



Avis n° 32/2008 du 24 septembre 2008

Objet : avis concernant l'avant-projet de décret relatif à la Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen (Infrastructure de données géographiques en Flandre) (A/2008/032)

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après l'arrêté royal du 13 février 2001) ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Kris Peeters, Ministre-Président du Gouvernement flamand et Ministre flamand des Réformes institutionnelles, des Ports, de l'Agriculture, de la Pêche en mer et de la Ruralité, reçue le 29 juillet 2008 ;

Vu le rapport de Madame Vander Donckt ;

Émet, le 24/09/2008, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Dans sa lettre du 29 juillet 2008, le Ministre-Président du Gouvernement flamand a demandé l'avis de la Commission sur l'avant-projet de décret relatif à l'Infrastructure de données géographiques en Flandre (ci-après le projet).

2. Ce projet vise une actualisation du cadre réglementaire dans lequel le développement d'une infrastructure de données géographiques (ci-après GDI) doit être réalisé. Le point de départ de la GDI est l'élaboration d'une infrastructure¹ commune pour des informations géographiques et ce, afin de soutenir des activités et des mesures stratégiques.

3. Le projet a pour but d'une part de consolider les points forts du GIS-Vlaanderen² et d'autre part, d'apporter un certain nombre d'améliorations conceptuelles et de répondre à de nouvelles obligations imposées par ladite directive INSPIRE³.

II. LÉGISLATION APPLICABLE

4. Le projet prévoit le traitement de "données géographiques". Il s'agit de données électroniques qui renvoient, directement ou indirectement, à un lieu spécifique ou à une région géographique spécifique⁴.

5. La Commission constate que lorsque ces données géographiques contiennent des informations relatives à une personne physique identifiée ou identifiable⁵, elles peuvent être qualifiées de données à caractère personnel au sens de l'article 1, § 1 de la LVP.

¹ La notion d' "infrastructure" renvoie, dans ce contexte, à l'ensemble d'équipements nécessaires pour pouvoir utiliser les données géographiques de manière optimale à travers un large éventail d'instances publiques et pour l'accomplissement de toutes sortes de tâches publiques (p. 6 de l'exposé des motifs du projet).

² "Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen". Ce système a été créé dans le décret du 17 juillet 2000 *relatif au "Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen"* (*Système d'information géographique de la Flandre*). Le décret susmentionné est abrogé par l'article 60 du projet.

³ Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 *établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne*.

⁴ Article 3, 3° du projet.

⁵ En droit belge, une donnée est considérée comme une donnée à caractère personnel tant qu'il est possible, par quelque moyen disponible raisonnable que ce soit, de retrouver à quel individu cette information se rapporte.

6. La Commission estime que des données géographiques peuvent effectivement se rapporter, dans certains cas, à des données à caractère personnel. À titre d'exemple, on peut faire référence à une situation dans laquelle la GDI indique qu'un permis d'urbanisme et/ou d'environnement a été octroyé pour la parcelle X. La reconnaissance de l'adresse de ladite parcelle peut alors se faire à l'aide de la situation, en se rendant sur place ou par couplage avec un plan reprenant les numéros de maison. Une fois en possession de l'adresse de la parcelle, on pourra assez facilement identifier⁶ le propriétaire via les services du cadastre.

7. De plus, la Commission constate que l'article 13 du projet⁷ prévoit que certaines instances ajouteront dans la GDI des données géographiques qu'elles ont déjà traitées. Les articles 15 et 16 du projet⁸ stipulent en outre que pour plusieurs instances, un accès sera prévu à toutes les données qui ont été reprises dans la GDI. Tant l'ajout de données dans la GDI que la consultation de ces informations constituent des traitements de données à caractère personnel au sens de l'article 1, § 2 de la LVP.

8. La plupart des données figurant dans la GDI seront en outre accessibles au public via ce qu'on appelle le "géoportail" (fin de l'article 29 et article 30 du projet). Il s'agit également d'un traitement au sens de la LVP.

⁶ Voir également l'avis n° 40/2006, point 4.

⁷ "Art. 13. § 1. Les participants à la GDI-Vlaanderen ajoutent à la GDI, conformément aux directives qui ont été fixées par le comité directeur, les sources de données géographiques, les services géographiques et les métadonnées, mentionnés à l'article 12, premier alinéa, 1° et 2°, qu'ils gèrent.

§ 2. L'agence est habilitée à conclure, au nom et pour le compte de la Région flamande, des accords avec des instances qui ne participent pas à la GDI-Vlaanderen et avec des tiers afin de permettre l'ajout, dans la GDI, des sources de données géographiques, des services géographiques et des métadonnées qu'ils gèrent. (...)"

⁸ "Art. 15. Les participants à la GDI-Vlaanderen ont accès aux sources de données géographiques, aux services géographiques et aux métadonnées qui ont été ajoutés dans la GDI. Ils peuvent utiliser les sources de données géographiques et les services géographiques pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général, y compris l'exercice de responsabilités ou de fonctions ou la prestation de services publics relatifs à l'environnement, à moins que l'accès n'ait été limité conformément à l'article 18.

Le Gouvernement flamand fixe, sur proposition du comité directeur, les modalités d'accès et d'utilisation. Ces règles évitent en particulier que des obstacles pratiques à l'échange ne surviennent sur le lieu de l'utilisation. (...)

Art. 16. Les instances qui ne participent pas à la GDI-Vlaanderen ont accès aux sources de données géographiques, aux services géographiques et aux métadonnées mentionnés à l'article 12, premier alinéa, 1°, 2° et 4°, à moins que cet accès n'ait été limité conformément à l'article 18. Elles peuvent les utiliser, pour autant que ce soit dans les conditions fixées par le Gouvernement flamand. Ces conditions sont tout à fait compatibles avec la finalité qui est de faciliter l'accès et l'utilisation des sources de données géographiques et des services géographiques."

9. Étant donné que des données à caractère personnel seront traitées de manière automatisée dans le cadre de la GDI, la LVP est d'application⁹.

10. Dans le cas présent, il faut en outre également tenir compte de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration*, du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration* et du décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

3.1. Conformité avec la LVP

3.1.1. Généralités

11. La Commission estime recommandé de reprendre dans le projet – à l'instar de l'article 6, § 1, 1° du décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives – un article général qui souligne que toutes les instances participantes sont obligées, dans la mesure où des données à caractère personnel sont traitées, d'effectuer ce traitement conformément à la LVP¹⁰.

12. Par ailleurs, la Commission estime qu'il est également recommandé, compte tenu de l'article 1, § 4 de la LVP¹¹ et du rôle important confié au "responsable du traitement" dans la LVP, de désigner dans le projet la (les) instance(s) qui remplira (rempliront) cette mission de responsable du traitement.

3.1.2. Principe de finalité

13. Comme mentionné au point 6, les données géographiques sont, dans certains cas, des données à caractère personnel. En vertu de l'article 4, § 1, 2° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités¹². La Commission examine ci-après les différents aspects de ce principe de finalité.

⁹ Article 3, § 1 de la LVP.

¹⁰ Voir également le considérant 24 de la Directive INSPIRE.

¹¹ "*Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est (...) l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance.*"

¹² Article 4, § 1, 2° de la LVP : "*Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous*

a) Finalité déterminée et explicite

1) Finalité de la GDI

14. L'article 4 du projet précise que l'association GDI-Vlaanderen a pour but d'optimiser l'élaboration, la gestion, l'échange, l'utilisation et la réutilisation de sources de données géographiques et de services géographiques. Afin de réaliser sa mission, l'association se chargera de développer et d'exploiter la GDI.

15. L'article 10 du projet stipule que le Gouvernement flamand élaborera à l'avenir un plan GDI qui reprendra les finalités exactes de la GDI-Vlaanderen.

16. La Commission constate donc que les missions de l'association GDI-Vlaanderen sont effectivement définies dans le projet mais que ce n'est pas le cas en ce qui concerne les finalités exactes de la GDI elle-même. Sur ce plan, ainsi qu'en ce qui concerne l'élaboration concrète de la GDI en tant que telle, des missions sont confiées, dans une large mesure, au comité directeur de la GDI-Vlaanderen et au Conseil GDI (articles 7 et 8 du projet). Ainsi, l'accès et l'utilisation de la GDI ainsi que l'échange de données sont notamment prévus de manière générale mais ceux-ci exigent encore d'être complétés de manière concrète par le Gouvernement flamand.

17. Dès lors, le texte actuel du projet manque de précision pour qu'il s'agisse d'une finalité déterminée et explicite au sens de l'article 4, § 1, 2° de la LVP. La Commission insiste donc pour que le projet soit adapté sur ce point.

2) Finalités de la publication via le géoportail

18. L'accès public à des données géographiques est une forme de publicité active de l'administration et constitue également, comme précisé précédemment, un traitement automatisé de données.

19. La Commission est consciente du fait que les réglementations en matière de publicité contiennent traditionnellement une finalité "ouverte", à savoir fournir au citoyen un accès à des informations dont les autorités publiques disposent¹³. Afin de concrétiser cette finalité, les auteurs du projet peuvent éventuellement s'inspirer de l'exposé des motifs du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*¹⁴.

b) Finalité compatible

1) L'ajout et la consultation de données par des instances impliquées dans la GDI

20. La question se pose de savoir si ces traitements ultérieurs – à savoir l'ajout de données dans la GDI et la consultation des données qui y figurent – peuvent être considérés comme compatibles avec le traitement primaire¹⁵.

21. L'évaluation de la compatibilité de la finalité ultérieure avec la première finalité se fait concrètement, en tenant compte de tous les facteurs pertinents. La LVP mentionne, à titre d'exemple, deux éléments qui pourraient impliquer que des finalités de traitements successifs soient considérées comme compatibles : lorsque le traitement ultérieur est prévu par une disposition légale ou réglementaire ou lorsque ce traitement s'inscrit dans le cadre des prévisions raisonnables de la personne concernée.

22. En ce qui concerne spécifiquement les autorités administratives, on peut faire référence à cet égard à deux remarques formulées par la Commission dans son avis n° 18/2008 du 30 avril 2008 :

¹³ F. Schram, "Persoonlijke levenssfeer, persoonsgegevens en openbaarheid van bestuur", in *Handboek openbaarheid van bestuur*, Politea, 2006, p. 78.

¹⁴ Voir Doc. Parl. Parlement flamand 2002-2003, n° 1732/1, 9 : "La publicité de l'administration veut aussi bien renforcer l'état de droit que la démocratie. L'accès aux documents administratifs offre au citoyen une meilleure protection juridique. Cette protection juridique se situe tant sur le plan préventif que curatif. L'administration qui a conscience que le citoyen peut exercer un contrôle aura tout intérêt à effectuer ses tâches aussi bien que possible. Par la même occasion, l'administration a également la possibilité de prouver au citoyen qu'elle fournit du bon travail, ce qui ne peut que profiter à la confiance entre le citoyen et l'administration. (...)

L'accès aux documents administratifs offre aussi des possibilités d'accroître la démocratie et l'implication active du citoyen. (...)

Enfin, la publicité de l'administration offre la possibilité pour le citoyen de se familiariser avec certaines finalités stratégiques. (...)" [Traduction libre réalisée par le secrétariat de la Commission, en l'absence d'une traduction officielle].

¹⁵ Dans le cas présent, le traitement primaire est la collecte initiale des données par l'instance participante (avant que cette instance n'ajoute ces données dans la GDI).

"Un traitement ultérieur n'est pas incompatible avec la finalité initiale, notamment, lorsque la communication des données s'appuie sur des dispositions légales et réglementaires.

Deux observations :

lorsque le responsable du traitement est une autorité administrative, l'examen de la compatibilité doit d'abord s'effectuer au regard de ce premier critère étant donné que les administrations agissent dans des cadres légaux et réglementaires qui définissent leurs compétences, pouvoirs et moyens d'action ;

il ne suffit que certaines compétences soient attribuées de manière générale à une autorité déterminée pour lesquelles l'utilisation des données en question serait simplement utile. La norme doit décrire suffisamment le traitement ultérieur et le type de données qui peuvent être traitées, leur origine, la finalité pour laquelle ces données peuvent être traitées."

23. La Commission estime donc que le caractère compatible des traitements prévus par des instances publiques dans le cadre de la GDI doit être garanti de préférence en prévoyant un cadre légal ou réglementaire clair en la matière. Elle pense que le projet – et plus spécialement son article 13 – ne constitue en la matière qu'une partie du cadre réglementaire. Afin d'avoir une image complète de ce cadre, la législation pertinente relative à chacune des instances participant à la GDI doit également être analysée.

24. Sur la base du projet, la Commission estime qu'il est impossible de vérifier quelles instances ajouteront des données dans la GDI¹⁶. Dans le présent avis, la Commission ne peut dès lors pas examiner si les traitements ultérieurs en question sont compatibles avec le traitement primaire.

2) La publication via le géoportail

25. Le principe de finalité peut constituer un problème pour la publication de données à caractère personnel. En effet, souvent, cette publication ne sera pas la finalité initiale de la collecte de données. La publication de données via le géoportail constitue donc par définition un traitement secondaire. Il faut par conséquent vérifier dans quelle mesure ce traitement ultérieur est compatible avec le traitement initial.

¹⁶ L'exposé des motifs du projet précise d'ailleurs que les auteurs du projet préfèrent ne pas énumérer nommément les instances participantes. Le décret GIS a en effet repris une telle énumération et dans la pratique, ceci s'est avéré constituer un obstacle (p. 10 de l'exposé des motifs).

26. À cette fin, pour chaque instance qui ajoute des données dans la GDI et qui les rendra publiques via le géoportail, il faudra réaliser une analyse de la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été collectées initialement et de la finalité pour laquelle elles sont rendues publiques. Cette analyse devra tenir compte du caractère obligatoire ou volontaire de la collecte, du type de données à caractère personnel traitées, de la situation de la personne concernée et des conséquences que celle-ci pourrait avoir à supporter du fait de la divulgation des données¹⁷. Le projet ne contient toutefois pas suffisamment d'informations pour effectuer cette analyse dans le cadre du présent avis.

3.1.3. Principe de proportionnalité

a) L'ajout de données par des instances impliquées dans la GDI

27. En vertu de l'article 4, § 1, 3° de la LVP, le responsable du traitement doit veiller à ce que les données à caractère personnel soient adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

28. Le projet stipule que toutes les sources de données géographiques, tous les services géographiques et toutes les métadonnées doivent être ajoutés dans la GDI¹⁸ et il prévoit également à la section III du Chapitre IV de larges possibilités d'accès aux données pour certaines instances. La Commission insiste pour que l'ajout et la consultation de ces données ne soient autorisés que si cela est utile, nécessaire et proportionnel pour la réalisation des finalités envisagées. Sur ce point, le projet ne contient pas non plus suffisamment d'éléments qui permettent une évaluation.

b) La consultation de données par des instances impliquées dans la GDI

29. L'article 15 du projet prévoit que les instances concernées peuvent consulter les données "pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général, y compris l'exercice de responsabilités ou de fonctions, ou la prestation de services publics relatifs à l'environnement".

¹⁷ WP 44, approuvé par le Groupe 29 le 17 mai 2001, p. 4.

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44fr.pdf

¹⁸ Article 13 du projet.

30. La Commission estime que cette disposition doit être lue en fonction des missions confiées à chaque instance participant à la GDI. Elle insiste plus particulièrement pour que l'utilisation de ces informations soit limitée, par instance, aux cas dans lesquels cette utilisation peut s'inscrire dans le cadre des missions de l'instance qui en a fait la demande, missions définies légalement ou réglementairement. La Commission recommande d'adapter le projet en ce sens.

c) La publication de données via le géoportail

31. Le principe de proportionnalité implique notamment que l'objectif atteint grâce à la publication ne puisse pas être excessif. Cela signifie que l'objectif ne peut pas être en contradiction, de manière disproportionnée, avec la protection de la vie privée¹⁹. En la matière, on peut faire référence au processus de pondération appliqué par le législateur décréteil et par les instances publiques impliquées dans la GDI. Ce processus sera abordé de manière approfondie au point 3.3. du présent avis.

3.1.4. Obligation d'information

32. La Commission rappelle qu'un traitement loyal de données doit s'effectuer de manière transparente. Dans le cas présent, cela signifie que les personnes concernées doivent être suffisamment informées (cf. article 9 de la LVP), notamment au sujet des finalités pour lesquelles les données collectées seront utilisées. Le fait que le projet prévoit surtout des traitements secondaires ne porte en principe pas préjudice à cette obligation.

33. L'article 9, § 2, deuxième alinéa, b) de la LVP stipule que le responsable du traitement est dispensé de l'obligation d'information lorsque l'enregistrement ou la communication des données à caractère personnel est effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

34. La Commission estime que ce motif d'exception s'applique dans le cas présent. Le projet prévoit en effet plusieurs dispositions dans lesquelles les présents traitements de données – à savoir l'ajout et la consultation de données par certaines instances et la publication via le géoportail – sont prescrits. On peut se référer plus précisément aux articles 13, 15, 16 et 30 du projet.

¹⁹ F. Schram, "Persoonlijke levenssfeer, persoonsgegevens en openbaarheid van bestuur", in *Handboek openbaarheid van bestuur*, Politea, 2006, p. 83.

La Commission recommande toutefois de fournir des informations générales par le biais de canaux adaptés au sujet des traitements qui auront lieu dans le cadre de la GDI.

3.1.5. Délai de conservation des données reprises dans la GDI

35. Vu l'article 4, § 1, 5° de la LVP²⁰, la Commission insiste pour que l'on analyse quel(s) délai(s) de conservation peut (peuvent) être approprié(s) – à la lumière des finalités envisagées – pour les données à caractère personnel qui seront reprises dans la GDI. Elle constate en effet que le projet n'en fait pas mention.

3.1.6. Mesures organisationnelles et mesures de sécurité

36. En vertu de l'article 16, § 4 de la LVP²¹, les mesures techniques et organisationnelles requises doivent être prises afin de garantir la sécurité des données à caractère personnel. La Commission se réfère dans ce cadre au document intitulé "*Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel*"²².

37. La Commission attire également l'attention sur l'article 9 du décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives, en vertu duquel toute instance²³ qui reçoit ou échange des données à caractère personnel électroniques doit désigner un conseiller en sécurité²⁴.

3.1.7. Flux de données transfrontaliers

38. Les données reprises dans la GDI seront consultées non seulement par les administrations flamandes concernées, mais également par des autorités publiques étrangères "en vue de l'exercice de responsabilités ou de fonctions ou de la prestation de services publics relatifs à l'environnement."

²⁰ "Les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement."

²¹ "Afin de garantir la sécurité des données à caractère personnel, le responsable du traitement (...) [doit] prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou non autorisée, contre la perte accidentelle ainsi que contre la modification, l'accès et tout autre traitement non autorisé de données à caractère personnel. "

²² <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-reference-vs-01.pdf>.

²³ Il s'agit de toute instance au sens de l'article 4, § 1 du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration* (cf. article 2, 10° du décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives).

²⁴ Voir également le point 37 de l'avis n° 01/2008 de la Commission.

39. La Commission souhaite dans ce cadre se référer aux articles 21 et 22 de la LVP, qui concernent le transfert de données depuis la Belgique vers d'autres pays. Ces principes sont exposés en détail dans le document intitulé "*La protection des données à caractère personnel en Belgique*"²⁵.

3.1.8. Conclusion

40. Le projet en lui-même présente trop de manquements pour répondre aux exigences de la LVP. Il appartient au législateur décréteur et/ou au Gouvernement flamand de résoudre les écueils énoncés.

3.2. Relation avec le décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives

41. Dans la demande d'avis, le demandeur indique qu'il estime que les dispositions du chapitre III du décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives s'appliqueront "aux sources authentiques de données géographiques mais aussi aux autres sources de données géographiques qui sont échangées dans le cadre de l'avant-projet de décret."

42. La Commission estime que (certains) traitements de données prévus dans le projet tomberont effectivement dans le champ d'application du décret du 18 juillet 2008. Cela pourrait par exemple impliquer que la commission de contrôle qui est créée dans ledit décret devra octroyer une autorisation pour (certains) traitements prévus dans le cadre de la GDI.

43. La relation entre le projet et ce décret du 18 juillet 2008 n'est toutefois pas claire. La Commission insiste par conséquent pour que cette relation soit fixée dans le projet.

3.3. Protection de la vie privée et publicité de l'administration – une pondération de droits fondamentaux

a) Pondération par le législateur décréteur

44. La plupart des données qui sont reprises dans la GDI seront accessibles au public – comme déjà mentionné précédemment – via ce qu'on appelle un "géoportail". Un certain nombre d'exceptions à ce principe de publicité sont prévues à l'article 31 du projet²⁶.

²⁵ http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/cbpl-documents/note_vie-priv-e-g-n-ralit-s.pdf, p. 26-28.

²⁶ "Art. 31. § 1. Les participants à l'infrastructure GDI-Vlaanderen et les tiers, mentionnés à l'article 28, peuvent refuser d'octroyer un accès public, via les services mentionnés à l'article 26, § 1, 1°, aux sources de données géographiques et aux

45. Cet article fait une distinction importante entre d'une part les "services, mentionnés à l'article 26, § 1, 1°" et d'autre part les "services géographiques, mentionnés à l'article 26, § 1, 2° à 4° inclus".

46. Les premiers services cités sont des "services de recherche"²⁷. Il s'agit de services géographiques qui permettent de rechercher des sources de données géographiques et des services géographiques et de restituer le contenu des métadonnées²⁸. D'après l'administration compétente, seules des informations concernant la nature des données qui se trouvent dans une banque de données déterminée peuvent être demandées via ces "services de recherche", et ce sans que le contenu soit divulgué.

47. Étant donné qu'aucun contenu n'est divulgué via ces "services mentionnés à l'article 26, § 1, 1°", il semble justifié que le nombre de motifs d'exception à cette accessibilité publique soit limité. La Commission estime néanmoins que l'absence d'une exception pour la protection de la vie privée n'est justifiée que si aucune *donnée à caractère personnel* n'est rendue accessible au public via ces "services de recherche". Dans cette hypothèse, la LVP ne s'applique en effet pas à cette forme de publicité.

48. Pour les "services géographiques mentionnés à l'article 26, § 1, 2° à 4° inclus", bien plus de motifs d'exception sont prévus à l'accessibilité publique. Dans ce contexte, davantage de données détaillées, parmi lesquelles aussi des données à caractère personnel, seront en effet rendues publiques.

services géographiques qu'ils gèrent s'ils estiment que l'intérêt de l'accès ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :

1° le caractère confidentiel des relations internationales de la Région flamande ou de la Communauté flamande, et des relations de la Région flamande ou de la Communauté flamande avec les institutions supranationales, avec les autorités fédérales et avec les autres communautés et régions ;

2° l'ordre public et la sécurité.

§ 2. Les participants à l'infrastructure GDI-Vlaanderen et les tiers, mentionnés à l'article 28, peuvent refuser d'octroyer un accès public, via les services géographiques mentionnés à l'article 26, § 1, 2° à 4° inclus, aux sources de données géographiques et aux services géographiques qu'ils gèrent s'ils estiment que l'intérêt de l'accès ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants : (...)

8° la protection de la vie privée, à moins que la personne concernée n'ait consenti à la divulgation ; (...)

§ 3. Dans la mesure où les informations demandées concernent des émissions dans l'environnement, les motifs d'exception visés au § 2, 2°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11° ne s'appliquent pas.

Pour les motifs d'exception visés au § 2, 1°, 3°, 4°, 5° et 6°, il est tenu compte du fait si les informations demandées concernent des émissions dans l'environnement.

§ 4. Les participants à la GDI-Vlaanderen informent l'agence de leur décision de refuser l'accès public aux sources de données géographiques et aux services géographiques y afférents, ainsi que des motifs de ce refus."

²⁷ Article 26 du projet.

²⁸ Article 3, 17° du projet.

49. La Commission constate que les instances concernées par la GDI peuvent mettre en balance les intérêts de la publication avec le droit à la protection de la vie privée et qu'elles peuvent décider ensuite de faire une exception au principe de l'accessibilité publique des données géographiques²⁹. L'exception en vue de la protection de la vie privée doit toutefois – tout comme toutes les autres exceptions prévues à l'article 31, § 2 du projet – "être interprétée de manière restrictive au cas par cas, en tenant compte de l'intérêt public que présente l'accès aux sources de données géographiques et aux services géographiques y afférents."³⁰

50. Ce passage de l'article 32 du projet soulève un certain nombre de questions. À première vue, sa formulation semble correspondre à un article du décret flamand du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration* (ci-après le décret). La Commission constate toutefois plusieurs différences subtiles entre le projet et ce décret :

- Dans le chapitre relatif à la publicité active, le décret renvoie aux exceptions prévues aux articles 13 et 15 du décret³¹. Ces articles concernent respectivement des informations qui ne se rapportent pas à l'environnement et des informations environnementales. Tant pour la publicité prévue à l'article 13 qu'à l'article 15 du décret, la protection de la vie privée est mentionnée – tout comme dans le projet – comme une exception possible à la publicité. Les deux articles disposent également – tout comme dans le projet – que les exceptions doivent être expliquées "restrictivement, au cas par cas". Ce n'est qu'en ce qui concerne les informations environnementales (article 15) que les exceptions doivent en outre être appliquées, d'après le décret, "*dans le respect de l'intérêt public servi par la publication*"³². Dans le projet, la dernière partie de la phrase citée est reprise, mais comme indiqué au point 49, cette règle s'applique dans le projet à toutes les informations et pas uniquement aux informations environnementales.
- Lorsqu'un motif d'exception à la publicité est invoqué, comme par exemple la protection de la vie privée, le décret prévoit que – s'il s'agit d'informations environnementales – l'instance compétente doit, le cas échéant, mentionner qu'un document administratif n'a été publié que partiellement. À la lecture de l'article 31, § 3 du projet, la Commission constate qu'il n'y a même pas d'exception possible à la publication d'informations qui concernent des émissions dans l'environnement.

²⁹ Article 31, § 2, 8° du projet.

³⁰ Article 32 du projet.

³¹ Article 28, § 2 du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*.

³² Article 10 du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*.

51. Tant l'accès à des documents administratifs que la protection de la vie privée sont des droits fondamentaux³³. Il n'y a pas de hiérarchie entre les droits fondamentaux. Ils sont distincts et lorsqu'un conflit survient entre deux droits, on ne peut en principe le résoudre que par un processus de pondération³⁴. Le législateur décrétoal avait franchi une première étape de cette pondération dans le décret³⁵. Étant donné les différences évoquées ci-dessus entre le projet et le décret, il semble que le projet veuille toutefois donner davantage de poids – spécifiquement dans le cadre de la GDI – à la publicité de l'administration que dans le décret.

52. La Commission prend acte de ces différences et constate que le projet a repris à ce niveau la formulation de l'article 13 de la directive INSPIRE. Elle se demande toutefois, dans le contexte de la GDI, sur la base de quels arguments on favorise davantage, dans la pondération entre les deux droits fondamentaux évoqués, la publicité de l'administration que dans le cadre du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*.

b) Pondération par les instances publiques impliquées dans la GDI

53. Tant le décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration* que le projet n'offrent qu'un cadre pour permettre la pondération entre les intérêts concurrents qui sont liés à la protection de la vie privée et à la publicité de l'administration. Dans les deux textes, le processus de pondération lui-même est toutefois confié en grande partie aux services publics concernés qui doivent décider au cas par cas si certaines données sont publiées ou non. L'exposé des motifs du projet précise ce qui suit à ce sujet : "Le règlement proposé part du principe que chaque participant dispose de la compétence autonome de décider si les motifs d'exception possibles sont appliqués ou non. Ils sont en effet mieux placés pour juger si un motif d'exception s'applique ou non."³⁶

³³ Respectivement les articles 32 et 22 de la Constitution.

³⁴ Voir les avis n° 26/97, 28/97, 21/2005 et 40/2006. Voir également : F. Schram, "Persoonlijke levenssfeer, persoonsgegevens en openbaarheid van bestuur", in *Handboek openbaarheid van bestuur*, Politea, 2006, p. 2. ; Herke Reender Kranenborg, *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie*, Kranenborg, 2007, p. 251.

³⁵ Articles 10, 13, 15 et 28, § 2 du décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration*.

³⁶ P. 24 de l'exposé des motifs.

54. La Commission répète à cet égard le point de vue qu'elle a déjà adopté précédemment³⁷ :
"(...) les décisions individuelles d'autorisation ou de refus devant idéalement être assumée par une instance indépendante. Ce n'est que si la communication de données à caractère personnel à un tiers l'emporte sur les droits et intérêts de la personne concernée que celle-ci peut se faire. De plus, au vu des risques liés au développement des technologies de l'information et de la communication, cette pondération d'intérêts concurrents doit s'effectuer avec une grande finesse."

IV. CONCLUSION

55. La Commission recommande de prendre les mesures appropriées au sujet des points suivants :

- La Commission suggère de reprendre dans le projet un article général qui souligne que toutes les instances participantes sont obligées, dans la mesure où des données à caractère personnel sont traitées, de traiter ces dernières en conformité avec la LVP (point 11).
- Pour assurer une bonne application de la LVP, il est nécessaire de désigner une ou des instances qui doit (doivent) jouer le rôle de responsable du traitement au sens de l'article 1, § 4 de la LVP (point 12).
- Le projet en lui-même ne suffit pas pour garantir le respect des principes essentiels suivants de la LVP :
 - le principe de finalité (points 13-26) ;
 - le principe de proportionnalité (points 27-30) ;
 - le délai de conservation des données à caractère personnel.

Le législateur décréteil et/ou le Gouvernement flamand doivent par conséquent combler ces lacunes.

- La relation entre le projet et le décret du 18 juillet 2008 relatif à la circulation électronique de données administratives doit être précisée (points 41-43).
- La Commission insiste pour que l'on accorde l'attention nécessaire à la pondération d'intérêts qui doit être réalisée dans certains cas sur la base de l'article 31, § 1, 8° du projet et pour que cette pondération soit faite consciencieusement (points 53-54).

³⁷ Avis n° 40/2006, point 11.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis défavorable concernant le projet de décret relatif à l'Infrastructure de données géographiques en Flandre qui est soumis.

Vu la matière complexe et son importance, la Commission se tient toutefois à disposition du Ministre-Président du Gouvernement flamand et Ministre flamand des Réformes institutionnelles, des Ports, de l'Agriculture, de la Pêche en mer et de la Ruralité pour la révision et/ou l'exécution des dispositions du projet.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere

Note de la traduction : les citations en français du projet de décret en question et du décret du 18 juillet 2008 sont des traductions libres effectuées par le secrétariat de la Commission, en l'absence d'une traduction officielle.