



Avis n° 36/2013 du 4 septembre 2013

Objet: Avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 28 octobre 2010 relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale (CO-A-2013-044)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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 LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur VERVOORT, Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, reçue le 31/07/2013 ;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere, Vice-Président ;

Émet, le 4 septembre 2013, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur VERVOORT, a demandé à la Commission d'émettre un avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 28 octobre 2010 relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après "l'avant-projet").
2. Cet avant-projet vise à exécuter l'ordonnance du 28 octobre 2010 relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après l'ordonnance). Cette ordonnance *"fixe les règles générales relatives à l'établissement et au fonctionnement de l'infrastructure d'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale au travers du portail bruxellois de diffusion de l'information géographique. Elle transpose la Directive 2007/2/CE¹ et concerne la diffusion au public d'informations géographiques et le partage de celles-ci entre autorités publiques, via un réseau de services de données géographiques. Elle a pour finalités d'aider à la mise en œuvre des politiques environnementales et d'autres politiques devant intégrer les exigences de la protection de l'environnement développées au niveau de l'Union européenne, des Etats membres et de leurs divisions, ainsi que des politiques régionales, de faciliter la prise de décision concernant ces politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement et de favoriser le développement de services à valeur ajoutée par des tiers, au bénéfice tant des autorités publiques que du public"*².
3. L'avis de la Commission n'a pas été requis quant à cette ordonnance. Toutefois, la Commission remarque avec satisfaction que le législateur a tenu compte la loi vie privée et que l'ordonnance comporte ainsi des mesures protectrices quant au traitement des données à caractère personnel des personnes concernées dans le cadre des traitements de données relatives à l'information géographique (articles 3, §2, alinéa 2; article 13, §7; article 14, § 3, 6°; article 15, §5, 2°; article 16, §2).
4. L'article 18 de cette ordonnance créé une structure administrative, le "*Comité GeoBru*" et laisse le pouvoir au Gouvernement de définir la composition, les missions ainsi que les règles de fonctionnement de celui-ci.

¹ Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

² Article 2 de l'ordonnance.

5. L'avant-projet soumis à l'avis de la Commission vise à exécuter cet article 18 de l'ordonnance.
6. La Commission se prononce dans le présent avis sur base des informations qui sont en sa possession.

II. Remarque préalable

7. La Commission attire l'attention du demandeur sur le fait qu'elle a également été saisie d'un avant-projet d'ordonnance concernant la création et l'organisation d'un intégrateur de services régional bruxellois qui fera l'objet d'un avis distinct³. Il sera nécessaire d'assurer une cohérence entre le projet examiné dans le présent avis et l'organisation et l'encadrement futurs de l'ensemble des flux de données entre les administrations de la Région. Il conviendrait toutefois de s'assurer que la Commission de contrôle régionale, créée par cet avant-projet d'ordonnance, exerce une compétence de contrôle ou d'autorisation quant à l'organisation des flux et traitements de données organisés dans le cadre du portail de diffusion de l'information géographique.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

8. Il ressort de l'avant-projet qu'il a, entre autres, pour objectifs d'organiser la composition, ainsi que de fixer les missions, du Comité GeoBru. La création du Comité GeoBru vise à transposer l'article 18 de la Directive INSPIRE qui prévoit que les Etats membres doivent désigner des structures et des mécanismes appropriés pour coordonner à tous les niveaux sa mise en œuvre.

Quant à la composition du Comité GeoBru

9. L'article 5 de l'avant-projet établit la composition du Comité Geobru. Ce dernier sera composé de points de contact au sein des autorités publiques⁴. Ces points de contact auront des missions différentes. Ainsi, des points de contact seront désignés pour :
 - assurer le transfert des métadonnées et des séries de données géographiques entre leur autorité publique et le portail bruxellois de diffusion de l'information géographique. Ils seront garants de la qualité des informations transmises.

³ Demande d'avis concernant un avant-projet d'ordonnance portant création et organisation d'un intégrateur de services régional (CO-A-2013-036).

⁴ L'article 5, §2 définit ces autorités publiques.

- veiller au respect de la réglementation sur la protection de la vie privée au sein de chaque autorité publique⁵.
10. La Commission note avec satisfaction que l'avant-projet accorde une grande importance au respect de la loi vie privée dans le cadre du traitement des informations géographiques en imposant la désignation de personnes, au sein de chaque autorité publique, ayant pour fonction de veiller au respect de la loi vie privée. L'avant-projet ne précise pas la fonction exacte de ces personnes. Ces dernières pourraient éventuellement être désignées comme les conseillers en sécurité de l'information responsables de l'exécution de la politique de sécurité de l'information auprès de son autorité⁶.
11. La Commission recommande également l'adoption au sein de ces autorités, de règles de procédure encadrant la loi vie privée. En effet, à défaut d'une instance ad hoc qui autorise les transferts de données vers le portail bruxellois, il est de la responsabilité des sources authentiques de s'assurer que le destinataire (en l'occurrence le Centre informatique pour la Région bruxelloise (ci-après CIRB)⁷) remplisse les conditions exigées par la loi vie privée.

Quant aux missions du Comité GeoBru

12. Les articles 6 et suivants définissent les missions du Comité GeoBru. Parmi ces dernières figurent :
- la publication, à destination du grand public, d'un atlas de l'environnement qui comprend l'interprétation environnementale des données géographiques⁸;
 - l'organisation d'un forum d'échange d'informations avec l'ensemble des acteurs concernés issus à tous le moins du Conseil Economique et Sociale et du Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale⁹;
 - la supervision de la mise en œuvre du portail bruxellois de diffusion de l'information géographique¹⁰;
 - l'émission d'avis aux autorités publiques ou aux tiers qui sont amenés à diffuser des séries de données géographiques via les services de données géographiques lorsque cette diffusion est susceptible de constituer un traitement de données à caractère

⁵ Article 5, §1, alinéa 2 de l'avant-projet.

⁶ Voir à cet égard les mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel : http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_securite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel.pdf

⁷ Article 2 de l'avant-projet.

⁸ Article 9, §2 de l'avant-projet.

⁹ Article 10 de l'avant-projet.

¹⁰ Article 7 de l'avant-projet.

personnel au sens de la loi vie privée. Lors de l'émission d'un tel avis, il est prévu que le Comité peut requérir l'avis de la Commission¹¹.

13. Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'une des hypothèses énoncées à l'article 5 de la LVP. En l'occurrence, les traitements soumis à l'avis de la Commission, à savoir les traitements des données à caractère personnel par le Comité GeoBru sont nécessaires au respect d'une obligation à laquelle est soumis le responsable du traitement par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance (article 5, c) et sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public dont est investi le responsable du traitement (article 5, e).
14. De plus, et conformément à l'article 4, § 1, 2^o de la LVP, les données à caractère personnel doivent être obtenues pour des finalités déterminées et explicites et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. La description des finalités poursuivies doit donc être aussi précise, détaillée et complète que possible.
15. Les sources authentiques de données vont mettre à disposition, via le portail bruxellois, des séries de données utiles au fonctionnement du portail. Sur base de ces éléments, et sans autre informations précises permettant à la Commission d'apprécier la manière dont les projets seront mis en œuvre, la Commission tient à formuler, pour cette mise en œuvre, les remarques qui suivent.

1. Remarques quant aux traitements des informations géographiques

16. Concernant la supervision du portail bruxellois, cela suppose qu'un accès organisé et contrôlé, via des services, à des séries de données distinctes produites par différents organismes publics et relatives à des catégories d'informations bien spécifiées qui pourraient être regroupées et croisées en vue de produire des analyses utiles à la compréhension du territoire et à l'établissement de l'infrastructure d'information géographique, soit organisé. Il est prévu que le CIRB fasse fonctionner ce portail et traite les données relatives à l'information géographique et que le Comité GeoBru en supervise la mise en œuvre.
17. Concernant l'émission d'avis aux autorités publiques ou aux tiers concernant la diffusion de données géographiques, la Commission attire l'attention du demandeur sur le fait que les points de contact doivent, entre autres, vérifier :

¹¹ Article 14 de l'avant-projet.

- la finalité du transfert de données : est-elle bien déterminée, légitime et compatible avec celle poursuivie par le détenteur initial des données ? Afin de déterminer cette compatibilité, les points de contact doivent s'assurer qu'il n'existe pas de disposition légale ou réglementaire contraire à un tel transfert ou encore que ce dernier entre dans les prévisions raisonnables des intéressés.
- les données transférées : sont-elles adéquates, pertinentes et non excessives au regard de la finalité ? Est-ce que la source authentique ne transfère que les données strictement nécessaires à la réalisation de la finalité poursuivie par l'ordonnance ?
- les données sont-elles codées : est-ce que les données transmises par les sources authentiques le sont de manière agrégées ? Si elles sont transmises de manière individualisée un codage sera nécessaire (voir point 23 ci-dessous).
- la réutilisation des données : est-ce que les conditions de réutilisation au regard de la loi vie privée et de l'ordonnance du 6 mars 2008¹² sont réunies ?

18. Les sources authentiques de données vont, pour certaines données, communiquer au portail bruxellois des fichiers contenant des données à caractère personnel. Il faut que des règles communes à toutes ces sources authentiques soient conseillées par le Comité GeoBru afin de garantir des mesures de protection adéquates des données personnelles au sein de ces institutions. Il convient en effet que des procédures soient mises en place aux fins d'extraction et de communication des données à partir des sources authentiques. Ces règles communes pourraient utilement être soumises à la Commission qui, à défaut d'un comité sectoriel autorisant les flux de données (voir points 7 et 33) pourrait rendre un avis sur la manière dont le système est organisé.

19. Dans les données communiquées et traitées par le Comité GeoBru, il y a des informations qui, a priori, ne sont pas reliées à une personne physique identifiée (comme par exemple les informations relatives à l'affectation du sol). Toutefois, l'affectation du sol peut être précisée jusqu'à l'affectation de chaque matrice cadastrale pour laquelle le propriétaire peut facilement être identifié. Tant que cela reste possible et compatible avec la mise en œuvre du projet, et dans le respect des règles qu'il doit exécuter (directive INSPIRE, accord de coopération du 2 avril 2010, ordonnance du 28 octobre 2010), les informations qui supposent une répartition des caractéristiques sur le territoire et qui concernent des personnes et leur santé ne devraient pas être communiquées dans une précision telle que le propriétaire d'une parcelle puisse être identifié.

¹² Tel que prévu par l'article 3, §2, alinéa 2 de l'ordonnance.

20. Toutefois, si l'accès aux séries de données via le portail bruxellois nécessite que des informations géographiques issues de différentes séries puissent être croisées avec un grand degré de précision impliquant leur individualisation, cela suppose qu'un codage soit réalisé sur base d'un algorithme similaire pour chaque source authentique. Dans ce cas, il convient de passer par une organisation intermédiaire. Ce sera le cas si les séries produites par certaines sources authentiques devaient maintenir l'individualisation de certaines informations et que les services du portail¹³ devaient mettre, telles quelles, ces séries à disposition des utilisateurs.
21. Il est toujours préférable que les sources authentiques livrent, au portail bruxellois, des données agrégées (par exemple sous la forme d'une division territoriale correspondant aux quartiers statistiques établis par la Direction générale Statistique et Information économique).

2. Remarque quant à la proportionnalité

22. L'article 4, § 1, 3° de la LVP stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard des finalités du traitement pour le responsable du traitement.
23. La Commission s'interroge quant à la question de savoir si dans le cadre de ses missions de publication d'un atlas de l'environnement et d'organisation d'un forum d'échange, des données à caractère personnel seront traitées. N'ayant pu recevoir d'informations complémentaires à cet égard, elle attire l'attention du demandeur sur l'importance de respecter les obligations instaurées par la loi vie privée dans le cas où des données à caractère personnel seront traitées. Ainsi, l'utilisation de données anonymes¹⁴ doit être privilégiée et ce n'est que s'il n'est pas possible d'atteindre les finalités poursuivies avec des

¹³ Article 9 de l'ordonnance.

¹⁴ L'article 1, 5° de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi vie privée définit les données anonymes comme "les données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable et qui ne sont donc pas des données à caractère personnel".

données anonymes, que des données à caractère personnel codées¹⁵, voir des données à caractère personnel, non codées, et strictement adéquates, pertinentes et non excessives peuvent être utilisées lors des traitements envisagés.

24. La Commission note également avec satisfaction que l'avant-projet respecte les prescrits de l'article 4, §1, 4^o de la loi vie privée en prévoyant que le Comité GeoBru, ou plus exactement les administrations qui le composent, doivent s'assurer de la mise à jour de leurs données respectives¹⁶.

3. Remarque quant à la transparence

25. En vertu de l'article 9 de la LVP, diverses informations doivent être communiquées à la personne concernée au sujet des traitements envisagés (responsable du traitement, finalités, destinataires des données, ...) lors de l'obtention des données la concernant.
26. Le paragraphe 2 de cet article 9 prévoit deux exceptions à cette obligation d'information lorsque les données ainsi obtenues n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. Ainsi, le responsable du traitement est dispensé de fournir les informations précitées lorsque le traitement 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.

4. Remarque quant au délai de conservation

27. Conformément à l'article 4, § 1, 5^o, de la LVP, les données ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.
28. L'avant-projet ne prévoit aucune durée de conservation par le Comité GeoBru des données à caractère personnel qu'il serait amené à traiter.
29. La Commission remarque qu'il est difficile de définir un délai unique de conservation des données pour l'ensemble des traitements qui prendront place. Elle estime qu'il doit être confié au Comité GeoBru la mission de définir les délais de conservation des données

¹⁵ L'article 1, 3^o de l'arrêté royal de 2001 définit les données à caractère personnel codées comme "*les données à caractère personnel qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable que par l'intermédiaire d'un code*".

¹⁶ Article 13, §3 de l'avant-projet.

adéquats au regard de cet article 4, § 1, 5° qui seront appréciés, dans la mesure du possible, par rapport aux finalités du traitement envisagé.

5. Remarque quant au responsable du traitement et aux mesures de sécurité

a) Responsable du traitement

30. La LVP définit le responsable du traitement en son article 1, § 4. Il s'agit de "*la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. 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 la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance*".

31. L'avant-projet ne désigne pas explicitement comme tel mais il semble que le Comité GeoBru doive être considéré comme le responsable du traitement des traitements qu'il effectue. Le demandeur doit y remédier et prévoir explicitement dans l'avant-projet que le Comité GeoBru est le responsable du traitement au regard de l'article 1, §4 de la LVP. Cette obligation est d'autant plus importante que l'ordonnance stipule explicitement que les "*autorités publiques visées au paragraphe 2 sont les responsables de traitements au sens de l'article 1^{er}, §4, de la loi du 8 décembre 1992*"¹⁷.

b) Mesures de sécurité

32. En vertu de l'article 16 de la LVP, le responsable du traitement a l'obligation de prendre toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour assurer la sécurité des données. La Commission se réfère à ce titre aux "*Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel*" figurant sur son site web¹⁸.

¹⁷ Article 13, §7 de l'ordonnance.

¹⁸ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_securite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel.pdf

6. Remarques diverses

33. Puisqu'elle n'a pas été saisie des normes qui ont été adoptées en amont, la Commission estime important de rappeler ici que les traitements mis en place par l'ordonnance peuvent être soumis à l'autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale puisque les communications électroniques de données personnelles envisagées dans le traitement peuvent être effectuées par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale (article 36 bis de la LVP).
34. L'avant-projet utilise le terme de données de référence (terme issu de l'ordonnance). La Commission estime toutefois qu'il serait préférable d'utiliser le terme de données authentiques¹⁹.
35. La Commission souhaite également attirer l'attention du demandeur quant à la publication des études de l'information géographique. Conformément à l'article 23 de l'arrêté royal d'exécution de la loi vie privée, cette publication ne doit pas permettre l'identification des personnes concernées (sauf dans le cadre d'une des exceptions prévues par cet article)²⁰.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable sur l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale moyennant la prise en considération des remarques formulées aux points 7, 10, 11, 17 à 21, 29, 31 et 33 à 35.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere

¹⁹ Voir à cet effet la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral.

²⁰ "Art. 23. Les résultats du traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques ne peuvent être rendus publics sous une forme qui permet l'identification de la personne concernée, sauf si :

1° la personne concernée a donné son consentement et qu'il ne soit porté atteinte à la vie privée de tiers, ou;

2° la publication de données à caractère personnel non codées est limitée à des données manifestement rendues publiques par la personne concernée elle-même ou ayant une relation étroite avec le caractère public de la personne concernée ou des faits dans lesquelles celle-ci est ou a été impliquée".