



Directives pour les pouvoirs locaux quant à la prise de mesures complémentaires impliquant un traitement de données à caractère personnel

Depuis la fin du mois de juillet, les autorités communales et les autorités de police administrative ont la possibilité de prendre des mesures complémentaires au niveau local dans la lutte contre le coronavirus COVID-19, en complément des mesures fédérales. Ces mesures complémentaires peuvent entraîner un traitement de données à caractère personnel. Par le biais des présentes directives, l'APD entend assister les autorités communales et les autorités de police administrative afin de veiller à ce que de telles mesures répondent toujours aux exigences de qualité minimales du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

1) Introduction

L'arrêté ministériel du 30 juin 2020 *portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19* définit le cadre fédéral des principales mesures de lutte contre le coronavirus COVID-19¹. Le 24 juillet 2020, cet arrêté a été adapté en insérant un nouvel article 23 qui charge le bourgmestre ou le gouverneur, en cas de résurgence locale, de prendre les mesures complémentaires requises par la situation². Ces mesures complémentaires engendrent parfois un traitement de données à caractère personnel. C'est pourquoi l'Autorité souhaite rappeler les exigences de qualité minimales du Règlement général sur la protection des données (RGPD) afin que les bourgmestres et les gouverneurs de province puissent veiller à la proportionnalité et à la qualité du traitement de données à caractère personnel des personnes concernées.

Pour une bonne compréhension, nous rappelons les notions de "*données à caractère personnel*" et de "*traitement*" :

- Les "*données à caractère personnel*" sont toutes les données se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1 du RGPD). Les données permettant d'identifier directement ou indirectement une personne physique en font également partie. Lorsque le couplage de pièces de puzzle d'information (âge, sexe, code postal, etc.) peut donner lieu à l'identification unique d'une personne ('singling out'), chaque pièce de puzzle constitue également une donnée à caractère personnel. Parmi les exemples de données à caractère personnel, on peut citer le nom, le prénom, l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse e-mail.

¹ 30 JUIN 2020. – Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, [M.B., 30 juin 2020](#).

²24 JUILLET 2020. - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 *portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*, [M.B., 24 juillet 2020](#). La portée de cette délégation est formulée de manière très large et son interprétation précise appartient en premier lieu au Conseil d'État.

- La notion de "*traitement*" est très large et comprend toute opération effectuée ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquée à des données à caractère personnel (article 4.2 du RGPD). On peut citer comme exemples de traitement la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction de données.

2) Exigences de qualité

Chaque mesure qui implique un traitement de données à caractère personnel doit répondre à quelques exigences de qualité importantes pour être conforme au RGPD. Nous mentionnons ci-dessous les plus importantes, avec des explications et quelques exemples de la manière dont cela peut se faire ou non.

En résumé, chaque mesure qui implique un traitement de données à caractère personnel doit :

- disposer d'un bon fondement juridique (2.1) ;
- comporter un certain nombre d'éléments essentiels (2.2) ;
- poursuivre une finalité explicite (2.3) ;
- être proportionnelle à l'égard de cette finalité (2.4) ;
- fixer un délai de conservation maximal clair des données à caractère personnel (2.5) et
- déterminer les destinataires auxquels les données à caractère personnel sont communiquées (2.6).

Par ailleurs, le présent document consacre également une attention particulière aux conditions supplémentaires en cas de traitement de données concernant la santé, comme par exemple la température d'une personne (2.7).

2.1) Un bon fondement juridique

Le cadre législatif plus large pour adopter des mesures complémentaires est constitué notamment par l'article 135, 5° de la *nouvelle loi communale* qui permet aux communes de prendre des mesures appropriées pour prévenir entre autres des épidémies. Par ailleurs, l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 *portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19* fixe le cadre fédéral pour les mesures les plus importantes dans la lutte contre le coronavirus COVID-19. Les mesures complémentaires qui entraînent un traitement de données à caractère personnel peuvent compléter ce cadre et moduler les traitements existants (par exemple l'obligation d'enregistrement dans l'horeca). **Il n'est toutefois pas possible de créer de tout nouveaux traitements, avec de nouvelles finalités et de nouveaux groupes cibles** (par exemple une obligation de fournir à la police locale toutes les données enregistrées afin de faire respecter les règles).

En d'autres termes, la mesure complémentaire au niveau local ne doit pas porter atteinte au contenu intrinsèque de la mesure d'urgence fédérale et la précision apportée doit constituer une mesure nécessaire et proportionnée afin de gérer la situation sanitaire locale plus grave.

Enfin, il importe que chaque mesure complémentaire entraînant un traitement de données à caractère personnel soit transparente et soit publiée (en ligne) en temps utile.

2.2) Éléments essentiels

Toute mesure qui entraîne un traitement de données à caractère personnel doit répondre aux exigences de qualité que sont la prévisibilité et la précision, afin que les personnes concernées sachent clairement quel traitement est réalisé à l'aide de leurs données à caractère personnel et dans quelles circonstances ce traitement est permis.

Conformément à l'article 6.3 du RGPD et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la mesure complémentaire en question doit décrire en détail les éléments essentiels du traitement³. Il s'agit en particulier :

- des finalités précises du traitement – pourquoi le traitement est-il nécessaire ?
- des catégories de données à caractère personnel qui sont traitées – quelles données à caractère personnel sont traitées ?
- des catégories de personnes concernées – de quelles personnes des données à caractère personnel sont-elles traitées ?
- de l'identité du ou des responsables du traitement – qui est responsable du traitement ?⁴
- du délai de conservation maximal des données – quand les données à caractère personnel doivent-elle être détruites ?
- des destinataires auxquels les données à caractère personnel sont communiquées, des circonstances et des motifs du partage des données à caractère personnel avec ces destinataires.

2.3) Finalité

Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel est exclusivement autorisé pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

³ Voir en particulier l'avis n° 36/2020 du Centre de Connaissances *concernant un avant-projet d'arrêté royal n° XXX portant création d'une banque de données auprès de Sciensano dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19*, point 7, disponible via le [lien suivant](#).

⁴Cet élément est important car le responsable du traitement est le premier interlocuteur de la personne concernée lorsque celle-ci souhaite [exercer ses droits](#).

Chaque finalité doit toujours s'inscrire dans le cadre de la finalité générale établie par l'arrêté ministériel du 30 juin 2020. Cela signifie que les données à caractère personnel "*peuvent être utilisées exclusivement pour faciliter toute recherche de contact ultérieure par les autorités compétentes*".

Concrètement, cela signifie que vous devez motiver correctement la mesure complémentaire et décrire clairement la raison pour laquelle le traitement des données à caractère personnel est nécessaire. La finalité doit être spécifique et compatible avec la finalité générale de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020. Des formulations très générales telles que "*le traitement est nécessaire dans la lutte contre le coronavirus COVID-19*" ne suffisent donc pas. Il est en effet nécessaire de décrire le plus concrètement possible la raison pour laquelle par exemple l'exploitant d'un centre de fitness doit conserver les données à caractère personnel afin qu'il soit clair que ces données à caractère personnel ne peuvent être utilisées pour aucune autre finalité (par exemple des fins commerciales). Les mesures complémentaires doivent donc mentionner clairement que les données à caractère personnel "*peuvent être utilisées exclusivement pour faciliter toute recherche de contact ultérieure par les autorités compétentes*" et il convient également de motiver pourquoi le traitement complémentaire est nécessaire à cet effet.

2.4) Proportionnalité

L'article 5.1.c) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ("minimisation des données"). Cela veut dire concrètement que vous devez toujours vous efforcer d'atteindre la finalité visée en traitant le moins de données à caractère personnel possible.

Les articles 5, 10° et 6bis de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 disposent par exemple que l'exploitant d'un débit de boissons ou d'un restaurant, d'une piscine, d'un centre de fitness ou de bien-être, d'un casino ou d'une salle de réception et de fêtes, etc. doit enregistrer uniquement le numéro de téléphone ou l'adresse e-mail d'un seul visiteur par ménage ou par table. L'Autorité a déjà expliqué qu'en plus de ces données à caractère personnel, les exploitants peuvent également recueillir l'heure de la visite, le nom et le prénom de la personne tels que mentionnés sur [le formulaire](#) du SPF Économie⁵. Si un pouvoir local étend quand même cette obligation d'enregistrement⁶, il faut démontrer clairement pourquoi les autorités compétentes ont besoin de ces données à caractère personnel supplémentaires dans le cadre de la recherche de contact ainsi que le cadre légal sur la base duquel les personnes en charge de la recherche de contact peuvent réclamer ces données à caractère personnel. Pour chaque donnée à caractère personnel supplémentaire, on doit connaître clairement la nécessité de cette information.

⁵ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/themes/covid-19/collecte-des-donnees-de-contact-dans-le-cadre-de-la-lutte-contre-le-covid-19>

⁶ Par exemple en n'exigeant pas uniquement les coordonnées d'une seule personne par table, mais de chaque personne présente.

On peut citer comme exemple de mesure disproportionnée l'imposition d'un test de dépistage obligatoire aux participants d'un rassemblement non autorisé, test dont on doit ensuite apporter la preuve. En effet, la participation à un rassemblement non autorisé ne constitue pas en soi un indice d'une probable contamination, la nécessité ainsi que l'efficacité de cette mesure n'étant dès lors pas démontrées.

2.5) Délai de conservation

Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation de la finalité visée. Il s'agit en fait d'une application du principe de proportionnalité qui implique que vous devez détruire les données à caractère personnel dès qu'elles ne sont plus nécessaires.

Les articles 5, 10° et 6bis de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 disposent que l'exploitant d'un débit de boissons ou d'un restaurant, d'une piscine, d'un centre de fitness ou de bien-être, d'un casino ou d'une salle de réception et de fêtes, etc. doit conserver le numéro de téléphone ou l'adresse e-mail d'un seul visiteur par ménage ou par table pour une durée maximale de 14 jours calendrier. Ensuite, les données doivent être détruites. Dans ce cas aussi, l'Autorité constate que certains pouvoirs locaux prolongent ce délai de conservation sans indiquer de raison appropriée. Le délai de 14 jours calendrier repose sur le délai d'incubation du coronavirus COVID-19. Une prolongation supplémentaire de ce délai doit être clairement motivée et n'est par exemple pas possible dans le seul but de permettre un contrôle ultérieur du respect de l'obligation d'enregistrement par la police.

2.6) Les destinataires

Selon l'article 6.3 du RGPD, il est important de spécifier les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être transmises.

Dans le cadre de l'obligation d'enregistrement, cela signifie que la mesure complémentaire ne peut pas se contenter de prévoir que les exploitants d'un débit de boissons ou d'un restaurant, d'une piscine, d'un centre de fitness ou de bien-être, d'un casino ou d'une salle de réception et de fêtes, etc. doivent transmettre les données à caractère personnel enregistrées aux "autorités compétentes". La mesure complémentaire doit préciser clairement quelle autorité publique spécifique peut réclamer les données à caractère personnel, afin que l'exploitant en question ne transmette les données à caractère personnel qu'à cette ou ces autorités publiques. Étant donné que la finalité de l'obligation d'enregistrement consiste à faciliter la recherche de contact, l'Autorité estime que la police locale ne peut en principe pas avoir accès à ces données à caractère personnel, du moins pas dans le cadre de la possibilité d'exécuter la recherche de contact, dans laquelle la police locale n'a normalement aucun rôle à jouer⁷.

⁷ Afin de faire respecter les règles, la police peut bien entendu se baser sur sa compétence générale pour demander de fournir la preuve qu'un exploitant respecte l'obligation d'enregistrement. Le but n'est toutefois pas de faire intervenir systématiquement la police locale lors de la réclamation et du traitement ultérieur de listes d'enregistrement dans le cadre de la recherche de contact.

Enfin, la base sur laquelle on se fonde pour que les personnes chargées de la recherche de contact puissent réclamer les données à caractère personnel doit être claire, par exemple en faisant un renvoi à la législation.

2.7) Catégories particulières de données à caractère personnel

L'article 9.1 du RGPD interdit en principe le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel, sauf si un des motifs d'exception prévus à l'article 9.2 du RGPD s'applique. Dans le contexte de l'épidémie actuelle du coronavirus COVID-19, la prise de la température corporelle de visiteurs, de clients ou de travailleurs fait couler beaucoup d'encre. La température corporelle est une donnée de santé et fait partie des catégories particulières de données à caractère personnel auxquelles l'article 9 du RGPD s'applique.

L'Autorité a publié sur son site Internet une communication⁸ indiquant qu'en l'absence d'un fondement juridique suffisamment clair et spécifique, les responsables du traitement ne peuvent pas prendre la température d'une personne pour l'enregistrer ensuite directement ou indirectement dans un fichier ni prendre la température à l'aide d'appareils de mesure électroniques perfectionnés tels que des scanners de fièvre, des caméras thermiques ou d'autres systèmes automatisés qui mesurent le niveau de température corporelle (à distance ou non).

L'Autorité estime que les pouvoirs locaux ne peuvent pas adopter un fondement juridique par le biais d'une mesure complémentaire qui lève l'interdiction de traitement sur la base de l'article 9.2 du RGPD. Pour ce faire, une norme juridique supérieure est nécessaire, comme une CCT ou une loi formelle. Pour les travailleurs saisonniers dans le secteur horticole, une telle CCT a été adoptée et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 31 juillet 2020⁹.

L'article 3 de cette CCT dispose que "moyennant l'accord des organes de concertation au niveau de l'entreprise, ou à défaut, moyennant l'accord individuel du travailleur saisonnier concerné, la température corporelle du travailleur saisonnier peut être mesurée (...). Ces données ne seront pas sauvegardées ou conservées. Si une température élevée est constatée, un médecin généraliste sera immédiatement averti."

Dans ce contexte, l'Autorité a constaté que certains arrêtés des gouverneurs de province relatifs à l'organisation du travail saisonnier ne respectaient pas cette exigence de norme supérieure¹⁰. L'Autorité souhaite souligner que, dans le contexte du droit social en particulier, il est extrêmement important

⁸ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/themes/covid-19/prise-de-temperature>

⁹31 JUILLET 2020. Arrêté royal *rendant obligatoire la convention collective de travail du 7 juillet 2020, conclue au sein de la Commission paritaire pour les entreprises horticoles, portant des mesures visant à lutter contre la propagation du coronavirus*, M.B., 7 août 2020.

¹⁰Les gouverneurs de province du [Brabant flamand](#), du [Limbourg](#), de [Flandre orientale](#), de [Flandre occidentale](#) et d'[Anvers](#) ont pris des mesures similaires à cet égard, certes avec des formulations légèrement différentes.

qu'une mesure complémentaire dispose que la prise ou l'enregistrement de la température corporelle ne peuvent se faire *que "dans le respect des règles de la concertation sociale"*.

Dans la mesure où les arrêtés des gouverneurs de province ou des bourgmestres respectent une CCT ou une norme juridique supérieure (comme une loi), on peut parler d'un fondement juridique suffisant pour la prise et l'enregistrement de la température corporelle si la nécessité et la proportionnalité de cet acte sont clairement démontrées. Si en revanche, il n'existe pas de CCT ou de cadre légal ou si l'arrêté impose un enregistrement de la température corporelle en contradiction avec ce cadre¹¹, ceci est contraire à l'article 9 du RGPD.

Enfin, précisons que la prise de température et *a fortiori* l'enregistrement de la température corporelle sont partiellement inefficaces car les scientifiques soulignent que le COVID-19 n'implique pas forcément de la fièvre, que la fièvre n'est pas un indicateur absolu du COVID-19 et que la fièvre peut être facilement jugulée par la médication. La nécessité et la proportionnalité de cette mesure doivent dès lors toujours être démontrées clairement dans le contexte spécifique.

¹¹ Par exemple lorsque la norme juridique supérieure impose uniquement la "prise" de température et non son enregistrement.