



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023

Objet:

demande d'avis 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) ;

demande d'avis 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)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis du Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement, Monsieur Frédéric Daerden (ci-après « le Vice-Président » ou « le demandeur »), reçue le 13 juillet 2023 ;

Vu la demande d'avis de la Ministre de la Fonction publique, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière, Madame Valérie De Bue (ci-après « la Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 13 juillet 2023 ;

Émet, le 29 septembre 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Vice-Président et la Ministre ont introduit auprès de l'Autorité des demandes d'avis concernant des avant-projets de décrets *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* (ci-après, « **le Projet** ») 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)* (ci-après, « **le Projet création BCED** »).
2. Ces Projets réforment le paysage normatif de l'échange de données issues de sources authentiques dans les ordres juridiques de la Région wallonne et de la Communauté française. Concrètement, le Projet abroge deux accords de coopération existants : l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française *portant sur le développement d'une initiative en commun en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative* (ci-après, « **l'accord de coopération partage de données** »), et l'accord de coopération du 21 février 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française *en matière de simplification administrative et d'administration électronique et organisant un réseau des correspondants en charge de la simplification administrative et de l'administration électronique*.
3. L'Autorité s'est déjà prononcée sur une initiative de réforme de ce contexte normatif dans son **avis n° 65/2019** du 27 février 2019 *relatif à 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)* (ci-après, « **l'avis précédent de l'Autorité** »). L'Autorité signale d'emblée que la réforme entreprise via les présents Projets diffère à plusieurs titres

du projet alors soumis pour avis dans le contexte de cet avis précédent. Néanmoins, les principes rappelés dans cet avis précédent demeurent pertinents dans le cadre de la présente analyse.

II. Examen

II.1. Principes de prévisibilité et de légalité dans le contexte de l'échange de données issues de sources authentiques

4. **L'Autorité s'est déjà prononcée** en détails aux **considérants nos 5-19 de son avis précédent quant à l'application des principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution** dans le contexte de l'accord de coopération partage de données et de la réutilisation des données issues de sources authentiques, et ce compte-tenu des spécificités du domaine couvert par cet accord et du dispositif prévu. L'Autorité **renvoie à ces considérations à titre préliminaire**.
5. En particulier au considérant n° 7 de son avis précédent, l'Autorité relève que les principes de prévisibilité et de légalité « *doivent être appliqués en prenant en compte la nature générale et abstraite du projet qui en substance, fixe un cadre pour l'échange en Wallonie entre autorités publiques de données à partir de sources authentiques de données en permettant une collecte unique auprès des citoyens et des entreprises, et pour le contrôle des traitements de données réalisés par ces autorités, sans prévoir directement des traitements de données particuliers (à quelques nuances près toutefois, voir [...]). Ainsi, au-delà de cette finalité générale, le projet ne fixe pas lui-même les finalités déterminées et explicites des traitements des données provenant des sources authentiques, celles-ci ressortant d'autres textes le cas échéant futurs. [...]* ».
6. Autrement dit concrètement, **la conformité des traitements de données mis en œuvre en exécution du Projet au regard des principes de prévisibilité et de légalité, devra être évaluée *in concreto* et systématiquement à l'aune de trois cadres normatifs** : celui régissant la source authentique de données ; celui du Projet ; et celui régissant l'activité du service public participant qui envisage de traiter la donnée issue de la source authentique concernée. Notamment, l'article 7, § 2, al. 2, du Projet s'inscrit dans cette logique lorsqu'il rappelle que « *Le recours aux services de la BCED^[1] ne confère pas aux services publics participants le droit d'accéder à des données auxquelles ils n'auraient pas accès en consultant directement les sources de données authentiques* ».

II.2. Acteurs concernés et responsabilités au regard du traitement de données

¹ Voir le considérant n° 8.

II.2.1. Rappel des principes et responsabilités de la BCED et de la source authentique

7. S'agissant de **l'identification du responsable du traitement**, l'Autorité rappelle tout d'abord sa pratique d'avis selon laquelle une autorité publique 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)², ou nécessaire à l'obligation légale qui la lie³, en vertu de la norme concernée⁴. Dans le cadre particulier de la réforme de l'accord de coopération de partage de données, **l'Autorité a déjà émis divers commentaires en ce sens, au sujet de la responsabilité au regard du traitement de données, aux considérants nos 90-113 de son avis précédent auxquels elle renvoie, ceux-ci valant *mutatis mutandis* dans le cadre du présent avis⁵.**
8. Selon l'article 2, al. 1^{er}, du Projet intégrateur de service, la **BCED** (« **Banque Carrefour d'Echange de Données** ») est désignée comme intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française. Un intégrateur de service est « *une institution qui, par ou en vertu d'un traité, d'un règlement, d'une directive, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance est chargée de l'intégration de services à un niveau de pouvoir ou dans un secteur déterminé* »⁶ (souligné par l'Autorité), et l'intégration de service est définie comme « *l'organisation d'échanges mutuels de données électroniques entre les services publics participants ou entre les services publics participants et les intégrateurs de services ainsi que la mise à disposition intégrée de ces données* »⁷ (souligné par l'Autorité). Le Projet détermine les missions de la BCED, parmi lesquelles :

« 1^o offrir des services d'accès aux sources authentiques de données aux services publics participants le cas échéant en partenariat avec d'autres intégrateurs de services ;

² Article 6, 1., e), du RGPD.

³ Article 6, 1., c), du RGPD.

⁴ Voir notamment : avis de l'Autorité 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 ; avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 42 et s. ; avis n° 131/2022 du 1^{er} 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*, considérants nos 55 et s. ; 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*, considérants nos 3-41 et 87-88 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 *concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier*, considérants nos 35-37 ; 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'*, considérant n° 22 ; 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 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*, considérants nos 9-17.

⁵ Concernant l'Entreprise publique des Technologies Numériques de l'information et de la communication visée par le décret du 25 octobre 2018 *relatif à l'Entreprise publique des Technologies Numériques de l'Information et de la Communication de la Communauté française* (soit, « **ETNIC** »), voir également 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.

⁶ Article 1^{er}, 1^o, du Projet.

⁷ Article 1^{er}, 2^o, du Projet.

2° gérer les accès aux sources authentiques de données dans le respect des exigences et recommandations mentionnées dans les protocoles ou autorisations d'accès aux données ;

3° assurer la sécurité et organiser la traçabilité de l'utilisation des données à caractère personnel contenues dans des sources authentiques de données ;

4° mettre en place des mécanismes d'information quant à l'utilisation des données à caractère personnel contenues dans des sources authentiques de données ;

5° promouvoir les sources authentiques de données et leur utilisation ;

6° offrir des services d'appui dans le cadre de la gestion des données au sein de bases de données ayant vocation à obtenir le statut de source authentique de données, en collaboration avec les services compétents de la Région wallonne et de la Communauté française ;

7° attribuer le statut de sources authentiques de données à des bases de données ;

8° offrir des services en tant qu'intégrateur de services régional et communautaire ;

9° définir, mettre en place et gérer une architecture technique permettant aux services publics participants d'échanger des données ;

10° assurer le rôle de tiers de confiance pour des projets de pseudonymisation et anonymisation de données »⁸ (souligné par l'Autorité) ;

« La BCED peut conserver temporairement les données » afin de rendre plus efficace leur accès ultérieur »⁹ ;

C'est la BCED qui « communique par voie électronique et aux services publics participants et aux autres intégrateurs de services toute donnée électronique dont ils ont besoin pour l'exécution de leurs missions [...] »¹⁰.

9. Le Projet prévoit encore de manière générale que la BCED exerce ces missions « en toute indépendance »¹¹ des services publics participant aux échanges de données.
10. Dans ces conditions, lorsque ces activités impliquent le traitement de données à caractère personnel¹², **non seulement le Projet impute des obligations et missions à charge de la BCED qui nécessitent de traiter des données à caractère personnel, mais plus encore, ces missions et obligations sont en relation directe avec le traitement de données à caractère personnel.** Conformément à sa pratique, l'Autorité est d'avis que le dispositif du Projet doit par

⁸ Article 3 du Projet.

⁹ Article 4 du Projet. Le commentaire de cette disposition précise ce qui suit :

« Cette disposition a pour objectif de répondre à un problème de performance des services du gestionnaire de la source authentique, assurer un service qui ne serait pas offert par un gestionnaire de service et pour permettre l'échange de données lorsque le gestionnaire de la source authentique n'en a pas la capacité ».

¹⁰ Article 8 du Projet.

¹¹ Article 2, al. 2, du Projet.

¹² Notamment, il n'est pas exclu qu'une source authentique de données ne contiennent pas de données à caractère personnel.

conséquent prévoir **que dans les limites de ces (ses) obligations et missions, la BCED est responsable du traitement de données à caractère personnel**. Cette constatation appelle deux commentaires additionnels.

11. Premièrement, que le demandeur ait posé le choix de faire de la BCED un service commun aux ministères plutôt qu'un organisme d'intérêt public qui disposerait d'une personnalité juridique propre n'est pas déterminant en la matière. L'Autorité rappelle à ce sujet le considérant n° 7 de son 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)*, selon lequel :

*« 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**. De la sorte, 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 dans les faits, de déterminer clairement 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 concernée** (comme également, dans d'autres domaines, les services publics fédéraux) **ne dispose pas d'une personnalité juridique propre ne remet pas en cause les considérations précédentes**. L'Autorité rappelle sur ce point que les concepts de responsables du traitement, de responsabilité civile^[13] et de responsabilité politique sont des concepts distincts »* (gras dans le texte cité).

12. Deuxièmement, l'Autorité relève que dans le cadre d'un échange de données issues de sources authentiques impliquant le dispositif mis en place par le Projet, **la BCED joue un rôle décisif et incontournable qui est inextricablement lié au traitement** que constitue la communication de données par une source authentique à un service public participant (aux fins de réutilisation des données par ce dernier). Ainsi *in concreto*, dans le cadre de la mise à disposition de données, **la source authentique et la BCED poursuivent la même finalité (celle qui justifie la mise à disposition) et en outre, la BCED joue un rôle central dans la détermination des moyens mis en place** pour assurer l'accès aux sources authentiques de données et la communication de

¹³ Ce qui n'exclut pas non plus, que le RGPD ait un impact dans le domaine de la responsabilité civile, voir l'article 82, 4., du RGPD dans l'hypothèse des responsables du traitement conjoints.

données depuis celles-ci¹⁴. Autrement dit, l'Autorité est d'avis que **la source authentique de données et la BCED, dans la mesure de leurs responsabilités respectives en vertu du cadre normatif applicable ainsi que du Projet, sont des responsables conjoints du traitement que constitue la communication des données au services publics participants.**

13. A ce sujet, en relation avec les développements précédents, l'article 11, § 1^{er}, du Projet, rédigé comme suit, appelle un commentaire : « *Le gestionnaire de source authentique de données détermine la manière dont les demandes relatives à l'exercice des droits des personnes concernées visés au chapitre III du RGPD sont examinées, traitées et mises en œuvre. Cette information est publiée et mise à disposition des citoyens sur le site internet du gestionnaire* » (souligné par l'Autorité).
14. Premièrement, l'Autorité rappelle que sur la base de l'article 26, 3., du RGPD, dans l'hypothèse d'une responsabilité conjointe au regard du traitement, « *la personne concernée peut exercer les droits que lui confère le [RGPD] à l'égard de et contre chacun des responsables du traitement* ». L'article 26, 1., du RGPD prévoit quant à lui la possibilité pour le droit national de définir les obligations respectives des responsables du traitement conjoints, ce à quoi le Projet procède dans une certaine mesure, étant entendu qu'à défaut, ce sont les responsables du traitement qui dans un accord, définissent leurs responsabilités respectives. Autrement dit, **le Projet peut organiser l'exercice des droits de la personne concernée auprès des responsables du traitement concernés** (plutôt que le « *gestionnaire de la source authentique* »¹⁵) **et à défaut, ceux-ci le pourront, sans préjudice de l'article 26, 3., du RGPD juste rappelé, et de l'article 82, 4., du RGPD.** L'article 11, § 1^{er}, du Projet **doit par conséquent être adapté afin de viser le responsable du traitement de la source authentique de données.**
15. En outre, **l'article 11 du Projet doit également préciser le traitement de données auquel il s'applique.** Ainsi, cette disposition s'inscrit clairement dans le rôle d'intégrateur de services de la BCED, à savoir la communication des données issues de sources authentiques, et *a priori* pas par exemple, dans le cadre du rôle de tiers de confiance que jouerait la BCED¹⁶.

¹⁴ Certes dans un autre de contexte, voir CJUE, arrêt du 29 juillet 2019, *Fashion ID*, aff. C-40/17, §§ 76-85. L'approche de l'Autorité visée au considérant n° 7 du présent avis se justifie compte-tenu de la spécificité des traitements de données qui sont réalisés dans l'exécution d'une mission d'intérêt public (ou d'une obligation légale) par une autorité publique : l'autorité publique ne détermine pas elle-même la finalité du traitement de données qu'elle réalise, celle-ci est fixée par le législateur compétent, dans la norme fondant la mission (ou l'obligation) de l'autorité concernée (voir par exemple le considérant n° 15 de 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 plateforme d'échange électronique des données de santé (CO-A-2023-147)*). Cette réalité est reconnue par le RGPD qui prévoit logiquement en son article 4, 7), que « *lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre* ».

¹⁵ Voir toutefois les considérants nos 45-0 à ce sujet.

¹⁶ Article 3, 10°, du Projet. A propos de ce rôle, voir les considérants nos 45 et s.

16. **En conclusion**, les article 10¹⁷ et 11 du Projet **doivent être adaptés**.

II.2.2. Concept de « *gestionnaire de la source authentique de données* »

17. L'Autorité relève que dans le cadre du Projet, le « *gestionnaire de la source authentique* »¹⁸ apparaît *a priori* constituer un responsable du traitement, qui devrait par conséquent être identifié comme tel dans le dispositif du Projet. Ces gestionnaires sont définis comme « *les personnes morales de droit public internationales, nationales, fédérales ou fédérées, les institutions ou personnes morales qui en dépendent ou les personnes morales de droit privé exerçant des missions d'intérêt général, chargées de gérer des sources authentiques de données* » (souligné par l'Autorité). L'article 5, § 1^{er}, 2^o, du Projet prévoit d'ailleurs que pour pouvoir être une source authentique, la banque de données doit être « *gérée par un responsable de traitement identifié ou identifiable* » (souligné par l'Autorité). L'article 6, al. 1^{er}, du Projet prévoit également que chaque « *gestionnaire de source authentique de données détermine les conditions d'accès aux données qu'elle contient* » (souligné par l'Autorité), et c'est lui qui « *communiqu[e...] par voie électronique à la BCED toute donnée électronique disponible dont celle-ci a besoin pour l'exécution de ses missions d'intégrateurs de services* »¹⁹.

18. Cela étant dit, le Projet reconnaît la possibilité *qu'au sein de ce gestionnaire*, il y ait des responsables du traitement distincts, à identifier par ce même gestionnaire, dans le protocole à conclure par lui, avec le service public participant souhaitant accéder aux données²⁰. Au sujet de l'article 6, als 2 et 3, du Projet, ainsi que de l'article 11 analysé plus haut, l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la portée de la distinction qui était établie entre le « *gestionnaire de la source authentique de données* » et les « *responsables du traitement* » qui sont à identifier en son sein. En effet, tant la détermination des conditions d'accès aux données que la conclusion du protocole (et la définition de son contenu) et la détermination de la manière dont les demandes d'exercice de leurs droits par les personnes concernées sont examinées, traitées et mises en œuvre, sont des activités relevant du pouvoir (et des obligations) du responsable du traitement (pourquoi le Projet ne se référerait-il pas au responsable du traitement de la source authentique ?). Le demandeur a répondu ce qui suit :

« *Le gestionnaire de la SA et le responsable de traitement sont identiques.*

¹⁷ Cette disposition est rédigée comme suit :

« *La Communauté française et la Région wallonne sont, chacune pour ce qui les concerne, responsables des traitements de données à caractère personnel réalisés par la BCED au sens de l'article 4, 7), du RGPD lorsqu'elle intervient pour les services publics participants visés à l'article 1er, 5^o, a).*

La BCED agit en qualité de sous-traitant au sens de l'article 4, 8), du RGPD lorsqu'elle intervient dans le cadre de l'échange de données pour les services publics participants visés à l'article 1er, 5^o, b), c) et d) ».

¹⁸ Ces gestionnaires sont définis comme, article 1^{er}, 4^o, du Projet.

¹⁹ Article 8 du Projet.

²⁰ Voir l'article 6, al. 3, 2^o, du Projet.

Pour preuve, à l'article 5 du projet soumis à assentiment qui précise que pour la labellisation, il faut que la banque de données soit gérée par un RdT identifié.

La volonté d'introduire la notion de 'gestionnaire de SA' porte principalement sur la responsabilisation de l'administration qui se fait labelliser, et ainsi sur ses obligations en terme d'échange de données (qualité de la données, donnée de référence amenées à être partagées, etc...).

Tout responsable de traitement n'est pas gestionnaire de SA, alors que chaque gestionnaire de SA sera considéré comme le RdT.

Je conviens que la rédaction de l'art. 6, al.3, 2° peut porter à confusion, et le terme de Responsable de traitement vise plus particulièrement le service public participant que le gestionnaire. Si le libellé porte trop à confusion, nous pourrions revoir celui-ci pour qu'il soit plus précis ».

19. L'Autorité prend acte de cette explication. Si le demandeur envisage de conserver le concept de « *Gestionnaire de la source authentique de données* », il convient alors **d'adapter la définition de celui-ci en précisant qu'il s'agit du responsable du traitement de données de la source authentique, au sens du RGPD. L'article 6, al. 3, 2°, du Projet devra également être adapté afin de garantir la cohérence du Projet.**

II.2.3. Responsabilités du SPW Digital et d'ETNIC

20. Le Projet création BCED, qui constitue un **accord de coopération d'exécution du Projet**, accord de coopération qui ne nécessite pas l'adoption de décrets d'assentiment, prévoit l'intervention de deux autres entités, le « SPW Digital » et l' « ETNIC »²¹, dans les termes suivants :

« La BCED s'appuie sur les services du Gouvernement wallon en charge de l'informatique administrative, soit le SPW Digital, et l'ETNIC en matière informatique.

Le SPW Digital a pour mission :

1° d'assurer l'intégration de services pour la BCED ;

2° d'assurer le relais technique vis-à-vis des intégrateurs de services collaborant avec la BCED;

3° d'assurer le relais technique vis-à-vis des services publics participants, à l'exception des clients bénéficiaires de l'ETNIC ;

4° de définir et mettre en œuvre l'architecture BCED ;

²¹ Voir la note de bas de page n° 5. ETNIC est définie dans l'article 1, 2°, du Projet création BCED.

L'ETNIC a pour mission :

1° d'assurer l'intégration de services pour ses clients bénéficiaires ;

2° d'assurer le relais technique entre le SPW Digital et ses clients bénéficiaires ;

3° d'assurer, dans le respect du décret du 25 octobre 2018 du décret relatif à l'Entreprise publique des Technologies Numériques de l'Information et de la Communication de la Communauté française (ETNIC), des missions spécifiques pour le compte de la BCED pour faciliter l'échange de données.

La BCED établit une convention avec l'ETNIC définissant les missions que l'Etnic exerce en tant que sous-traitant de la BCED »²² (souligné par l'Autorité).

21. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur **la nécessité d'assurer la cohérence entre les principes régissant la désignation et le rôle des responsables du traitement, les dispositions du Projet et la disposition précitée.** Ainsi à tout le moins pour partie, **l'article 8 du Projet juste cité semble être en contradiction avec le Projet** en ce qu'il attribuerait des responsabilités de responsable du traitement à l'ETNIC et au SPW. L'Autorité est d'avis que **le Projet doit clarifier les responsabilités du SPW et de l'ETNIC au regard du traitement de données à caractère personnel** qu'il implique, en prévoyant le cas échéant, selon les intentions concrètes de l'auteur du Projet quant aux tâches qu'accompliront ces institutions, une responsabilité conjointe entre ces institutions et la BCED. Dans un projet d'une portée telle que celui soumis pour avis, à savoir un projet organisant de manière générale la réutilisation (obligatoire) des données provenant de sources authentiques dont la désignation est organisée, **aucun doute ne doit subsister quant aux responsabilités des acteurs impliqués** au regard du traitement de données à caractère personnel.
22. L'Autorité 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 (sauf à être requalifié en responsable du traitement)²³. **Si pour tout ou partie de leurs activités, le Projet entend attribuer à ETNIC ou au SPW Digital une responsabilité de sous-traitant**, il convient qu'il y procède de manière précise et cohérente, et qu'il garantisse qu'aux fins de sa mise en œuvre, **ETNIC et le SPW Digital soient tenus d'agir, dans le cadre du traitement de données à caractère personnel, conformément aux instructions de la BCED.**

II.2.4. Responsabilité de la source authentique qui ne corrige pas une donnée

²² Article 8 du Projet création BCED.

²³ Article 4, 1., 8), et 28, 3., a), et 10., du RGPD.

23. L'article 11, § 2, du Projet, prévoyant une obligation à charge des services publics participants de contacter le gestionnaire de la source authentique de données si une donnée est incomplète, inexacte ou imprécise, précise également que : « *Lorsqu'il n'a pas corrigé les données signalées comme étant inexactes, incomplètes ou imprécises, le gestionnaire de la source authentique de données peut être tenu pour responsable des éventuelles erreurs commises compte tenu de la non-correction des données signalées comme étant inexactes, incomplètes ou imprécises sauf s'il peut prouver et motiver l'impossibilité de correction de la donnée* » (souligné par l'Autorité).

24. L'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir d'une part, quelles sont les « *erreurs* » visées (s'agit-il exclusivement de viser les conséquences de l'inexactitude des données auprès des services publics participants ?), et d'autre part, quelles sont les hypothèses dans lesquelles il y aurait « *impossibilité* » de corriger les données. Celui-ci a répondu ce qui suit :

« L'objectif de l'article 11, §2 est de sensibiliser les consommateurs de données (les services publics participants) à leur rôle dans la gestion de la données. Il sera fréquent que ce soit le service public participant qui soit en contact direct avec la personne concernée, et parfois le plus à même de constater qu'une des données provenant d'une source authentique n'est plus à jour, inexacte, ...

Il lui revient donc de contacter la SA afin de notifier les erreurs éventuellement constatées (qu'il découvre l'erreur lui-même, ou via un contact avec la personne concernée).

Il faut nuancer l'impossibilité. Telle que repris dans le projet soumis, il s'agit pour le gestionnaire de l'impossibilité de corriger 'sans avoir au préalable vérifié la teneur de la demande de correction' auprès d'autres instances, voire éventuellement auprès de la personne concernée elle-même.

Il n'y a pas d'hypothèse précise actuellement pour illustrer l'impossibilité visée à l'alinéa 3. Toutefois, afin de parer d'éventuels cas de figure, il nous a semblé adéquat de prévoir cette possibilité dès le moment où le gestionnaire peut s'en justifier » (souligné par l'Autorité).

25. Ces objectifs appellent les observations complémentaires suivantes. L'Autorité note avant tout que le la disposition en Projet insiste également sur la responsabilité de la source authentique dès lors qu'en l'occurrence, elle se voit aussi attribuer une responsabilité particulière au regard des erreurs commises par les services publics participants le cas échéant concernés.

26. Plus fondamentalement, l'Autorité souligne également qu'en tout état de cause, **l'article 11 du Projet est sans préjudice des règles régissant la responsabilité des responsables du traitement en vertu du RGPD, et en particulier des articles 26, 3., et 82, 4., du RGPD.**

27. Enfin, **le dispositif de l'article 11, § 2, du Projet doit clarifier l'hypothèse d' « impossibilité » qu'il envisage, hypothèse dans laquelle la source authentique est dispensée de la responsabilité particulière instaurée.** Compte-tenu de la réponse fournie par le demandeur, l'Autorité identifierait deux catégories d'hypothèses. Tout d'abord, les hypothèses dans lesquelles la source authentique de données se trouverait dans l'impossibilité d'apporter une modification en raison d'une force majeure (hypothèse qui devrait être par ailleurs couverte par les principes du droit de la responsabilité civile, ce qu'il appartient au demandeur de vérifier). Ensuite, serait concernée la période pendant laquelle la source authentique de données, comme responsable du traitement, doit procéder à l'ensemble des vérifications nécessaires afin de vérifier la qualité de la donnée traitée par elle et selon, de la corriger, conformément au cadre normatif régissant son activité. Dans cette seconde hypothèse, l'Autorité est d'avis que le Projet (ou une disposition prise en exécution de celui-ci) pourrait prévoir que la source authentique doit indiquer que la donnée concernée est en cours de vérification.

II.2. « Moyens » d'identification

28. L'article 9, al. 1^{er}, du Projet détermine les données d'identification qui doivent être utilisées dans l'exécution des missions de la BCED visées à l'article 3 du Projet.

29. L'article 9, al. 2, du Projet prévoit néanmoins que « *Pour les données qui ne relèvent pas de l'application de l'alinéa 1^{er} [(hypothèse de l'exécution des missions visées à l'article 3 du Projet)], les Gouvernements wallon et de la Communauté française peuvent, chacun en ce qui les concerne, imposer l'utilisation d'autres moyens d'identification » (souligné par l'Autorité). Dans le silence du commentaire de la disposition à ce propos, l'Autorité a interrogé le demandeur quant aux hypothèses envisagées, particulièrement compte-tenu du fait que l'article 3 du Projet semble reprendre exhaustivement les missions attribuées à la BCED, et quant aux moyens d'identification visés. Celui-ci a répondu ce qui suit :*

« Les moyens d'identifications prévus à l'article 9 restent cadrés par les missions de l'article 3. Un moyen d'identification précis dans le cadre d'un échange particulier pourrait être imposé par un gouvernement si cela devait être nécessaire : on pourrait ainsi penser au numéro d'identification unique des élèves dans le cadre de l'enseignement obligatoire, etc...

Il nous semble donc utile de disposer d'une base légale qui nous permette d'utiliser ces identifiants si c'est nécessaire pour les besoins d'un de nos clients, sans pour autant devoir passer par une autorisation spécifique (à l'instar de l'article 8 de la loi sur le RN qui dispense d'autorisation l'utilisation du NRN si cela est prévu par la loi) » (souligné par l'Autorité).

30. La disposition **n'a pour conséquent pas pour objectif de viser d'autres missions de la BCED que celles visées à l'article 3 du Projet**. Sa formulation devra être adaptée en conséquence.
31. L'Autorité retient que l'objectif est de pouvoir également traiter des identifiants éventuellement utilisés dans des domaines spécifiques, tels que celui de l'enseignement évoqué par le demandeur. Dans ce contexte, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur ce qui suit. L'autre moyen d'identification concerné devra **également être prévu dans le cadre normatif qui s'appliquera *in concreto* aux échanges de données envisagés, *a priori***, dans le cadre normatif du service public participant. **L'Autorité considère**, compte-tenu des exigences de qualité des données consacrées dans le RGPD et des multiples finalités poursuivies via la source authentique de données, **que dans une source authentique de données, une personne physique doit être identifiée via son numéro de RN** (ou à tout le moins en tout cas, *également* identifiée via ce numéro, lorsqu'un autre identifiant sectoriel est nécessaire en vertu des règles concernées). Dans ces conditions *a priori*, dans le cadre d'un échange de données provenant d'une source authentique de données, l'autre identifiant éventuellement sollicité sera traité **cumulativement au numéro de Registre National**. L'Autorité est d'avis que le Projet doit être adapté afin de prendre en compte ces considérations.
32. Le demandeur a également porté à la connaissance de l'Autorité la préoccupation suivante concernant l'utilisation du numéro de Registre National.

« Il ressort de notre réunion que le SPF Intérieur ne souhaite plus autoriser l'utilisation du numéro de registre national si celle-ci n'est pas spécifiquement prévue dans une base légale, afin de répondre aux exigences de l'avis du 7 avril 2021 du Conseil d'Etat (68.936/AG). Cet élément nécessite d'apporter une précision au texte en projet.

Afin d'éviter tout problème ultérieur dans le cadre de la mise en œuvre des échanges de données, il est utile de préciser que les services publics participants sont également autorisés à utiliser le numéro de registre national dans le cadre de leurs missions lorsqu'ils utilisent les services de la BCED.

Nous pensons dès lors qu'il faudrait ajouter un alinéa en ce sens » (souligné par l'Autorité).

33. Sous réserve des développements ultérieurs concernant d'autres missions de la BCED²⁴, **l'Autorité est d'avis que le Projet peut (et doit même, sur la base des considérations exprimées au considérant n° 31) en effet prévoir qu'aux fins de l'échange de données issues de sources authentiques en exécution du Projet, les services publics participants et les responsables du traitement des sources authentiques doivent également utiliser le numéro de Registre National des personnes concernées afin d'identifier ces dernières**. De cette manière entre

²⁴ Voir les considérants nos 46 et s.

autres, ces instances ne devront pas requérir une autorisation du ministre de l'Intérieur aux fins des échanges de données qui auront lieu en exécution du Projet²⁵.

II.3. Procédure de « labellisation »

34. L'article 5 du Projet fixe une procédure de « labellisation » au terme de laquelle **la BCED peut attribuer le statut de source authentique de données** à une base de données répondant aux conditions fixées dans l'article 5, § 1^{er}. L'article 6 du Projet création BCED précise que c'est le responsable de de la BCED²⁶ qui est compétent pour attribuer à une source son statut de source authentique. L'Autorité a interrogé le demandeur sur la raison pour laquelle le Projet ne prévoit pas que la source authentique de donnée doit être désignée via une norme, à savoir à tout le moins un arrêté du Gouvernement. Le demandeur a répondu ce qui suit :

« Le précédent projet datant de 2013 prévoyait la désignation par une norme. Après 10 ans d'expérience sur le terrain, il s'est avéré que bien souvent le besoin de l'administration de disposer de source authentique de données, de données de référence et de données de qualité n'aboutissait pas toujours compte tenu de la lourdeur administrative pour l'élaboration d'une base légale.

Les changements de gouvernement ralentissent parfois des projets, ... voire mettent en suspens ceux-ci. Pour illustrer ce propos, il aura fallu près de 4 ans pour permettre l'adoption d'un arrêté labellisant la base de données 'ICAR' qui reprend l'inventaire des noms de rues de la Région Wallonne.

Dès lors, il nous semble plus adéquat de porter les efforts sur un travail sur la donnée elle-même, sur la qualité, la sécurisation des accès, la gestion des flux et la bonne efficacité de l'administration dans la mise en œuvre de l'only once que dans l'élaboration de normes labellisant les SA.

L'absence de norme n'est pas un frein à l'échange de données dès lors qu'elles sont reconnues comme étant les données de références : à titre d'exemple, nous pouvons citer les données d'homologation des véhicules ou encore la base de données de l'état des sols. Bien que non reconnues par une norme comme étant une source authentique, les données sont échangées compte tenu du fait qu'elles ont un intérêt pour différents acteurs.

²⁵ L'article 8, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques prévoit ce qui suit :

« Art. 8. § 1^{er}. L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national est octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions aux autorités, aux organismes et aux personnes visés à l'article 5, § 1^{er}, lorsque cette utilisation est nécessaire à l'accomplissement de tâches d'intérêt général.

L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national implique l'obligation d'utiliser également ce numéro du Registre national dans les contacts avec le Registre national des personnes physiques.

Une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance » (souligné par l'Autorité) ».

²⁶ Soit, conformément à l'article 5 du Projet création BCED, « un expert de rang A4 désigné par le Gouvernement de la Région wallonne sur avis conforme du Gouvernement de la Communauté française ».

Ceci étant, il est néanmoins prévu d'accompagner également les administrations dans l'évolution de leur base légale afin que celles-ci prévoient les modalités d'échange (finalités, etc...) relatives aux données qui seraient échangées » (souligné par l'Autorité).

35. L'Autorité relève que l'échange de données à caractère personnel nécessite bien toujours un cadre normatif conforme aux principes de prévisibilité et de légalité rappelés précédemment. Tout le Projet est d'ailleurs tourné vers l'encadrement (certes, mais à la fois logiquement, partiel, comme cela a été rappelé) des échanges de données issues de sources authentiques. Que des échanges de données puissent déjà exister entre autorités publiques en l'absence d'une labellisation d'une banque de données comme étant une source authentique de données est indifférent dans l'analyse.
36. **L'Autorité est d'avis que le Projet doit à tout le moins prévoir qu'un arrêté du Gouvernement doit être adopté pour qualifier une banque de donnée de source authentique de données.** En effet, la qualité de source authentique qui est attribuée à une banque de données constitue clairement un élément essentiel des traitements de données mis en place (elle relève de la finalité du traitement) : c'est de cette qualité que découle le mode indirect (et obligatoire) de collecte des données auprès de la source concernée, via la BCED, en exécution du Projet. Ce n'est par conséquent que compte-tenu des spécificités du Projet et de sa logique (à savoir la mise en place d'un dispositif général organisant le recours systématique aux sources authentiques de données) que l'Autorité a accepté antérieurement que le statut de source authentique puisse être attribué par une norme réglementaire (et non directement par une norme du rang de loi), sans pour autant méconnaître les principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution²⁷.

²⁷ Voir le considérant n° 19 de l'avis précédent de l'Autorité, selon lequel :

« L'Autorité est d'avis que le projet peut suivre cette approche que la Commission de la Protection de la Vie Privée a déjà acceptée dans son principe^[...], pour autant que l'accord de coopération ne puisse constituer un blanc-seing pour contourner l'exigence de légalité consacrée dans l'article 22 de la Constitution : le projet ne peut permettre de manière générale et abstraite que des arrêtés du Gouvernement puissent in fine, régir des sources authentiques de données de leur création à leur réutilisation. En conséquence, l'Autorité est favorable à l'approche poursuivie par le projet sous réserve de ce qui suit, lorsque les sources authentiques de données contiennent des données à caractère personnel :

- premièrement, en application des principes de transparence et de légalité évoqués précédemment (voir supra, points nos **Error! Reference source not found.-Error! Reference source not found.**), eu égard à la portée de l'accord de coopération, tant la source authentique de données que [...] devraient être créées et organisées par un décret (voir les articles 2, 1° et 2°, et 7, paragraphes 1^{er}, 2 et 3 du projet) ; ce qui n'empêche pas qu'un arrêté de Gouvernement puisse désigner, parmi les sources qui sont organisées via décret, lesquelles sont authentiques ;
- deuxièmement, toujours conformément à ces mêmes principes, les éléments essentiels des traitements de données ultérieurs devront également être déterminés par ou en vertu d'un décret. Autrement dit, les normes décrétales qui fonderont le traitement ultérieur de données issues de sources authentiques devront déterminer les éléments essentiels du traitement. Une fois de plus, un arrêté du Gouvernement ne pourra seul, en toute hypothèse, fonder le traitement ultérieur de la source authentique concernée, pour une finalité autre que celles ayant justifié sa création ;
- et troisièmement, dans le même sens que les deux commentaires précédents, l'Autorité souligne que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 7 du projet devraient également exiger des textes désignant les sources authentiques de données et banques de données issues de sources authentiques, la détermination des éléments essentiels du traitement, en ce compris les catégories de destinataires et finalités pour lesquelles ces derniers utiliseront les données » (références omises et souligné par l'Autorité dans le présent avis).

Déléguer ce pouvoir à une autorité publique telle que la BCED (*in concreto*, à son responsable) méconnaît ces principes.

37. S'agissant des conditions auxquelles doit répondre une base de données pour pouvoir être désignée comme source authentique de donnée, l'article 5, § 1^{er}, 3^o, du Projet prévoit que « *la banque de données trouve son fondement dans une norme de valeur légale* » (souligné par l'Autorité). L'Autorité est d'avis que l'expression « de valeur légale » est ambiguë et doit être remplacée par « décret ». Compte-tenu des principes de prévisibilité et de légalité juste rappelés, **il est nécessaire que les éléments essentiels des traitements de données réalisés par l'intermédiaire d'une banque de données constituant une source authentique de données soient définis dans une norme du rang de loi**²⁸. Ne peuvent à cet égard être identifiées comme source authentique que les banques de données dont les éléments essentiels sont déterminés par une norme du rang de loi. **S'agissant des ordres juridiques wallon et de la Communauté française, il convient par conséquent de se référer au décret**. L'article 5, § 1^{er}, 3^o, du Projet doit par conséquent être adapté en conséquence.

38. L'article 5, § 1^{er}, 4^o, du Projet consacre la condition suivante :

« 4^o la banque de données est utile en termes de réduction des charges administratives et d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers sur base des critères suivants :

a) la qualité des données se traduisant, en particulier, par leur exhaustivité, exactitude, actualisation, les garanties en matière de maintien de la qualité ;

b) l'opérationnalité de la source de données, notamment la disponibilité et l'accessibilité ;

c) l'impact financier et technologique lié à l'attribution du statut de source authentique de données ».

39. L'Autorité prend acte de la prise en compte de ces critères. Elle souligne l'importance du **critère visé au a) dans la mesure où la qualité de la donnée constitue un élément central** de nature à justifier la qualité authentique d'une donnée. Il conviendra dans ce cadre, de **tenir compte de la relation entre la mission d'intérêt public du responsable du traitement (de la source) et la donnée** concernée qu'il collecte et/ou enregistre ou encore, crée, et qu'il est envisagé de désigner comme donnée authentique.

²⁸ Voir notamment, le considérant n° 19 de l'avis précédent de l'Autorité et encore, plus récemment, le considérant n° 29 de l'avis n° 93/2023 du 17 mai 2023 *concernant un 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)*.

II.4. Services publics participants, BCED et autres intégrateurs de services ou sources authentiques d'autres niveaux de pouvoirs

40. L'article 7, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Projet prévoit l'obligation pour les services publics participants souhaitant accéder à des données provenant d'une source authentique de données de « *passer par la BCED* ». L'alinéa 2 de ce même paragraphe 1^{er} dispose que « *Lorsque la BCED ne peut pas répondre à la demande du service public participant, ce dernier peut bénéficier des services d'un autre intégrateur de service moyennant accord préalable entre la BCED et cet intégrateur de service* ». Le commentaire de cette disposition la justifie comme suit :

« Le premier paragraphe de cette disposition vise le cas particulier des organismes qui sont structurellement soumis à plusieurs intégrateurs de service, tels que les organismes dépendant du réseau élargi de la BCSS (Forem, Aviaq, ...) où certains échanges doivent se faire par l'intermédiaire de la BCSS sur base de la loi du 15 janvier 1990. Il est donc utile de prévoir une exception permettant aux différents intégrateurs de service de se répartir les missions d'intégration de service pour ces organismes » (souligné par l'Autorité).

41. Avant tout, l'Autorité relève que selon l'article 1^{er}, 3^o, du Projet, les sources authentiques de données sont notamment définies comme étant celles qui sont « *désignées comme telles par la BCED* ». L'Autorité a par conséquent interrogé le demandeur quant à la portée de l'article 7, § 1^{er}, al. 2, et quant à la question de savoir s'il était également envisagé de labelliser et désigner comme sources authentiques au sens du Projet des sources authentiques relevant d'une autre entité fédérale ou fédérée. Le demandeur a répondu ce qui suit :

« L'article 7, §1^{er}, al.2 vise principalement le cas du Forem ou de l'AVIQ qui sont des entités wallonnes, mais qui rentrent également dans le périmètre de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale.

Dès lors, ils sont reliés à 2 intégrateurs de service : la BCED et la BCSS. Sur le terrain, il s'avère qu'il n'est pas toujours facile de savoir qui sera l'intégrateur qui réalisera les échanges de données.

Le but de l'article 8 est de préciser que la BCED est l'intégrateur de service pour la RW et la CF, et que à cette fin, les flux de données provenant de SA régionales ou communautaires vers d'autres entités doivent passer par elle ; de même que des flux de données entrant vers la RW ou la CF (p[a]r exemple, des flux de données provenant de SA fédérales), passent également par la BCED, qui elle-même collabore avec l'intégrateur de service du Fédéral. [...] Il n'est pas prévu de labelliser les sources du Fédéral ou d'autres niveaux de pouvoirs » (souligné par l'Autorité).

42. L'Autorité prend acte de cette explication et du fait que la labellisation ne portera que sur des banques de données de la Région wallonne ou de la Communauté française. L'Autorité est d'avis que **la qualité de source authentique d'une banque de données relevant de l'ordre juridique d'une autre entité fédérée ou de l'Etat fédéral dépend directement de cette législation** (pour l'Etat fédéral par exemple, la loi) **et des concepts auxquels elle recourt**^{29,30}. C'est aussi cette autre législation qui déterminera dans quelles conditions la source authentique concernée peut être sollicitée.
43. Autrement dit, l'Autorité est d'avis que **l'article 7, § 1^{er}, du Projet** (ou en tout cas, le Projet) **doit être adapté afin de prévoir clairement dans quelles conditions les services publics participants doivent recourir à la BCED afin de consulter les sources authentiques relevant d'une autre entité fédérale ou fédérée**, et ce, pour autant que les règles organisant ces autres sources authentiques l'autorisent. Sur ce dernier point en effet, compte-tenu des règles répartitrices de compétences (au sujet desquels il appartiendra *in fine* au Conseil d'Etat et à la Cour constitutionnelle de se prononcer), l'Autorité est d'avis que **le Projet doit être sans préjudice des règles régissant les sources authentiques relevant d'une autre entité fédérale ou fédérée et ne peut notamment imposer des obligations spécifiques aux responsables du traitement de celles-ci**³¹. Le Projet peut néanmoins encore, dans ce contexte, attribuer un rôle au Gouvernement dans la

²⁹ Voir par exemple 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 surtout, la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*.

³⁰ Contrairement à la réforme qui était envisagée à l'occasion de l'avis précédent de l'Autorité, le présent Projet ne recourt plus au concept de « banque de données issues de sources authentiques de données ». A propos de ce concept, les considérants nos 13 et 14 de l'avis précédent de l'Autorité peuvent être rappelés :

« [...] L'Autorité s'interroge avant tout sur la création de banque de données issues de sources authentiques. En effet tout d'abord, comme la Commission pour la Protection de la Vie Privée a pu le soutenir, l'Autorité est d'avis qu'en principe, la source authentique de données est unique et ne doit pas être dupliquée³⁰. Pour une protection accrue de la vie privée des personnes concernées, la même Commission s'est également clairement positionnée en faveur de l'intégration de services plutôt que de l'intégration de données³¹. Autrement dit, pour ces raisons, le recours aux banques de données issues de sources authentiques devrait être exclu.

Cela est d'autant plus vrai que l'Autorité note qu'en l'état de la définition des concepts du projet (article 2, 1^o, 2^o et 5^o), il est permis que les « sources authentiques » de la banque de données issues de sources authentiques proviennent de sources authentiques externes (par exemple, une base de données fédérale). Dans ce contexte, l'Autorité d'une part, s'interroge sur la compétence et partant la légitimité, d'une entité fédérée à dupliquer de la sorte une base de données créée et organisée par une autre entité non partie à l'accord de coopération. Une justification au cas par cas sera nécessaire sur ce point. En tout état de cause d'autre part, une telle duplication et la réutilisation ultérieure des données ne pourront se réaliser que dans la mesure où l'autoriserait le cadre normatif applicable (dispositions d'exécution y comprises) à la source authentique externe concernée » (référence omise par l'Autorité dans le présent avis, mise en évidence dans le texte d'origine).

³¹ S'agissant de l'échange de données entre une source authentique d'une autre entité et un service public participant, l'Autorité envisage deux hypothèses. Soit un accord de coopération est conclu entre les entités concernées, soit les cadres normatifs régissant le service public participant et la source authentique concernée « se répondent » juridiquement, en ce sens que le cadre normatif de la source authentique permet la communication des données aux autres entités (fédérale ou fédérées), et celui régissant le service public participant permet la collecte de la donnée auprès d'une institution relevant d'une autre entité (fédérale ou fédérée). La deuxième hypothèse peut être illustrée par la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (voir également l'arrêté royal du 16 janvier 2002 *relatif à l'extension du réseau de la sécurité sociale à certains services publics [institutions publiques et institutions coopérantes de droit privé] des Communautés et des Régions, en application de l'article 18 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*).

L'Autorité relève au passage que le commentaire de l'article 8 du Projet, qui manque de clarté en ce qu'il semble supposer qu'un choix définitif quant au dispositif de cette disposition n'est pas encore posé, doit être adapté en conséquence et à l'aune de la position qu'exprimera le Conseil d'Etat en la matière.

désignation de ces sources authentiques d'autres niveaux de pouvoir pour lesquelles il convient d'avoir recours aux services de la BCED.

44. En outre, **dans un sens inverse, le Projet n'organise pas l'hypothèse dans laquelle une instance relevant d'une autre entité fédérée ou fédérale souhaiterait solliciter**, dans la mesure permise par le droit régional wallon ou communautaire français le permettrait, la **communication de données issues d'une source authentique labellisée en exécution du Projet**. L'Autorité invite le demandeur à envisager de compléter son Projet sur ce point.

II.5. Autres missions de la BCED

II.5.1. La BCED comme « tiers de confiance »

45. L'article 3, 10°, du Projet prévoit que la BCED a pour mission d' « *assurer le rôle de tiers de confiance pour des projets de pseudonymisation et anonymisation de données* ».
46. S'agissant du recours à un concept tel que celui de « tiers de confiance », assez récemment, au considérant n° 53 de son 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)*, l'Autorité a exprimé ce qui suit :

« Dans ce contexte, l'Autorité ne s'oppose pas à l'utilisation d'un « tiers de confiance » pour la réalisation de la pseudonymisation ou l'anonymisation des données. Cette notion n'existant pas dans le GDPR, le projet devra cependant définir ce que constitue un « tiers de confiance » dans le cadre de ce projet, et surtout, les responsabilités et qualités qui sont attendues de ce tiers par rapport par exemple à un sous-traitant. A titre d'exemple l'article 2, 3°, a), de l'accord de coopération attribue un rôle potentiellement similaire à la BCED : « une entité indépendante de confiance qui offre des services qui accroissent la fiabilité de l'échange électronique de données et de l'enregistrement de données et qui n'a elle-même aucune mission ou aucun intérêt en matière de traitement réel de [fond] de données à caractère personnel » (souligné par l'Autorité). Compte-tenu de cette définition, l'article 106/20 en projet pourrait par exemple avoir comme objectif d'imposer le recours à une entité indépendante/neutre à l'égard des traitements envisagés et des responsables du traitements concernés, qui n'a pas d'intérêt à connaître les données à caractère personnel traitées ou le résultat de leur traitement, et qui dispose d'une expertise avérée, conforme à l'état de l'art en matière de traitement de données à caractère personnel et en particulier, de pseudonymisation et d'anonymisation de données à caractère personnel. A cet égard, dès lors que l'exposé des motifs ne précise rien à ce sujet et que l'article 106/20 en projet est lui-même très succinct, l'Autorité ne peut se prononcer de

manière plus approfondie sur le projet et invite le demandeur à préciser le dispositif et l'objectif qu'il poursuit » (souligné par l'Autorité dans le texte original).

47. L'Autorité s'est encore positionnée récemment dans un sens similaire à ce qui vient d'être rappelé aux considérants nos 39-41 de son avis n° 115/2023 du 18 juillet 2023 *sur le projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 13 juin 2014 déterminant d'une part, les mesures réglementaires, administratives, techniques et organisationnelles spécifiques afin d'assurer le respect des prescriptions relatives à la protection des données à caractère personnel ou relatives à des entités individuelles et de secret statistique et d'autres part, fixant les conditions auxquelles l'Institut national de Statistique (INS) peut agir en qualité d'organisation intermédiaire en vue d'un traitement ultérieur à des fins statistiques. (CO-A-2023-213)*. L'article 203 de la LTD, se référant également au concept de tiers de confiance, dans le contexte des traitements à des fins archivistiques, de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, prévoit que celui-ci doit être soumis au secret professionnel et être indépendant du responsable du traitement initial.
48. Dans un autre domaine que celui de l'anonymisation et de la pseudonymisation, le droit européen réglemente spécifiquement également, la prestation de certains services de confiance (dont la signature et l'horodatage électroniques)³². Ce cadre normatif peut également, *mutatis mutandis*, constituer une source d'inspiration pour le demandeur.
49. Plus concrètement, à l'aune des cadres normatifs précités, et sans préjudice des considérations que l'Autorité estimerait utile d'émettre à l'avenir à ce sujet, **l'Autorité est d'avis que les éléments suivants sont pertinents dans le cadre de la conception de telles dispositions et des réflexions en la matière**, sous réserve de la possibilité de leur mise en œuvre au regard du droit européen (ce qu'il appartient au demandeur de vérifier) :
- La fixation de **conditions relatives à la relation entre l'autorité publique concernée et le demandeur d'un côté, et le tiers de confiance de l'autre**. A ce sujet, le tiers de confiance devrait notamment être indépendant de l'autorité publique et du demandeur de la réutilisation ;
 - La détermination des **responsabilités** des parties en cause au regard du traitement de données (pseudonymisation, anonymisation ou service d'accès sécurisé aux données). Notamment à ce sujet, compte-tenu de l'indépendance du tiers de confiance, de l'expertise spécialisée attendue de sa part ainsi que des obligations spécifiques qui lui incomberaient en

³² Voir le Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 *sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE*.

la matière, du fait qu'il définira les caractéristiques essentielles (même s'il n'est pas exclu que l'autorité publique concernée soit également amenée à prendre certaines décisions dans le cadre de la mise en œuvre d'un processus d'anonymisation par exemple) des services qu'il offre, **L'Autorité est d'avis que le tiers de confiance devra être considéré comme le responsable conjoint du traitement** d'anonymisation ou de pseudonymisation des données, avec l'instance publique concernée ;

- La fixation de **conditions relatives au service offert/au traitement de données**. Par exemple, l'obligation de détruire les données une fois leur anonymisation réalisée peut être prévue, l'interdiction de principe des traitements de données en vue de réidentifier les personnes concernées, l'interdiction de traiter les données pour d'autres finalités, et l'obligation de rencontrer un niveau élevé de fiabilité. Dans ce contexte, l'Autorité est consciente de la difficulté d'assurer la mise en œuvre de garanties techniques et le cas échéant, procédurales également, dans le cadre d'un schéma de certification, élevées, et de permettre à la fois le développement de l'innovation en la matière, afin que les instances publiques puissent disposer d'une offre de services (de confiance) pertinente et suffisante. Il appartient au demandeur **d'assurer plus généralement que les conditions qu'il fixerait assurent le meilleur équilibre entre un niveau de garantie élevé et la possibilité d'innover et de développer des services en matière de pseudonymisation, anonymisation ou d'accès sécurisé aux données ;**
- La détermination d'obligations en matière de **transparence**. De telles obligations peuvent par exemple concerner la déclaration/notification des tiers de confiance et publication de l'identité de ceux-ci, et la réalisation d'audits externes³³. Plus fondamentalement, s'agissant de l'anonymisation, sont pertinentes des **obligations de transparence relatives aux processus d'anonymisation et aux mesures qui sont mises en œuvre pour limiter les risques de réidentification, ainsi que les compromis réalisés dans ce cadre ;**
- La fixation de **conditions relatives au prestataire de service tiers de confiance**. De telles conditions porteraient notamment sur son niveau **d'expertise** dans le cadre du traitement de données (pseudonymisation, anonymisation, accès sécurisé aux données), au regard de l'état de la technique, et sur sa capacité financière.

50. **L'Autorité est d'avis que l'article 3, 10°, du Projet n'est pas conforme aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. Le**

³³ Dans le domaine des élections sociales, voir par exemple le considérant n° 14 de 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)*.

Projet doit être approfondi et son dispositif **doit identifier les éléments essentiels des traitements de données qui pourront être réalisés par le BCED en tant que tiers de confiance** (et responsable du traitement dans ce contexte, le cas échéant conjoint avec l'entité qui choisirait de recourir aux services concernés). Dans ce contexte, le **concept de « tiers de confiance » et les exigences y liées** (notamment d'expertise, de désintéressement par rapport aux données traitées et d'indépendance³⁴) doivent également être définis dans le dispositif du Projet, s'agissant d'éléments déterminants au regard de la mission créée par le Projet et des garanties qui en découlent sur le plan de la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel. En passant, l'Autorité souligne également que **la pseudonymisation et l'anonymisation sont des traitements de données à caractère personnel**. Prévoir que le tiers de confiance agit « *pour des projets de pseudonymisation et anonymisation de données* » ne revient par conséquent pas à déterminer une **finalité** déterminée et explicite dans le Projet³⁵. **L'Autorité réserve par conséquent son analyse en la matière.**

II.5.2. La BCED comme prestataire d'autres services

51. Le commentaire de l'article 3 du Projet précise ce qui suit :

« La BCED offre différents services dont, notamment, l'accès aux données authentiques tel que les données issues du Registre National ou de la Banque Carrefour des Entreprises et visé au 1°. Son offre peut aussi porter d'autres types de services, notamment similaires à ceux offerts pour mettre en œuvre la facturation électronique, à l'eBox ou encore à l'échanges de preuves (documents) dans le cadre du Single Digital Gateway qui ne seraient pas assimilées à des données authentiques. Cette dernière mission est visée au 8° ».

52. Toutefois, cette réalité n'est pas reflétée dans le dispositif de l'article 3 du Projet et plus généralement, du Projet. En effet, l'article 3, 8°, prévoit que la BCED a pour mission d' « *offrir des services en tant qu'intégrateur de services régional et communautaire* ». Si le dispositif du Projet est clair en ce que la mission d'intégration de service porte sur l'échange des données issues de sources authentiques, il n'aborde pas la prestation des types de services visés par le commentaire de l'article 3. **Par conséquent, afin d'assurer la cohérence entre le dispositif du Projet et le commentaire de l'article, le passages précité et souligné doit être omis.**

³⁴ Sur ce point, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que l'organisation de la BCED pourrait poser question. Le Projet création BCED précise en son article 3 que « *La BCED dépend des Services du Secrétariat général du Service Public de Wallonie et du Secrétariat général du Ministère de la Communauté française* ».

³⁵ Au sujet de l'anonymisation, 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.

53. L'Autorité relève en passant que l'attribution de telles missions à la BCED nécessiterait de prévoir dans le cadre normatif pertinent³⁶ les éléments essentiels des traitements de données nécessaires, conformément aux principes de prévisibilité et de légalité, compte-tenu le cas échéant, de décrets applicables par ailleurs. **L'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer à ce sujet.**

II.6. Suppression de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données

54. **Le Projet supprime la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données (CCED)**³⁷. Il apparaît en pratique que cette institution n'a jamais été instituée. Celle-ci et ses missions sont consacrées dans les articles 22 à 29 de l'accord de coopération partage de données. Elle a notamment pour mission d'autoriser les transferts de données à partir des sources authentiques de données. Juridiquement, dans le cadre de l'application du RGPD, cette institution qui n'est pas une autorité de protection des données, peut-être vue comme un **mécanisme complémentaire d'accountability dans le contexte wallon de l'échange de données à caractère personnel issues de sources authentiques**, sans préjudice de la compétence de l'Autorité en vertu du RGPD et de la LCA. Elle constitue par conséquent une garantie supplémentaire de nature à contribuer au respect des règles de protection des données dans ce contexte, au profit des personnes concernées.
55. L'Autorité prend acte de la suppression de la CCED mais **attire l'attention du demandeur sur le fait qu'une telle modification entraîne conséquemment une diminution des garanties existantes** en matière de protection des personnes au regard du traitement de données à caractère personnel dans le contexte des sources authentiques de la Région wallonne et de la Communauté française.

³⁶ L'Autorité n'exclut évidemment pas sur ce point que d'autres textes puissent attribuer de telles missions à la BCED mais il conviendrait alors de s'y référer.

³⁷ La note au Gouvernement communiquée à l'Autorité motive cette suppression dans les termes suivants :

« *Deuxièmement, la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données (CCED) disparaît également du texte. La CCED n'a jamais été instituée pour diverses raisons. La principale étant la difficulté de collaboration entre les deux parlements pour sa mise en place, ainsi que le manque de moyen prévus pour son fonctionnement au sein des Parlements.*

Après l'entrée en vigueur du RGPD, il y eut de profondes modifications de l'autorité de contrôle nationale devenant l'Autorité de Protection des Données^{d-1}.

En effet, le RGPD attribue dorénavant toute une série de missions spécifiques à cette autorité de contrôle. Dès lors, des questions liées à l'opportunité d'avoir un tel organe en Wallonie et à ses potentielles missions se posent.

La Région bruxelloise et la Région flamande disposent de leur propre autorité, lesquelles existaient avant l'arrivée du RGPD. Leurs missions ont été revues, ainsi que leur fonctionnement (actuellement en cours pour la RBC).

La possibilité de la création d'une entité qui encadrerait les problèmes relatifs aux échanges de données - en cas de désaccord ou de non-respect des conditions établies par des gestionnaires de sources authentiques wallons ou communautaires - dépasse le périmètre d'actions de la BCED et ne pourrait être étudié qu'en parallèle.

Si initialement, le texte de 2013 prévoyait que cette CCED autorisait les échanges au départ de sources authentiques wallonnes et communautaires, au regard de ce qui se fait actuellement dans le reste du pays, il est préférable de prévoir que les échanges de données se fassent sur base de protocole d'accord entre le fournisseur et le consommateur de données, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 pour les autorités publiques fédérales.^[...] C'est donc cette option qui a été prévue à l'article 6 du projet. Compte tenu des différents éléments évoqués, la mise en place de la Commission n'est pas opportune » (gras enlevé par l'Autorité).

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

1. Il convient de rappeler qu'en ce qui concerne les traitements de données issues de sources authentiques, le Projet n'a pas vocation à fonder seul, juridiquement, l'échanges de données dans ce contexte (**considérants nos 4-6**) ;

2. Le Projet et le Projet création BCED doivent être adaptés afin de fixer clairement les responsabilités des acteurs impliqués par le Projet (BCED, ETNIC, SPW Digital, « *gestionnaire de la source authentique de données* », responsable(s) du traitement) au regard du traitement de données à caractère personnel dans le cadre du Projet (**considérants nos 7-22**) ;

3. Le dispositif de l'article 11, § 2, du Projet (qui est sans préjudice de la responsabilité fixée par le RGPD) doit clarifier l'hypothèse d' « *impossibilité* » qu'il envisage, hypothèse dans laquelle la source authentique est dispensée de la responsabilité particulière instaurée (**considérants nos 23-27**) ;

4. L'article 9, al. 2, du Projet doit clarifier les hypothèses auxquelles il s'applique et les moyens d'identification dont il est question, et être adapté en conséquence (**considérants nos 28-31**). Il doit en outre prévoir qu'aux fins de l'échange de données issues de sources authentiques en exécution du Projet, les services publics participants et les responsables du traitement des sources authentiques doivent également utiliser le numéro de Registre National des personnes concernées afin d'identifier ces dernières (**considérants nos 32-33**);

5. C'est une norme, à tout le moins un arrêté du Gouvernement, qui doit déterminer quelles sont les sources authentiques parmi les sources de données dont les éléments essentiels sont consacrés dans un décret (**considérants nos 34-37**) ;

6. Quant aux conditions applicables à la labellisation d'une banque de données comme source authentique de données, la relation entre la mission d'intérêt public du responsable du traitement (de la source) et les données concernées devra être prise en compte dans le cadre de l'évaluation de la qualité des données (**considérants nos 38-39**) ;

7. Le Projet doit être adapté afin de prévoir clairement dans quelles conditions les services publics participants doivent recourir à la BCED afin de consulter les sources authentiques relevant d'une autre entité fédérale ou fédérée, (**considérants nos 40-43**) ;

8. Le dispositif du Projet doit identifier les éléments essentiels des traitements de données qui pourront être réalisés par le BCED en tant que tiers de confiance et le concept de « tiers de confiance » et les exigences y liées doivent être précisés (l'Autorité réserve son analyse sur ce point) (**considérants nos 45-46**) ;

9. Le commentaire de l'article 3 du Projet doit être adapté à l'aune du dispositif du Projet. Compte-tenu de ce dernier, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur la prestation d'autres services par la BCED (**considérants nos 51-53**).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice