respectifs du délégué à la protection des données de l'autorité publique fédérale détenteur des données à caractère personnel et du destinataire. Ces avis sont annexés au protocole. Lorsqu'au moins un de ces avis n'est pas suivi par les responsables du traitement, le protocole mentionne, en ses dispositions introductives, la ou les raisons pour laquelle ou lesquelles cet ou ces avis n'ont pas été suivi* ».

■ Voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 96-99.

Le SAA rappelle en tout état de cause (ceci n'est pas propre au secteur public) qu'il convient bien évidemment de **ne pas de confondre le rôle du DPO et celui du responsable du traitement**. Le DPO joue un rôle de conseil et d'accompagnement du responsable du traitement et il n'a pas de responsabilité opérationnelle ni décisionnelle dans la réalisation des traitements de données.

■ Dans le cadre de **la pandémie de COVID 19**, voir [l'avis n° 268/2022 du 21 décembre 2022](#) concernant un avant-projet de loi concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager et modifiant diverses dispositions relatives au Comité de sécurité de l'information (CO-A-2022-299), considérants nos 30 et 35 ;

■ Voir par exemple **dans le domaine des statistiques**, [l'avis n° 127/2021 du 28 juillet 2021](#) concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique (CO-A-2021-127), considérant n° 51.

Quant à la question du **cumul des rôles de délégué à la protection des données et de conseiller en sécurité de l'information**, le SAA s'est également déjà prononcé. L'auteur d'un projet normatif peut en effet souhaiter encadrer l'activité du DPO, dans les limites permises par le RGPD. Le SAA a considéré que la présence d'un conflit d'intérêts se posait lorsque le texte normatif concerné prévoit que le conseiller en sécurité (qui pourrait également exercer la fonction de DPO) doit fournir des avis d'expert dans le domaine de la sécurisation des informations, en accordant une attention particulière à la sécurité des données et des réseaux, et qu'il doit mener à bien des missions qui lui sont confiées dans le domaine de la sécurisation des informations. Ces activités sont en effet liées à la détermination des moyens et (sous-)finalités de traitement de données à caractère personnel en matière de sécurité de l'information, de telle sorte qu'*a priori*, charger un DPO de ce rôle additionnel entraîne un conflit d'intérêts.

■ Voir [l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024](#) concernant un avant-projet de loi modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554), considérants nos 134-137.

Selon les réglementations applicables, le DPO se voit également attribuer un **rôle spécifique dans le cadre de la mise en œuvre des exceptions aux droits des personnes concernées**<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Voir par exemple les dispositions pertinentes du livre XV du Code de droit économique. Voir *supra*, p. 49.