



Avis n° 59/2018 du 4 juillet 2018

Objet: Projet de décret et ordonnance conjoints relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (CO-A-2018-038)

L'Autorité de protection des données ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26;

Vu la demande d'avis du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reçue le 7 mai 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Joël Livyns ;

Émet, le 4 juillet 2018, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital (ci-après « le demandeur ») a soumis pour avis à l'Autorité de Protection des données (ci-après « APD ») un projet de décret et d'ordonnance conjoints relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises.

2. Le projet a pour ambition d'améliorer sensiblement la transparence de l'administration en facilitant l'accès aux documents administratifs et aux informations environnementales. Pour ce faire, le projet propose tout d'abord d'uniformiser les régimes en vigueur pour la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, les 19 communes bruxelloises et les intercommunales, régionales ou interrégionales, sur lesquelles la Région exerce la tutelle. Le texte compile dès lors les législations suivantes :

- L'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 « relative à la publicité de l'administration » ou de ses arrêtés d'exécution ;
- L'ordonnance du 18 mars 2004 « sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale » ou de ses arrêtés d'exécution ;
- L'ordonnance de la Commission communautaire commune du 26 juin 1997 « relative à la publicité de l'administration » ou de ses arrêtés d'exécution ;
- La loi du 12 novembre 1997 « relative à la publicité de l'administration dans les communes » ou de ses arrêtés d'exécution ;

tout en veillant à préserver la transposition de la Directive 2003/4/CE du Parlement et du Conseil européen du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

3. Le projet comporte ensuite des innovations fondées sur la volonté d'accroître la transparence et de faciliter l'accès du citoyen aux documents et aux informations environnementales.

4. C'est ainsi qu'il est notamment proposé :

- D'élargir le champ d'application actuel des autorités soumises à la transparence et de l'étendre aux intercommunales interrégionales ;

- D'élargir le champ de la publicité active et de créer un site Internet régional unique dédié à cette dernière en facilitant de la sorte l'accès aux informations soumises à cette publicité ;
- D'unifier les procédures et les exceptions en matière de publicité passive ;
- De créer une seule Commission d'accès aux documents administratifs ;
- De faciliter la tâche des administrations soumises à la publicité en matière d'urbanisme et d'environnement.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

5. L'article 32 de la Constitution dispose que « *Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134* ».

6. Le projet soumis à l'avis de l'APD tend à répondre aux principes de transparence et de publicité auxquels doivent répondre de nombreuses administrations en unifiant et en clarifiant les règles applicables et procédures à suivre au sein du secteur régional bruxellois. Cela vise à répondre aux droits des citoyens tout en répondant aux attentes en termes de simplification administratives tant pour les administrés que pour le personnel des administrations concernées.

7. L'APD accueille positivement cette initiative et limite l'examen du projet aux dispositions ayant trait aux dispositions applicables en matière de protection des données à caractère personnel.

8. L'article 2 du projet, dernier paragraphe, rappelle que l'obtention de copie de documents administratifs ou d'informations environnementales peut être soumise à une rétribution, qui ne peut excéder le prix coûtant. Les administrations sollicitées en ce sens sont parfaitement en droit de demander une telle rétribution ; l'APD rappelle toutefois que si la communication d'informations demandées répond à l'exercice du droit d'accès de la personne concernée tel que visé à l'article 15 Règlement Général de Protection des données (RGPD), celle-ci doit être faite, sauf exception, gratuitement, conformément à l'article 12, §5 du RGPD qui stipule que :

« Aucun paiement n'est exigé pour fournir les informations au titre des articles 13 et 14 et pour procéder à toute communication et prendre toute mesure au titre des articles 15 à 22 et de l'article 34. Lorsque les demandes d'une personne concernée sont manifestement infondées ou excessives, notamment en raison de leur caractère répétitif, le responsable du traitement peut :

- a) exiger le paiement de frais raisonnables qui tiennent compte des coûts administratifs supportés pour fournir les informations, procéder aux communications ou prendre les mesures demandées; ou*

b) *refuser de donner suite à ces demandes.*

Il incombe au responsable du traitement de démontrer le caractère manifestement infondé ou excessif de la demande. »

9. Le projet introduit la création d'un site Internet dédié, qui pourrait être, le cas échéant, le portail régional « open data » ou tout autre site Internet que le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège désigneront conjointement. L'article 5 du projet prévoit à cet égard que « *Chaque autorité administrative publie sur le site Internet dédié et tient à disposition de toute personne qui le demande, un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement* ». Il est indispensable de clarifier au sens de la protection des données les rôles de chaque acteur et de définir qui est/sont le/les responsable(s) de traitement et sous-traitant(s). L'APD ne s'oppose pas à la création du site Internet mentionné à l'article 5 mais craint, à la lecture de l'article 5, que cela ne déforce la transparence sur le site de chaque administration concernée, allant ainsi à l'encontre de leur obligation d'information tel que prévue aux articles 13 et 14 du RGPD, sur leur propre site Internet. Cela d'autant que l'article 4, alinéa 13° du projet précise, quant à la définition de ce site Internet, que « *le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège peuvent prévoir un renvoi du site Internet dédié vers des sites internet thématiques* ». Cela pourrait amener certaines administrations et/ou organismes visés par les mesures de publicité à dispenser les informations nécessaires uniquement par la voie de ce site en se limitant à renvoyer au leur. Une transparence et publicité accrue sur les sites individuels de chaque organisme et administration concerné, combinée à un renvoi réciproque entre ces sites individuels et le site Internet dédié, serait plus approprié au regard des règles du RGPD en matière d'obligations d'information et de transparence de chaque responsable du traitement.

10. Il faut à tout le moins éviter toute confusion dans le chef des personnes concernées afin que celles-ci puissent clairement identifier le responsable du traitement lié à un traitement de données déterminé afin de leur permettre d'exercer leurs droits tels que prévus aux articles 15 à 22 du RGPD. A cet égard, l'APD suggère également que les règles en la matière soient rappelées, outre sur les sites (ou autre moyen) de chaque administration et organisme concernés, sur ledit site Internet dédié.

11. Il est également souhaitable de déterminer, dans le projet soumis pour avis, ou par voie d'arrêté d'exécution, le responsable de traitement désigné à part entière pour la gestion dudit Internet dès lors que celui-ci impliquera des traitements de données à caractère personnel. S'il s'agit d'un système de responsables conjoints, tel que visé à l'article 26 RGPD, les spécifications prévues à cet article doivent être respectées, notamment par la rédaction d'un accord liant les différents responsables de traitement.

12. L'article 6 du projet prévoit que « *toute correspondance émanant d'une autorité administrative indique le nom, le prénom, la qualité, l'adresse administrative et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations.* » . La mention de ces données doit permettre un contact direct entre l'administration et l'administré mais l'APD attire l'attention sur le fait que les données personnelles relatives aux agents traitants ne peuvent pas faire l'objet d'une publication sans leur consentement ou intérêt légitime.

13. A l'article 17 du projet, mention est faite, parmi les informations communicables, celles relatives aux décisions de recrutement, de promotion ou de remplacement. Cela apparaît comme excessif au regard du principe de proportionnalité dès lors que la règle ainsi édictée viserait également les agents administratifs dont la nomination n'est pas appelée à être publiée au Moniteur belge. L'APD invite donc le demandeur à limiter cette disposition aux seules personnes nommées par cette voie, que celles-ci exercent ou non un mandat public.

14. L'article 20 du projet prévoit que « *la Commission d'accès aux documents administratifs instituée par le présent décret et ordonnance conjoints publie sur le site Internet dédié, dans les 20 jours ouvrables de leur adoption, les décisions, avis et propositions qu'elle adopte, le cas échéant, après avoir omis le nom du requérant, à sa demande, ainsi que toute information qu'elle jugera confidentielle*¹. » L'APD estime que la proposition mise en évidence dans cet article renverse la logique devant prévaloir en cas de publication de données à caractère personnel. La publication de telles données doit en effet être considérée comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD. Ce faisant, ce traitement doit être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière. Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « minimisation » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1^{er}, c) du RGPD. Ce faisant, le principe devant primer est de ne pas faire mention de données à caractère personnel sauf consentement préalable de la personne concernée ou sur pied d'une autre base de licéité, au sens de l'article 6 du RGPD, autorisant le responsable du traitement à procéder de la sorte. Une autre solution pourrait également être de pseudonymiser les données personnelles.

15. En ce qui concerne l'article 25, dernier paragraphe, du projet, l'APD invite le demandeur à préciser, parmi les définitions figurant à l'article 4 du projet, ce qu'il est convenu d'entendre par « document à caractère personnel ».

¹ Souligné par l'Autorité de protection des données.

16. A l'article 27, §2, le projet prévoit que le secret de l'identité de la personne ayant communiqué un fait/document pour dénoncer un fait punissable peut être levé en cas de demandes d'informations relatives à des émissions dans l'environnement. Bien que cela soit antérieurement prévu par l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration et par celle du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement, l'APD propose au demandeur de préciser « sauf si la protection des données à caractère personnel de la personne concernée prime et n'altère pas l'information dont il est demandé communication ».

17. Le Chapitre IV du projet porte sur la correction d'informations inexactes ou incomplètes. L'article 31 sous ce Chapitre prévoit qu'une personne peut notamment porter à la connaissance de l'Administration compétente qu'un document administratif comporte des informations inexactes ou incomplètes. L'article 32 poursuit en précisant les délais de réponse de l'administration ainsi contactée. L'APD constate que ces délais ne sont pas conformes à ce que prévoit l'article 12 du RGPD. Dès lors, et pour autant que les demandes de corrections/rectifications adressées à l'administration compétente portent sur des données à caractère personnel de la personne qui la contacte, l'APD invite le demandeur à préciser dans ce contexte que les délais sont ceux prévus par ledit article 12 du RGPD, autrement dit de procéder de la manière suivante : le responsable du traitement (l'administration) est tenu(e) de communiquer sur les mesures à prendre dans les meilleurs délais et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Au besoin, ce délai peut être prolongé de 2 mois compte tenu de la complexité et/ou du nombre de demande. Si tel est le cas, le responsable du traitement doit en informer la personne concernée dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande.

18. Enfin, de manière plus générale, l'APD a pu constater que le projet précise en son article 2 qu'il « s'applique sans préjudice de l'existence d'obligations d'omettre des informations qui doivent être tenues confidentielles en vertu d'une disposition de droit international en vigueur ou d'une norme interne à caractère législatif » mais invite le demandeur à faire mention expresse dans le corps du projet que celui-ci s'applique sous réserve des dispositions applicables du Règlement Général de Protection des données, au regard des nécessaires points de rencontre existant entre celui-ci et les règles en matière de transparence et de publicité de l'administration.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un **avis favorable** à la condition du respect des remarques formulées aux points 8 à 18 du présent avis, en veillant en particulier à ce que :

- ⇒ le droit d'accès tel que prévu à l'article 15 du RGDP puisse être exercé par les personnes concernées à titre gratuit, sauf exception telle que prévue par l'article 12,§5 RGPD ;
- ⇒ les informations à publier sur le site Internet dédié, créé par le projet, se retrouvent avant tout sur le site Internet et/ou tout autre support de communication des autorités et organismes bruxellois visés par les obligations de transparence (respect article 13 et 14 RGPD) ;
- ⇒ le responsable de traitement du site Internet dédié soit clairement déterminé et s'il s'agit d'une responsabilité conjointe au sens de l'article 26 RGPD, à ce que les spécifications de cette disposition soient respectées, en ce compris la rédaction d'un accord entre les différents responsables ;
- ⇒ la mention des données de contact de l'agent traitant un dossier administratif servent uniquement à la bonne gestion administrative de ce dossier avec la personne concernée et ne peuvent être publiées sans accord préalable de l'agent traitant ;
- ⇒ les données relatives aux décisions de recrutement, de promotion ou de remplacement ne soient pas considérées comme données soumises à l'obligation de transparence administrative ;
- ⇒ la logique de l'article 20 du projet soit renversée afin que la publication des décisions et avis par la CADA se fassent par principe en effaçant toutes données permettant l'identification de la personne concernée, sauf son consentement (principe de minimisation des données + article 5, §1^{er}, c) RGPD) ;
- ⇒ les délais prévus à l'article 12 RGPD pour la rectification de données inexactes ou incomplètes soient respectés lorsque cela doit être le cas ;
- ⇒ la notion « document à caractère personnel » soit définie par le texte en projet.

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere