



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 131/2023 du 8 septembre 2023

Objet: Demande d'avis concernant un amendement n° 4 du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (CO-A-2023-316)

Version originale

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

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 de la Présidente de la Chambre des représentants de Belgique, Madame Eliane Tillieux (ci-après « la Présidente » ou « le demandeur »), reçue le 13 juillet 2023 ;

Émet, le 8 septembre 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. La Présidente a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un amendement n° 4 *du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes* (ci-après, « le Projet »)¹. Le Projet insère un nouvel article 6/1 dans le projet de loi *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes*, qui lui-même insère un nouvel article 3/2/1 dans la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (ci-après, « **la loi de 1994** »).
2. L'Autorité s'est déjà prononcée au sujet de l'avant-projet de loi qui est devenu le projet de loi sur lequel porte le présent Projet, dans son avis n° 42/2023 du 9 février 2023 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311)* (ci-après, « **l'avis précédent de l'Autorité** »), auquel elle renvoie à titre préliminaire.

II. Examen

II.1. Le Projet

3. L'article 3/2/1, en projet de la loi de 1994, qui s'inscrit dans un objectif de renforcement de la publicité active de l'administration, est rédigé comme suit :

« Art. 3/2/1. Les instances administratives fédérales mettent à disposition du grand public, par voie électronique:

1° un document permettant aux citoyens de comprendre quels algorithmes (IA) sont utilisés par l'instance et de quelle manière, en particulier lorsque ces algorithmes sont utilisés pour des décisions qui affectent les citoyens;

2° un inventaire des subventions accordées dans le courant de l'année précédente, mentionnant le bénéficiaire, l'objet de la subvention et son montant;

3° un inventaire des études réalisées pour le compte de l'instance administrative dans le courant de l'année précédente, pour autant qu'elles aient été réalisées par un

¹ Voir amendement n° 4 de M. Demon et consorts, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, 2022-2023, Doc. n° 55 3217/003, pp. 2-3.

partenaire externe; l'inventaire mentionne, pour chaque étude, l'identité de son auteur, c'est-à-dire le nom de la personne morale ou physique à qui l'étude a été confiée, ainsi que son coût;

4° un inventaire des marchés publics conclus dans le courant de l'année précédente, comprenant la mention de l'adjudicataire et le montant engagé;

5° un moteur de recherche clairement consultable, maximisant la capacité de recherche des sources mises à disposition.

Les inventaires visés à l'alinéa 1er sont publiés chaque année au plus tard le 1er avril.

Le Roi peut fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres le contenu, les modalités et la forme de la mise à disposition du document, des inventaires et du moteur de recherche visés à l'alinéa 1er, ainsi que des autres documents éventuels que les instances administratives fédérales mettent à disposition du public par voie électronique » (souligné par l'Autorité).

4. La justification de cette disposition est exprimée comme suit :

« Ce nouvel article a pour objectif d'étendre et de préciser encore les obligations des instances administratives fédérales en matière de publicité active. Cet amendement tient ainsi également compte des observations formulées par les différentes instances qui ont été auditionnées par la Commission de l'Intérieur en sa séance du 23 mai 2023.

Une grande partie de ces données sont déjà accessibles au public, que ce soit via le Moniteur belge ou d'autres sources électroniques, telles que le site e-procurement pour les marchés publics. L'intérêt de cette disposition est donc de centraliser et rendre encore plus facilement accessibles les informations visées au grand public.

En ce qui concerne les algorithmes visés à l'article 3/2/1, alinéa 1er, 1°, un algorithme est défini dans le Larousse comme "un ensemble de règles opératoires dont l'application permet de résoudre un problème énoncé au moyen d'un nombre fini d'opérations". Un algorithme logique se définit en outre comme "une méthode de raisonnement strictement technique qui ne fait pas appel à l'intuition humaine" » (souligné par l'Autorité).

II.2. Principes de prévisibilité et de légalité et communication au public de données à caractère personnel

5. L'Autorité s'est penchée à plusieurs occasions dans sa pratique d'avis, dont son avis précédent, sur la question de la communication au public de données à caractère personnel via l'internet au regard des règles de protection des données². Notamment, elle a déjà exprimé ce qui suit :

*« En exécution de l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la C[ED]H, une norme de rang législatif devra, en ce domaine de la transparence administrative également^[...], déterminer les caractéristiques essentielles des traitements envisagés de mise à disposition des données au public. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, **ce qui pourra être le cas lorsqu'il est envisagé de rendre des données à caractère personnel accessibles librement à un public indéterminé via internet en particulier^[...] - la maîtrise sur la circulation de la donnée étant en pratique illusoire une fois la donnée mise à disposition^[...] -**, ou par d'autres moyens, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : **la (les) finalité(s) précise(s)^[...]** à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) **responsable(s) du traitement**, le type de **données** qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le **délai** de conservation des données^[...], les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD, et enfin, **le public concerné** par la mesure de transparence mise en place qui, s'il ne peut être a priori identifié, pourra être délimité sur la base de la (les) finalité(s) du traitement.*

*L'Autorité relève encore qu'outre le **rôle particulier que la détermination de la finalité jouera afin de déterminer le public concerné par la publicité, elle constituera également un élément déterminant de l'analyse des traitements ultérieurs permis au titre de l'article 6, 4. du RGPD**, par les utilisateurs d'internet. Une finalité claire et précise est en effet d'autant plus importante lorsque le public concerné est celui des utilisateurs d'internet, à savoir un public global quant à sa localisation (européenne ou non), indéterminé quant à son nombre et à sa qualité (de bonne foi, professionnel, malveillant, familial, en quête de profit, plus ou moins nombreux, etc.) et anonyme (sans la mise en place*

² Voir par exemple, l'avis précédent de l'Autorité, considérants nos 11 et s. ; et l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025)*, considérant nos 70 et s.

de mesures spécifiques). C'est-à-dire un public concrètement invisible pour l'autorité qui est à la source de la publicité concernée et dont les individus poursuivent tous types d'intérêts et finalités, y compris potentiellement malveillants. Une finalité trop ouverte, bien qu'assurant au maximum l'objectif de transparence administrative, pourrait excéder l'objectif initial poursuivi par le législateur tout en ouvrant la possibilité de traitements de données ultérieurs non souhaités, et créer de l'insécurité juridique à charge in fine, du responsable du traitement, [...]
 »³ (gras ajouté dans le présent avis).

6. A titre préliminaire, l'Autorité rappelle que le RGPD s'applique aux traitements de données à caractère personnel, à savoir les données relatives à une personne **physique** identifiée ou identifiable⁴. Par conséquent, **les développements suivants ne valent pas à l'égard des données concernant des personnes morales**⁵.

II.3. Finalité(s) et proportionnalité des traitements prévus par le Projet

7. Le Projet prévoit la mise en œuvre d'une publication de données à caractère personnel dans le cadre de la publicité active de l'administration, complémentaire à des traitements de données existants et assurant déjà une certaine publicité des données concernées par le Projet. Il entend en outre significativement améliorer l'accessibilité de ces données en mettant en place un moteur de recherches « *maximisant la capacité de recherche* ».
8. Dans ce contexte, dans un premier temps, dès lors qu'une « *grande partie* » des données concernées apparaissent déjà accessibles au public, l'Autorité a interrogé le demandeur afin d'identifier quelles données sont, en droit positif, accessibles au public et sur quelles bases légales, et en conséquence, quelles données ne le sont pas encore. Le demandeur a notamment répondu ce qui suit :

« Les informations et données concernant tant les compétences, le rôle et le fonctionnement des instances administratives, que le budget et les finances de l'Etat sont déjà à la disposition du public notamment sur la base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (dans sa version actuellement en vigueur, chapitre 2), de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (notamment article 124/1), ou encore le cadre réglementaire des marchés publics ou l'obligation de publier

³ Avis n° 102/2020 du 19 octobre 2020 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement (CO-A-2020-100), considérant nos 16-17.

⁴ Voir l'article 4, 1., et le considérant n° 26 du RGPD.

⁵ Pour une nuance qui n'est *in concreto* pas déterminante dans la présente analyse, voir CUJE (Gr. Ch.), arrêt du 9 novembre 2010, *Scheke, Eifert c/ Land Hessen*, affs C-92/09 et C-93/09, considérants nos 53-54 et 87-88.

certaines actes au Moniteur belge (lois et règlements, actes individuels par extraits, avis divers,...).

Etant donné la tendance à la transparence et à l'utilisation d'internet, la publicité active est en réalité appliquée d'une manière plus large que celle prévue par le chapitre 2 de la loi du 11 avril 1994, via les sites internet de chaque instance administrative. Le site Belgium.be facilite également l'accessibilité aux informations relatives aux instances administratives fédérales. Les citoyens peuvent [a]voir accès à d'innombrables informations par internet et peuvent recouper les informations de plusieurs sources (sites internet des instances administratives, Moniteur belge, site de la Chambre des représentants, ...).

Plus concrètement, il est question, dans le nouvel article 3/2/1 en projet de mettre à disposition du grand public, par voie électronique, des données suivantes :

1° un document permettant au citoyen de comprendre quels algorithmes (IA) [...] ;

2° [...]

→ Concernant ces trois points, les dispositions légales déjà applicables prévoient déjà de publier certains avis, particulièrement pour ce qui concerne les marchés publics (Bulletin des adjudications, e-Notification). Etant donné qu'il s'agit de l'utilisation de l'argent public, il est évident qu'une certaine publicité doit être respectée, qu'il s'agisse de subventions (souvent accordées par arrêtés et donc publiées au Moniteur belge), d'études (la plupart du temps publiées aussi et accessibles au public) ou les marchés publics (cadre plus strict encore).

5° un moteur de recherche clairement consultable, maximisant la capacité de recherche des sources mises à disposition.

→ Il s'agit aussi d'une nouveauté, qui cette fois ne vise pas les informations à publier, mais la manière dont celles-ci peuvent être recherchées par le public » (souligné par l'Autorité).

9. L'Autorité a également interrogé le demandeur afin d'**identifier dans quelle mesure la finalité poursuivie par ce nouveau traitement se distingue ou rejoint la finalité poursuivie par les obligations déjà existantes en droit positif et juste évoquées, et pour quelle(s) raison(s), ce nouveau traitement s'est avéré nécessaire.** Le demandeur a répondu ce qui suit :

« *La finalité poursuivie reste toujours la même : rendre accessible au public, de manière active (c'est-à-dire sans que les citoyens ne doivent en faire la demande eux-mêmes), les informations et données en question. Toutefois, à l'ère de la numérisation, ce qu'il n'était pas possible de mettre facilement à disposition du grand public dans les années 90, l'est à présent. La finalité du projet vise donc à renforcer la finalité de la loi existante (la publicité), dans le but de la moderniser et de l'adapter aux outils numériques disponibles aujourd'hui. En effet, si l'objectif de la loi du 11 avril 1994 était de permettre aux citoyens d'avoir accès aux informations et données traitées au sein des autorités administratives de la manière la plus transparente au vu des moyens disponibles à l'époque, il est clair que l'évolution de la numérisation et de la manière de travailler dans tous les domaines a clairement rendue nécessaire une adaptation de cette loi. Par ailleurs, étant donné que le grand public n'est pas nécessairement habitué à manier des termes juridiques ou à chercher ce type d'informations, l'objectif du présent article est de permettre de rassembler les informations de la manière la plus lisible possible, en évitant qu'elles ne soient éparpillées et pour qu'elles soient accessibles aussi facilement que possible, sans devoir croiser plusieurs sources. C'est également la raison pour laquelle il est prévu de créer un moteur de recherche pour retrouver encore plus facilement les informations* » (souligné par l'Autorité).

10. Avant tout, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que rendre des données accessibles au public et renforcer l'accessibilité de l'information concernée constituent des traitements de données et pas des finalités de traitement. Elle note, sur la base des réponses communiquées par le demandeur que **le Projet ne poursuit pas de finalité propre et s'inscrit dans les finalités des règles qui encadrent la mise à disposition du public en droit positif, des (catégories de) données à caractère personnel concernées.**
11. De tels traitements de données qui ont pour objectif de renforcer l'accessibilité à l'information constituent bien de **nouveaux traitements de données qui doivent en tant que tels, être justifiés sur le plan de la protection des données.** Le fait que les données concernées soient déjà communiquées au public, fût-ce en application de législations applicables par ailleurs, est indifférent à ce sujet⁶.
12. La **Cour de Justice de l'Union Européenne s'est prononcée à plusieurs reprises dans le domaine de la transparence administrative**⁷ et ce qui suit notamment, se dégage de sa

⁶ Pour une application pertinente dans le secteur privé, voir CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 13 mai 2014, *Google Spain*, aff. C-131/12, considérants nos 26-30.

⁷ Voir notamment : CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 29 juin 2010, *Commission c/ The Bavarian Lager*, aff. C-28/08 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, affs C-37/20 et C-601/20 (informations relatives aux bénéficiaires effectifs d'entités telles que les sociétés) ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 9 novembre 2010, *Scheke, Eifert c/ Land Hessen*, affs C-92/09 et C-93/09 (informations relatives au subsides et fonds dans le domaine agricole) ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 5 avril 2022, *G.D. c/ Commissioner of An Garda Síochána et al.*, aff. C-140/20 ; CJUE (Gr. Ch.), 1er août 2022, *OT c/ Vyriausioji*

jurisprudence. Il appartient à l'auteur de la norme en projet de démontrer que le traitement de données envisagé assure un juste équilibre entre l'objectif poursuivi et les droits et libertés en présence, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Une relation doit exister entre la gravité de l'ingérence et l'objectif d'intérêt général poursuivi. Ainsi, **l'objectif poursuivi ne doit pas raisonnablement pouvoir être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires** aux droits fondamentaux des personnes concernée, les limitations à la protection des données devant être limitée au strict nécessaire. En particulier s'agissant de la publication de données via internet, **il importe que le législateur mène une analyse au terme de laquelle la publication via internet sans aucune restriction d'accès est strictement nécessaires aux objectifs poursuivis**, plutôt que par exemple, une accessibilité plus limitée de ces données, à des personnes s'identifiant voire le cas échéant, qui justifieraient en outre d'un intérêt légitime à y accéder⁸.

13. *Mutatis mutandis*, une analyse similaire doit être menée lorsqu'il est envisagé de mettre en œuvre un nouveau traitement de données assurant une accessibilité significativement renforcée des données communiquées via internet, telle qu'envisagée dans le Projet, s'agissant notamment d'un **traitement de données plus intrusif**⁹.
14. Autrement dit, en substance, s'agissant de décider du niveau d'accessibilité à laquelle soumettre une (catégorie de) données, **le législateur doit choisir la mesure la moins intrusive lui permettant d'accomplir de manière efficace et équilibrée la finalité qu'il poursuit** : un accès sous conditions (avec ou sans identification de la personne accédant à l'information, et selon quel niveau de fiabilité ; avec ou sans vérification d'un intérêt légitime et donc délimitation de certains publics) ; un accès sans conditions au grand public, via simple publication des données via internet (avec ou sans mesures empêchant plus ou moins les possibilités techniques d'exploitation de l'information publiée, tel que le rejet ou pas, de l'indexation par les moteurs de recherches¹⁰) ; un accès sans

tarnybins etikos komisija, aff. C-184/20 (informations relatives aux déclarations d'intérêts) ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 juin 2021, *B-Points de pénalité*, aff. C-439/19 (informations relatives à des infractions en matière de circulation routière).

⁸ Voir les articles 4 et 6, de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration*. Sur l'éventuelle nécessité de devoir justifier d'un intérêt légitime, la nécessité de la mise à disposition de données à caractère personnel, voir par exemple CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 29 juin 2010, *Commission c/ The Bavarian Lager*, aff. C-28/08 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, affs C-37/20 et C-601/20, considérants nos 68-74 et 85 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 juin 2021, *B-Points de pénalité*, aff. C-439/1, considérants nos 119-122.

⁹ A la note de base de page n° 19 de son avis n° 102/2020 (précité à la note de bas de page n° 3), l'Autorité a souligné ce qui suit :

« [...] *les modalités concrètes d'accès à l'information concernée peuvent avoir un impact sur l'équilibre des droits, libertés et intérêts en présence. Le fait de devoir se déplacer au siège d'une administration communale et d'y suivre la procédure interne prévue pour accéder au document concerné (et le cas échéant, en prendre copie) restreint l'accessibilité de l'information. Contrairement à une situation dans laquelle les données sont librement accessibles sur internet et peuvent être extraites par des procédés automatisés pour être réutilisées par ailleurs. Ce frein pratique à l'accessibilité de l'information, qui contribue à la protection des données, [renvoie] à l'ancien concept, dans la jurisprudence américaine, de 'practical obscurity' (voir la décision de la Cour Suprême des Etats-Unis, DOJ v. Reporters Comm. for Free Press, 489 U.S. 749 (1989), disponible sur <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/489/749/>, dernièrement consulté le 5 octobre 2020* ».

¹⁰ Voir le considérant n° 28 de l'avis précédent de l'Autorité.

condition au grand public, via des moyens assurant une maximisation de l'accessibilité de l'information, comme envisagés dans le cadre du Projet¹¹.

15. En l'occurrence, dans les limites des (catégories de) données à caractère personnel concernées par le Projet¹², et **sous réserve des commentaires ultérieurs**, y compris concernant le droit d'opposition¹³, **l'Autorité ne voit *a priori* pas d'opposition de principe, à l'objectif poursuivi par le demandeur au travers de son Projet et aux traitements mis en œuvre à cette fin.**
16. **Néanmoins premièrement**, conformément aux principes de prévisibilité et de légalité rappelés précédemment, **le dispositif du Projet doit expliciter la (les) finalité(s) des traitements qu'il met en œuvre**, en reprenant le cas échéant, les finalités poursuivies par les législations déjà applicables aux (catégories de) données à caractère personnel concernées et en s'y référant.
17. Ceci vaut *a fortiori* pour **les (catégories de) données à caractère personnel qui ne seraient pas déjà rendues publiques en exécution d'une telle législation**¹⁴.
18. Deuxièmement, **conformément aux principes rappelés aux considérants nos 12-14, il appartient au demandeur de motiver**, au regard du droit positif (à savoir, des législations juste évoquées), **la raison pour laquelle il est nécessaire de renforcer significativement l'accessibilité des (catégories de) données à caractère personnel, via les traitements mis en place par le Projet**, notamment compte-tenu du fait qu'il semble se dégager du droit positif, que ces (catégories de) données à caractère personnel sont déjà accessibles au public, via internet.

II.3. Responsable(s) du traitement

19. S'agissant de **l'identification du responsable du traitement**, l'Autorité rappelle sa pratique d'avis selon laquelle une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire

¹¹ Pour une application par l'Autorité, de cette logique, impliquant de nuancer les hypothèses d'accès aux données, voir son avis n° 102/2020 (précité à la note de bas de page n° 3), considérants nos 17 et s.

¹² Voir le considérant n° 3. L'Autorité souligne au passage que s'agissant du « **bénéficiaire** », **seule sa dénomination (nom et prénom) et le cas échéant, son numéro d'entreprise, pourront être renseignés**, conformément au principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD. La mention d'autres informations (coordonnées, genre, etc.) apparaîtrait disproportionnée.

¹³ Voir les considérants nos 30-32.

¹⁴ Dans les réponses communiquées par le demandeur à l'Autorité, subsiste un doute quant à la question de savoir si toutes les données visées par les inventaires sont bien déjà accessibles au public au terme d'une mesure de publicité active (publication au Moniteur ou autre) (voir le considérant n° 8).

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)¹⁵, ou nécessaire à l'obligation légale qui la lie¹⁶, en vertu de la norme concernée¹⁷.

20. Quant aux nouvelles obligations de publicité actives envisagées dans le Projet, l'Autorité a interrogé le demandeur afin de déterminer si la « **centralisation** » se limitait à une centralisation des données concernées à réaliser par l'instance concernée, via les moyens qu'elle détermine (ex., son site internet), ou si d'autres hypothèses étaient envisagées (par exemple, la centralisation sur ou via un portail unique sous la responsabilité d'une instance particulière). *Mutatis mutandis*, la même question se pose quant au développement et à la mise en œuvre du moteur de recherches prévu dans le Projet (s'agit-il d'une obligation à charge de chaque instance ou d'autre chose). Le demandeur a répondu ce qui suit :

« Tel que l'article est rédigé, les deux options sont envisageables. Il faudra voir dans la pratique comment il sera possible d'organiser les choses, tant du point de vue de la mise à disposition des données que des programmes à développer, étant entendu que les différentes instances ne travaillent pas de la même manière, ne sont pas organisées de la même manière et ne sont pas toutes égales au niveau de la numérisation des données. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle :

- *l'entrée en vigueur de cette disposition, qui aura des implications importantes pour les instances concernées, tant d'un point de vue organisationnel que budgétaire, devra être fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (cf. article 14 du projet adopté en première lecture) ;*
- *Il est prévu que Le Roi peut fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres le contenu, les modalités et la forme de la mise à disposition du document, des inventaires et du moteur de recherche visés à l'alinéa 1er, ainsi que des autres documents éventuels que les instances administratives fédérales mettent à disposition du public par voie électronique'» (souligné par l'Autorité).*

¹⁵ Article 6, 1., e), du RGPD.

¹⁶ Article 6, 1., c), du RGPD.

¹⁷ 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 ; avis n° 65/2019 du 27 février 2019 *concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative*, considérants nos 90-113.

21. En ce qui concerne « *un **moteur de recherche** clairement consultable, maximisant la capacité de recherche des sources mises à disposition » (souligné et mis en gras par l’Autorité), l’Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir ce qu’il était entendu par cette expression. Notamment, s’agit-il de mettre en place un moteur de recherches permettant de retrouver les inventaires ou, plus précisément, de rechercher des données également au sein des inventaires, voire au sein de l’ensemble des inventaires rendus accessibles par les instances concernées (possibilité de rechercher les données issues de plusieurs instances à la fois). L’Autorité l’a encore interrogé quant à la question de savoir si des recherches pourront être réalisées sur la base des noms (et prénoms) et numéros uniques (numéro d’entreprise) relatifs à des personnes physiques. L’Autorité a également demandé au demandeur si des mesures étaient envisagées, en lien avec le considérant n° 28 de l’avis précédent de l’Autorité. Celui-ci a répondu ce qui suit :*

« Il s’agit d’un moteur de recherche permettant non seulement de retrouver les inventaires, mais également les données contenues dans ces inventaires.

Oui, étant donné que ce type de données peut se retrouver dans les inventaires visé[s].

Ces mesures pourront être prévues dans l’arrêté royal à adopter, comme mentionné plus haut ».

22. Si l’Autorité comprend que le demandeur puisse rechercher une certaine souplesse pour pouvoir décliner les nouvelles obligations du Projet selon les méthodes de travail des instances concernées, leur organisation et leur niveau de maturité dans le domaine de la digitalisation, **elle est néanmoins d’avis que c’est le dispositif du Projet lui-même qui doit déterminer les responsabilités au regard des traitements de données envisagés**. C’est au Projet qu’il appartient, sur le plan des principes, d’organiser ces responsabilités, s’agissant de la détermination d’un élément essentiel des traitements de données envisagés.
23. A cette fin, **le Projet peut régler cette question de manière fonctionnelle, compte-tenu des régimes** (centralisé, décentralisé, hybride, etc.) **de transparence envisagés, et en imputant lui-même les responsabilités concernées. Il déléguerait alors au Roi le pouvoir de faire relever les instances de l’un ou de l’autre des régimes définis, et celui, le cas échéant, de désigner l’instance** (ou les instances) **qui accomplira** (accompliront) **des missions spécifiques** identifiées dans le Projet (telle que par exemple, la fourniture d’un service de moteur de recherches). Par exemple¹⁸ dans cette logique, le Projet pourrait prévoir :

¹⁸ Les exemples repris ci-après ne sont pas exhaustifs et **n’épuisent pas le questionnement relatif à la responsabilités des instances impliquées**.

- Que le Roi identifie les instances exécutant les obligations qu'il consacre sous leurs propres et exclusives responsabilités, via leurs sites internet, et agissent dans ce cadre comme responsable du traitement au sens du RGPD ;
- Que le Roi identifie une autorité développant et fournissant au public un service de recherches lui permettant d'identifier, de rechercher les inventaires et leurs données mis à disposition par les autres instances qu'il désigne, ainsi que d'accéder à ces inventaires et données. A charge pour le Projet de définir les responsabilités – en principe, conjointes¹⁹ – de chaque instance dans ce contexte. Ainsi par exemple, l'instance chargée de fournir le moteur de recherche serait responsable de la mise à disposition des données par cet intermédiaire (y compris, selon l'approche suivie, de la vérification de l'âge des données publiées²⁰, selon les délais prévus par le Projet), tandis que ce sont les instances établissant les inventaires qui seraient responsables notamment de la qualité (exactitude, etc.) des données mises à disposition ;
- Que les instances désignées par le Roi communiquent les inventaires à une autre instance désignée par le Roi et chargée d'assurer la mise en œuvre des obligations de publicité active consacrées dans le Projet (une fois de plus, à charge pour le Projet d'identifier les responsabilités – de nouveau et en principe, conjointes – de chaque instance en la matière) ;
- Etc., libre à l'auteur du Projet d'organiser son dispositif comme il l'entend, pour autant que l'attribution des responsabilités au regard du traitement de données soit conforme aux principes rappelés précédemment.

24. De cette manière, le Projet pourrait à la fois fixer clairement les responsabilités en matière de protection des données, tout en laissant au pouvoir exécutif une véritable souplesse organisationnelle.

II.4. Durée d'accessibilité des données

25. Le Projet ne prévoit pas **pendant combien de temps les données à caractère personnel publiées via les inventaires concernés doivent demeurer accessibles au grand public** (ainsi, chaque année, les inventaires de l'années A -1 sont publiés ; *quid* du sort des inventaires des années précédentes A -2, -3, etc. ?). Interrogé à ce sujet, le demandeur a répondu ce qui suit :

¹⁹ Pour rappel, dans le cadre d'une responsabilité conjointe, si les normes concernées n'organisent pas l'allocation des responsabilités entre les responsables du traitement conjoints, conformément aux principes rappelés précédemment dans le présent avis, les « responsables conjoints du traitement [devront] défin[ir] de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences du [RGPD], notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14 [du RGPD], par voie d'accord entre eux » (article 26, 3., du RGPD, étant entendu qu'en tout état de cause, la personne concernée pourra toujours exercer ses droits à l'égard de et contre chacun des responsables du traitement.

²⁰ Voir les considérants nos 25-29.

« Il n'est pas prévu de durée de conservation car ces données ont vocation à être accessibles sans limitation de durée aux citoyens qui souhaitent y accéder, l'objectif du texte en projet étant la transparence. La réglementation bruxelloise, qui prévoit une disposition similaire, ne prévoit pas non plus de durée limitée à cette mise à disposition du public (cf. article 6 des Décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises) » (souligné par l'Autorité).

26. Avant tout, l'Autorité souligne que le fait que le Projet ne fixe pas explicitement de durée de mise à disposition des données au grand public n'implique pas automatiquement que celui-ci impose aux responsables du traitement concernés de maintenir la mise à disposition du public de ces données de manière illimitée.
27. Au contraire, dans le silence du Projet, le responsable du traitement sera lui-même tenu de fixer une durée de mise à disposition des données, conformément à la finalité poursuivie, en exécution de l'article 5, 1., e), du RGPD.
28. Autrement dit, **le dispositif du Projet lui-même, doit explicitement prévoir que les données concernées demeurent accessibles au public pour une durée qu'il fixe**, s'agissant d'un élément essentiel des traitements de données envisagés.
29. Quant à cette durée, **le Projet ne comporte aucune justification de la raison pour laquelle il serait nécessaire de rendre les données accessibles pour une durée illimitée. L'Autorité est d'avis qu'une telle approche pose question au regard du principe de proportionnalité**, et ce dès lors que premièrement, les données concernées sont également publiées par ailleurs (conformément aux autres législations applicables), deuxièmement, celles-ci restent accessibles via les règles régissant la publicité passive de l'administration, troisièmement, une fois mises à disposition via internet, ces données pourront être traitées ultérieurement par d'autres responsables du traitement, dans les limites permises par le RGPD²¹, et quatrièmement, l'Autorité peine à visualiser concrètement quelles sont les données qui seront concrètement publiées compte-tenu de la diversité des marchés publics, subsides et études potentiellement concernés dans la sphère de compétence fédérale (il n'est pas exclu que des données d'une certaine sensibilité puissent être concernées)²². En tout état de cause,

²¹ Et le cas échéant, sur une plus longue période si le traitement de données envisagé le justifie (exemple d'une étude qui porterait sur plusieurs législatures).

²² Par exemple, dans l'ordre juridique bruxellois, où sont déjà publiés des inventaires relatifs aux subventions, études et marchés publics, voir <https://servicepublic.brussels/transparence/>, dernièrement consulté le 28/08/2023, où est entre autres mis à disposition un document .csv de 2,3 Go (« open budget », disponible via un onglet « Télécharger tous les marchés publics et subventions en CSV »).

il va de soi qu'une durée illimitée ne pourrait être envisagée à la seule fin de décharger le responsable du traitement de la charge administrative qu'implique la mise en œuvre concrète d'une diffusion limitée dans le temps des données concernées : c'est bien la motivation (la finalité) de la transparence envisagée qui doit justifier la durée de communication des données. En conclusion, **le dispositif du Projet doit fixer la durée pendant laquelle les (catégories de) données traitées doivent être accessibles au grand public via les traitements qu'il met en place, et son dispositif doit justifier la durée prévue** (par exemple, une durée illimitée telle qu'envisagée actuellement). Il appartient au demandeur de motiver son choix sur la base des finalités poursuivies par le Projet.

II.5. Droit d'opposition

30. L'Autorité rappelle que lorsqu'un traitement de données est fondé sur une obligation légale²³, ce qui est le cas d'obligations en matière de publicité active de l'administration telles que visées par le Projet²⁴, la personne concernée **ne jouit pas du droit d'opposition consacré dans l'article 21 du RGPD**²⁵. Comme l'Autorité l'a précisé dans son avis précédent « ***le demandeur doit déterminer s'il n'existe pas des hypothèses dans lesquelles la personne concernée devrait pouvoir, en raison d'une situation personnelle exceptionnelle, légitimement s'opposer (fût-ce de manière temporaire) à la nouvelle mesure de publicité active portée par le Projet. Cette possibilité ne peut être exclue a priori, et l'exposé des motifs n'aborde pas ce questionnement. Selon les conclusions de ses réflexions, il pourrait alors être nécessaire de mettre en place un régime juridique spécifique d'opposition^[26] dans le dispositif du Projet, afin d'assurer un juste équilibre entre les droits et intérêt en présence et partant, la proportionnalité du traitement envisagé*** » (gras dans le texte original, modification du numéro de note de bas de page dans le présent avis).
31. Ces **considérations valent a fortiori et à plus forte raison dans le cadre du présent Projet, dès lors que celui-ci concerne encore plus de données à caractère personnel et de personnes concernées**. *In concreto*, au regard de nouveau de la grande diversité des marchés publics, des études et subventions liés à la mise en œuvre de la compétence fédérale, et de l'objectif de prévoir une accessibilité des données pendant longtemps (voire de manière illimitée), l'Autorité peine à avoir une image précise des données qui seront communiquées au public. Compte-tenu en outre de l'objectif de maximalisation de l'accessibilité des (catégories de) données traitées, **l'Autorité**

²³ Article 6, 1., c), du RGPD.

²⁴ Outre la pratique d'avis de l'Autorité, voir par exemple CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 1^{er} août 2022, *OT c/ Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, aff. C-184/20, considérant n° 71.

²⁵ Voir l'avis n° 42/2023 du 9 février 2023 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311), considérants nos 24-25.

²⁶ « Voir par exemple, certes dans un autre domaine, voir par exemple l'article 30, 9., de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, [...] ».

est d'avis que le Projet doit consacrer un mécanisme d'opposition au profit des personnes concernées, le cas échéant au plus simple, en prévoyant l'application de l'article 21, 1, du RGPD. La mise en place d'un tel mécanisme est nécessaire afin de garantir un juste équilibre entre les droits et libertés en présence et les objectifs d'intérêt général poursuivis par le Projet. **L'Autorité souligne qu'un tel mécanisme ne pourra être sollicité par la personne concernée que dans des circonstances exceptionnelles liées à sa situation particulière, et qu'il ne pourrait ainsi être question de remettre en cause l'équilibre général recherché par le Projet, dans le sens d'une large accessibilité des données concernées.**

32. **Ces considérations sont à prendre en compte dans la fixation des responsabilités des instances qui seront impliquées dans la mise en œuvre du dispositif** de publicité active prévu par le Projet. Ce dernier doit permettre de pouvoir identifier clairement auprès de quelle(s) instance(s) la personne concernée pourra exercer ses droits²⁷.
33. Enfin, de nouveau compte-tenu de la portée des traitements envisagés, il sera **d'autant plus important que les responsables du traitement informent au moment opportun les personnes concernées** de l'existence de leur droit d'opposition et des modalités de son exercice, *a priori* en l'occurrence, au moment où les données sont obtenues dans le cadre des demandes de subvention et de remises d'offres en vue de marchés publics ou de la réalisation d'études²⁸.

II.6. Algorithmes et intelligence artificielle

34. Si la publication d'un document permettant aux citoyens de « *de comprendre quels algorithmes (IA) sont utilisés par l'instance et de quelle manière, en particulier lorsque ces algorithmes sont utilisés pour des décisions qui affectent les citoyens* » n'entraîne pas un traitement de données à caractère personnel, elle fait néanmoins écho, dans une certaine mesure, aux obligations incombant aux responsables du traitement en exécution du RGPD. Ainsi en particulier, lorsque des décisions individuelles automatisées visées à l'article 22 du RGPD sont prises à l'égard des personnes concernées, le responsable du traitement doit fournir « *des informations utiles concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée* »²⁹ (souligné par l'Autorité).
35. Sur ce point, afin de recourir à des concepts clairs et adaptés aux objectifs poursuivis, l'Autorité invite le demandeur à se référer à la Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil *établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence*

²⁷ Voir les considérants nos 19 et 23.

²⁸ Article 13 du RGPD.

²⁹ Articles 13, 2., f), et 14, 2., g), du RGPD.

artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union et aux débats y liés ³⁰. Dans le contexte de la protection des données, il n'est pour le reste pas nécessaire de viser tous les algorithmes utilisés (le concept d'algorithme recouvrant une réalité très variée) mais plutôt ceux qui impliquent le traitement de données à caractère personnel et ont un impact sur les citoyens (algorithmes impliquant un profilage, contribuant à la prise de décision, etc.).

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

1. Compte-tenu des (catégories de) données traitées, sous réserve des commentaires suivants, l'Autorité ne voit *a priori* pas d'opposition de principe à l'objectif poursuivi par le demandeur au travers de son Projet et aux traitements mis en œuvre à cette fin.

Le dispositif du Projet doit néanmoins expliciter les finalité(s) poursuivies, et le demandeur doit motiver la nécessité de son Projet (**considérants nos 7-18**) ;

2. Le dispositif du Projet doit fixer les responsabilités au regard des traitements de données qu'il met en œuvre, à tout le moins de manière fonctionnelle, de manière telle que le Roi puisse ensuite décliner son application dans la mesure nécessaire aux spécificités des instances concernées (**considérants nos 19-24**) ;

3. Le dispositif du Projet doit fixer la durée de communication au public des données à caractère personnel, et l'exposé des motifs doit justifier celle-ci (**considérants nos 20-29**) ;

4. Le dispositif du Projet doit prévoir un droit spécifique d'opposition au profit des personnes concernées (**considérants nos 30-33**).

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

³⁰ COM (2021) 206 final. Voir également <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence>, dernièrement consulté le 08/09/2023).