



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 35/2024 du 26 avril 2024

Objet: Demande d’avis concernant un avant-projet d’ordonnance relative aux archives publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (CO-A-2024-055)

Mots-clés : Archives – Publicité de l’administration – Responsable de l’anonymisation – Désignation d’un sous-traitant

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, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

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 Monsieur Rudi Vervoort, Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « le demandeur »), reçue le 14 février 2024 ;

émet, le 26 avril 2024, l’avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité à propos d'un projet d'ordonnance relative aux archives publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « le projet »).
2. Le projet entend remplacer l'ordonnance du 19 mars 2009 relative aux archives de la Région de Bruxelles-Capitale¹, dont le parcours législatif fut assez long².
3. En ce qui concerne plus particulièrement les traitements de données à caractère personnel, le projet entend encadrer la préservation et la gestion des archives régionales (Titre V) et l'accès et la consultation des archives (Titre IV). Les dispositions du Titre VI du projet portent spécifiquement sur la « protection des données » et déterminent les personnes dont les données à caractère personnel sont susceptibles d'être traitées par le Service régional des Archives³ (art. 29), désignent le Service ConnectMemory comme responsable du traitement des archives des cabinets des ministres et secrétaires d'État (art. 5, §4 et 30, §3) et des archives définitives⁴ de tous les producteurs visés à l'art. 3 du projet qu'il traite à des fins archivistiques dans l'intérêt public (art. 32). Le projet prévoit en outre que certains organismes régionaux peuvent gérer eux-mêmes leurs archives définitives dans le respect de la réglementation applicable et moyennant l'accord du Gouvernement (art. 7). Dans ce cas, le Service ConnectMemory est chargé de la surveillance de ces archives (art. 16, §3). Pour les archives dynamiques⁵ et semi-dynamiques⁶ (même lorsque la conservation de ces dernières a été confiée au Service ConnectMemory), chaque producteur d'archives est responsable du traitement (art. 30). Le projet prévoit enfin que le Service ConnectMemory est sous-traitant des données à caractère

¹ MB 26.03.2009 ; Pour le contexte concernant la problématique des compétences respectives de l'Etat fédéral et des entités fédérées, voy. l'avis n° 25.317/VR donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 8 janvier 1997 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25317.pdf>) et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°57/2012 du 3 mai 2012 (<https://www.const-court.be/public/f/2012/2012-057f.pdf>)

² Voy. Doc. parl. Bru., 26 juin 2002, session 2001-2002, A-314/1, (<http://weblex.brussels/data/crb/doc/2001-02/104001/images.pdf>) et doc. parl. Bru., 9 février 2009, session 2008-2009, A-11/2 (<http://weblex.brussels/data/crb/doc/2008-09/114078/images.pdf>) ; Pour plus de détails voy. également la question orale relative aux conditions de conservation des archives publiques de la Région de Bruxelles-Capitale a posé le 2 mars 2000 par Mme Françoise Schepmans au Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale Jacques Simonet. Cf. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Bulletin des interpellations et les questions orales, SO 1999-2000, n° 27, pp.3-4 (<http://weblex.brussels/data/crb/doc/2001-02/104001/images.pdf>)

³ Appelé « ConnectMemory »

⁴ *Archives dont, au cours de leur cycle de vie, le délai de conservation légal ou d'utilité administrative est dépassé et qui, ayant subi des tris, sont conservées sans limitation de durée dans l'intérêt public. Elles ont une valeur historique, scientifique, culturelle, patrimoniale ou sociétale et ne peuvent, de ce fait, pas être détruites*

⁵ *Archives qui, au cours de leur cycle de vie, sont d'utilisation habituelle et fréquente pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produites et reçues, et qui sont conservées pour le traitement des affaires.*

⁶ *Archives qui, au cours de leur cycle de vie, n'étant plus d'usage courant, doivent être conservées temporairement, pour des besoins administratifs ou juridiques (y compris les documents et données qui, après tri, seront conservés comme des archives définitives).*

personnel contenues dans les archives semi-dynamiques qui lui ont été transférées à l'exclusion de celles des services du Gouvernement (art. 30, §2).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

Description du cadre légal

4. Dans de nombreux cas, les archives publiques contiennent des données à caractère personnel. La gestion, la préservation et la consultation de telles archives publiques génèrent dès lors des traitements de données à caractère personnel et impliquent l'application du RGPD.
5. En réglementant la gestion et la conservation des archives publiques en Région de Bruxelles-capitale, **le projet encadre des traitements de données à caractère personnel** (et implique ainsi une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel). À ce titre, il doit, non seulement, être **nécessaire et proportionné**, mais également répondre aux **exigences de prévisibilité**⁷ et de précision. A sa lecture, toute personne concernée, dont les données sont traitées, doit être en mesure de comprendre les traitements qui sont faits de ses données.
6. Dans son avis du 8 janvier 1997 sur une proposition de loi relative aux archives, le Conseil d'Etat a bien mis en évidence que les « *archives remplissent plusieurs fonctions* » selon leur étape dans leur « cycle de vie » :

« Sous un angle chronologique, l'on peut surtout distinguer les deux fonctions suivantes. Durant une première phase, les archives constituent un instrument de travail, la mémoire de la personne, de l'autorité, de l'institution, de l'entreprise, de l'association, etc. qui les constitue dans ce but. Elle les consulte régulièrement dans l'exercice de ses activités. Il est par conséquent évident que celui qui constitue les archives en fixe en premier lieu les modalités et que ces modalités visent la plus grande efficacité des fonctions mentionnées ci-dessus.

Toutefois, l'utilité pratique des documents archivés diminue graduellement : ils sont de moins en moins consultés et, à la longue, ils ne le sont plus que sporadiquement, voire plus du tout. Le détenteur des archives souhaite alors se défaire des pièces devenues superflues en ce qui le concerne. Cependant, certaines des documents déposés aux archives vont, avec le temps, présenter un intérêt pour une autre catégorie de personnes

⁷ Pour rappel, comme le souligne la Cour constitutionnelle, l'« exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés » (C.C., arrêt du 22 septembre 2022, n° 110/2022, cons. B.11.3.).

ou d'institutions, en tant qu'éléments concernant l'étude de la période à laquelle ils se rapportent. En d'autres termes, ils acquièrent une valeur scientifique et/ou culturelle. Il est clair que les règles édictées en matière de conservation, de consultation, etc. de ces documents seront fixées en vue d'autres objectifs et émaneront éventuellement aussi d'autorités différentes »⁸.

7. Schématiquement, on peut ainsi identifier **trois phases** dans le cycle de vie d'une « archive » :

- La phase dynamique : les **archives courantes** (ou archives « actives ») sont produites et utilisées quotidiennement, gérées par différents services et conservées à portée de main ;
- La phase intermédiaire : les **archives intermédiaires** sont des documents plus anciens, mais dont le délai légal de conservation administrative n'est pas expiré ; elles sont moins consultées mais doivent demeurer accessibles en cas de besoin (demande d'accès, contrôle, contentieux...) ;
- La phase statique : les **archives définitives** (ou archives statiques) sont des documents qui n'ont plus de valeur administrative et dont le délai de conservation administrative est expiré, mais qui sont conservées définitivement pour leur intérêt scientifique, historique et sociétal⁹.

8. Les opérations de **gestion des « archives courantes » et des « archives intermédiaires »** n'entrent pas dans la catégorie des « traitements à des fins archivistiques dans l'intérêt public » au sens du RGPD et du [TITRE 4](#) de la LTD. Il s'agit de traitements de données « opérationnels » qui sont réalisés par l'autorité (à savoir : « le producteur d'archives ») dans le cadre de ses activités « opérationnelles » (c'est-à-dire des missions de service public qui lui ont été confiées). Ces opérations de traitement sont, par nature, **règlementées** par les **législations qui régissent les activités** dans le cadre duquel **les archives courantes et intermédiaires sont produites** par les « producteurs des archives », **et non** par la **règlementation** sur les **archives** publiques. En effet, les conditions dans lesquelles ces données peuvent licitement être traitées dépendent des finalités « opérationnelles » pour lesquelles elles sont traitées qui sont elles-mêmes déterminées par la réglementation qui confie au producteur d'archive les missions de service public dans le cadre duquel les archives (courantes et intermédiaires) sont produites. Ainsi, par exemple, les « durées de conservation » de ces documents (archives courantes et archives intermédiaires) dépendent

⁸ Avis du Conseil d'Etat n° 25.317/VR, p. 5 (C'est l'Autorité qui souligne).

⁹ Dans l'Exposé des motifs du projet de loi qui deviendra la loi du 24 juin 1955 relative aux archives, il est précisé explicitement que le projet de loi « a pour objet de doter notre pays – *dans l'intérêt de la recherche historique* – d'un service d'archives bien organisé » (c'est l'Autorité qui souligne), Doc. Parl., Sénat, sess. ord. 951-1952, n° 282, p. 3.

des finalités pour lesquelles ces archives actives et intermédiaires sont traitées, à savoir les finalités « opérationnelles » poursuivies par les producteurs d'archives. Elles sont donc déterminées par ou en vertu de la réglementation qui confie les missions de service public « opérationnelles » confiées aux « producteurs des archives ».

9. La gestion et la préservation des **archives définitives** ne poursuivent plus la (les) même(s) finalité(s) « opérationnelle(s) » que celle(s) qui a (ont) présidé à la gestion et à la préservation des archives actives et des archives intermédiaires.
10. Dans la suite de cet avis, l'Autorité examine dans quelle mesure l'encadrement des archives définitives prévu par le projet respecte suffisamment le droit à la protection des données à caractère personnel, notamment en s'assurant qu'il prévoit des « *garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* » conformément à l'exigence imposée par l'article 89.1 du RGPD.

A. Définitions (art. 1^{er}) – notion de cycle de vie

11. L'Autorité estime qu'il convient de prévoir une définition de la notion de « *cycle de vie* » dans le projet et d'indiquer (par exemple) qu'il s'agit des « *étapes chronologiques menant de la création d'un document à sa destination finale* ».
12. En effet, l'exposé des motifs rappelle que les « *normes et standards* [professionnels internationaux régissant la pratique archivistique] *impliquent notamment la prise en compte du cycle de vie des archives (...)* ». A cet égard, l'Autorité constate que les définitions des notions d'archives dynamiques¹⁰, semi-dynamiques¹¹ ou définitives¹², figurant dans le projet, se réfèrent effectivement à la **notion de « cycle de vie »**, sans toutefois la définir. Il convient donc d'adapter le projet en ce sens.

B. Finalités

13. L'Autorité constate que les finalités des traitements n'apparaissent pas de manière suffisamment claire dans le projet pour permettre de comprendre si c'est à bon droit qu'une donnée à caractère

¹⁰ Archives qui, au cours de leur cycle de vie, sont d'utilisation habituelle et fréquente pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produites et reçues, et qui sont conservées pour le traitement des affaires.

¹¹ Archives qui, au cours de leur cycle de vie, n'étant plus d'usage courant, doivent être conservées temporairement, pour des besoins administratifs ou juridiques (y compris les documents et données qui, après tri, seront conservés comme des archives définitives).

¹² Archives dont, au cours de leur cycle de vie, le délai de conservation légal ou d'utilité administrative est dépassé et qui, ayant subi des tris, sont conservées sans limitation de durée dans l'intérêt public. Elles ont une valeur historique, scientifique, culturelle, patrimoniale ou sociétale et ne peuvent, de ce fait, pas être détruites

personnel a été supprimée ou rendue accessible. En effet, plusieurs dispositions se réfèrent simplement « à des fins archivistiques dans l'intérêt public ». Il en va ainsi des art. 7 et 11, qui visent la décentralisation exceptionnelle des archives définitives des personnes morales relevant de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'art. 15, qui énumère les missions de ConnectMemory et de l'art. 32 dispose que ConnectMemory est responsable des traitements des archives définitives qu'il effectue « à des fins archivistiques dans l'intérêt public ». Par ailleurs, le commentaire de l'art. 33 se contente de préciser que l'accès de la personne concernée à ses données doit permettre à cette dernière de comprendre la finalité du traitement de ses données.

14. L'Autorité en conclut que le projet n'entend pas encadrer les traitements de données réalisés pour les finalités « opérationnelles » des producteurs d'archives, à savoir les finalités pour lesquelles ils traitent des données à caractère personnel dans l'exercice de leurs missions de service public, mais vise plutôt à permettre **la réalisation de recherches** historiques et patrimoniales (en offrant un accès à notre mémoire collective) et statistiques. Ou, comme l'indique la déclaration universelle sur les archives de l'Unesco : « *La gestion et la préservation des archives définitives visent à constituer et à sauvegarder la **mémoire individuelle et collective d'une société*** »¹³. Il s'agit de conserver des archives, non plus pour les besoins opérationnels du producteur d'archives, mais pour leur intérêt scientifique, historique ou sociétal. Il convient donc de le préciser de manière explicite dans le projet.

C. Modes d'acquisition d'archives privées (art. 4) – Reprendre les commentaires pertinents de l'ordonnance de 2009 et assortir la consultation de garanties appropriées

15. L'art. 4 du projet prévoit les modes d'acquisition d'archives privées en rapport avec l'histoire des institutions publiques régionales en ces termes :

« § 1er. Des personnes physiques, des personnes morales ou des associations de fait peuvent transférer leurs archives en rapport avec l'histoire des institutions publiques relevant de la Région de Bruxelles-Capitale à ConnectMemory.

Ce transfert peut s'effectuer par dépôt, donation ou legs.

§ 2. Les modalités de conservation et d'accès au public des archives transférées par dépôt ou donation sont déterminées dans la déclaration de transfert ».

16. Il ressort du commentaire relatif à cette disposition que l'acquisition d'archives privées était prévue par l'ordonnance de 2009. Cependant, le commentaire de l'art. 4 de l'ordonnance de 2009 était libellé comme suit :

¹³ Voy. la *Déclaration universelle sur les archives* de l'UNESCO, 10 novembre 2011, <https://www.ica.org/fr/declaration-universelle-sur-les-archives-dua> (consulté le 23 mars 2023)

« afin d'affiner la connaissance de l'histoire de la Région de Bruxelles-Capitale, il est proposé que des archives émanant de particuliers puissent être conservées par le service compétent. En effet, il est évident que les documents conservés par tel ancien ministre, tel ancien parlementaire, tel ancien haut fonctionnaire est de nature à permettre au chercheur de remettre les problèmes étudiés en perspective et lui offrir une vision plus équilibrée sinon plus humaine de ceux-ci »¹⁴.

17. Dans la mesure où le projet entend remplacer l'ordonnance de 2009, l'Autorité estime qu'il convient d'étoffer le commentaire de l'art. 4 en projet, de manière à permettre d'**identifier si les situations que le législateur entend viser sont toujours bien celles-là**.
18. L'Autorité observe au passage que le commentaire des articles de l'ordonnance de 2009 faisait régulièrement référence aux personnes susceptibles de consulter les archives et en particulier les chercheurs. Si cette notion devait être réintroduite dans le commentaire en projet, l'Autorité précise que l'article 4 du Règlement européen 557/2013 sera à cet effet une source d'inspiration utile dans la mesure où il prévoit que « *la reconnaissance des entités de recherche repose sur des critères concernant :*
- a) l'objectif de l'entité, qui est évalué sur la base de son statut, de sa mission ou de toute autre déclaration d'objectif et qui doit contenir une référence à la recherche ;*
 - b) l'expérience confirmée ou la réputation de l'entité en tant qu'organisme qui produit une recherche de qualité et en publie les résultats ; l'expérience de l'entité dans la réalisation de projets de recherche est évaluée à partir, entre autres, des listes disponibles des publications et des projets de recherche auxquels l'entité a participé ;*
 - c) les modalités d'organisation interne de la recherche ; l'entité de recherche est une organisation séparée dotée de la personnalité juridique, consacrée à la recherche, ou un département de recherche au sein d'une organisation ; elle doit être indépendante et autonome dans la formulation de ses conclusions scientifiques et distincte de la sphère politique de l'organisme auquel elle appartient ;*
 - d) les garanties prises pour assurer la sécurité des données ; l'entité de recherche satisfait aux exigences techniques et d'infrastructures garantissant la sécurité des données ».*
19. L'Autorité constate en outre que le projet se contente d'offrir une faculté de communication - aux fins de l'exercice des missions d'intérêt public du Service ConnectMemory - aux détenteurs d'archives privées¹⁵. Cependant, l'Autorité rappelle que ces archives sont susceptibles de

¹⁴ Doc. parl. Bru., 26 juin 2002, session 2001-2002, A-314/1, pp. 5-6 (<http://weblex.brussels/data/crb/doc/2001-02/104001/images.pdf>)

¹⁵ Comparez avec la proposition de loi permettant l'accès aux archives en vue de la reconstitution des familles à la suite des séparations transfrontalières contraintes, qui soumet les responsables du traitement à une obligation légale au sens de l'art.

comporter des données à caractère personnel relatives à des personnes autres que le détenteur des archives¹⁶. Par conséquent, conformément au Titre IV de la LTD – et en particulier aux art. [205](#) à [208](#) de la LTD - et nonobstant les clauses de la déclaration de transfert, il convient d'**assortir la consultation de ces archives, de garanties appropriées**, dans le projet à l'examen. Il pourrait par exemple être prévu que *« si des données à caractère personnel qui ne servent pas la finalité visée apparaissent sur un document archivé auquel l'accès est demandé, le responsable du traitement permet la consultation d'une copie ou d'un extrait de ce document sur lequel ces données ont été rendues illisibles »*.

20. A toutes fins utiles, l'Autorité précise qu'il y a lieu de considérer que le détenteur d'Archives privées et le Service ConnectMemory doivent être considérés comme co-responsables du traitement et qu'il ne saurait être question pour ConnectMemory de se dédouaner de sa responsabilité au motif qu'il n'aurait fait qu'exécuter les clauses d'une déclaration de transfert qui méconnaîtrait le RGPD et la LTD ou qu'il aurait fait signer l'accord visé à l'art. 21, §2 du projet¹⁷.

D. Structure de la préservation et de la gestion des archives définitives

21. Le commentaire de l'art. 7 du projet précise que cette disposition vise à implémenter une centralisation intelligente de la conservation des archives, en raison des investissements réalisés par certains organismes régionaux et des savoir-faire spécifiques.
22. L'Autorité prend acte de cette approche pragmatique doublée d'une mission de surveillance des archives des producteurs d'archives régionaux, confiée à ConnectMemory, en vertu de l'art. 16, §2 du projet.
23. L'Autorité estime cependant qu'il convient de préciser dans le projet que cette surveillance porte également sur le fait, pour ConnectMemory, de s'assurer que chaque entité ou organisme d'intérêt public concerné dispose de l'expertise et des moyens afin, notamment, de :

(1) identifier les archives – y compris celles qui comprennent des données à caractère personnel – qui

6.1c) du RGPD (voy. l'avis 168/2022 rendu par l'Autorité à ce sujet, points 6 et sv. (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-168-2022.pdf>))

¹⁶ C'est-à-dire des personnes encore en vie ou décédées, mais figurant dans des archives auxquelles la loi d'un Etat membre rendant les dispositions du RGPD applicables aux personnes décédées s'applique. En effet, en vertu de son considérant 27, le RGPD ne s'applique pas aux données à caractère personnel des personnes décédées, *« sauf dérogation dans la loi d'un Etat membre »*. A l'heure actuelle, la Belgique n'a pas exercé cette prérogative.

¹⁷ **Art. 21.** § 1er. *Toute personne qui aura reçu l'autorisation de consulter et / ou de reproduire des archives contenant des données à caractère personnel s'engage à respecter les dispositions de la législation en vigueur et particulièrement les garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée, prévues à l'article 89, § 1er du RGPD et développées dans la « loi sur la protection des données ».*

§ 2. *La personne, visée au § 1er, signe un accord confirmant le respect de cette disposition.*

doivent être conservées de manière indéfinie (réalisation d'un tri dans les archives)

(2) identifier si les documents peuvent être anonymisés ou pseudonymisés avant leur communication à des fins de recherche,

(3) anonymiser ou pseudonymiser correctement les données avant de les communiquer,

(4) plus généralement prendre toutes les mesures techniques et organisationnelles afin d'assurer la sécurité et la confidentialité des archives définitives.

24. A noter que l'anonymisation ou la pseudonymisation de données peut être un processus complexe dont la réalisation nécessite une expertise particulière. L'Autorité doute que chaque entité ou organisme d'intérêt public sera en mesure de disposer, au sein de son service d'archives, de l'expertise nécessaire afin (1) d'évaluer si la finalité poursuivie par la personne qui souhaite accéder aux archives peut être atteinte à l'aide d'archives pseudonymisées ou anonymisées et, le cas échéant, (2) de pseudonymiser ou d'anonymiser de manière correcte les documents avant de les communiquer¹⁸.

25. L'Autorité estime dès lors qu'il convient de prévoir que le **rôle de soutien** prévu à l'art. 16 du projet porte notamment sur ces aspects. En outre, il convient **à tout le moins** qu'ils prévoient les **mesures suivantes** au titre des garanties appropriées aux droits des personnes concernées qui doivent être mises en place en vertu de l'article 89.1 du RGPD :

- Les « **critères de tri** » sur base desquels les archives définitives seront sélectionnées **doivent être déterminés d'une manière centralisée** (tout en identifiant le lieu de cette centralisation¹⁹).
- L'avant-projet **doit exiger qu'une personne** qui souhaite accéder à des documents d'archives qui reprennent des données à caractère personnel (de personnes encore en vie ou susceptibles d'être encore en vie) **explicite (1) pourquoi elle souhaite y avoir accès** (finalité de sa demande d'accès), (2) **s'il est possible** qu'elle atteigne cette finalité **en consultant une version anonymisée ou pseudonymisée** des documents d'archives, et, dans le cas contraire, (3) qu'elle justifie sa demande d'accès à une version non-anonymisée et non-pseudonymisée des documents d'archives.

¹⁸ À ce propos, l'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse, mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

¹⁹ L'Autorité relève que, le cas échéant, la Région de Bruxelles-Capitale et l'autorité fédérale pourrait conclure un accord de coopération visé à l'article 92bis de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 afin de prévoir que les Archives générales du Royaume puissent déterminer ces « critères de tri » en collaboration avec les organismes relevant de la Région, voire afin de leur confier d'autres missions relatives à la préservation et à la gestion des archives définitives produites par des organismes relevant de la Région.

- Compte-tenu de la difficulté d'atteindre le standard élevé de l'anonymisation en la matière du fait que, même la pseudonymisation pourrait être facilement réversible (par exemple lorsqu'une personnalité politique est concernée), l'Autorité estime que le projet devrait prévoir des obligations à l'égard de la personne qui accède aux données archivées. Une telle disposition pourrait s'inspirer du libellé de l'art. [23](#) de l'ancien AR 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 et interdire la publication des résultats du traitement sous une forme qui permet l'identification de la personne concernée, sauf consentement des personnes concernées ou si les données ont manifestement été rendues publiques.
- L'avant-projet doit imposer que le **délégué à la protection des données** (ci-après « DPO ») de ConnectMemory soit **consulté** par le service des archives **lorsque celui-ci entend anonymiser ou pseudonymiser** un document d'archives avant d'y donner accès afin qu'il puisse conseiller le responsable du traitement sur les techniques d'anonymisation ou de pseudonymisation qui pourraient être mises en œuvre. Le cas échéant, les conseils du DPO pourront être formulés par le biais de recommandations générales.

E. A propos de l'accessibilité et de la consultation des archives

26. L'article 19 du projet porte sur l'accessibilité et la consultation des archives. Cette disposition est libellée comme suit :

§1er. Sous réserve des dispositions prévues par la présente ordonnance, la consultation des archives définitives est garantie, dès leur versement, conformément aux dispositions fixées par les Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises.

Les limitations d'accès aux documents administratifs prévues dans ces décret et ordonnance conjoints précités ne sont pas applicables aux archives définitives produites ou reçues depuis plus de trente (30) ans.

§2. Toutefois, la communicabilité et l'ouverture au public des archives peuvent être restreintes et soumises à conditions, en application de législations et réglementations spécifiques.

27. L'exposé des motifs contient une explication détaillé du choix de la durée de 30 ans.

28. Du point de vue de la **finalité**, l'exposé des motifs du projet précise par ailleurs que ce nouveau cadre de gestion archivistique doit tenir compte du RGPD « *tout en garantissant l'accès aux archives publiques afin de permettre l'exercice des droits démocratiques* ».

29. Or, le RGPD entend déjà permettre la conciliation entre, d'une part, « le devoir de mémoire » et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel. Le RGPD consacre ainsi la notion de « *traitement de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public* » et il y attache des dispositions particulières et dérogatoires, notamment au regard des principes et des droits suivants : la limitation des finalités , la limitation de la conservation , l'interdiction de principe de traiter des « *catégories particulières de données* » , l'obligation d'information à fournir en cas de collecte indirecte de données et le droit à l'effacement. La mise en œuvre de ces dispositions dérogatoires est systématiquement conditionnée à la mise en place de « *garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* » .
30. En outre, le RGPD laisse aux États membres la possibilité de « *prévoir des dérogations aux droits visés aux articles 15, 16, 18, 19, 20 et 21, sous réserve des conditions et des garanties [appropriées pour les droits et libertés de la personne concernées], dans la mesure où ces droits risqueraient de rendre impossible ou d'entraver sérieusement la réalisation des finalités spécifiques et où de telles dérogations sont nécessaires pour atteindre ces finalités* [à savoir : les finalités archivistiques dans l'intérêt public] ». Cette possibilité a été traduite dans le Titre 4 de la LTD.
31. Toutefois, si – comme le rappelle la Déclaration universelle sur les archives de l'UNESCO –, il convient de garantir l'accès le plus large aux archives, y compris afin de maintenir et d'avancer la démocratie, l'Autorité relève que le lien entre l'accès aux archives et le contrôle démocratique est plus fort lorsqu'il est question des archives « courantes » et des archives « intermédiaires », à savoir les documents qui sont encore utiles administrativement, que lorsqu'il est question d'archives « définitives ». En effet, **l'accès aux archives définitives** – qui, par nature, sont des documents qui n'ont plus aucune utilité administrative mais qui sont conservés, de manière pérenne, en raison de leur intérêt patrimonial, historique et sociétal – vise **plutôt** à permettre **la réalisation de recherches** historiques et patrimoniales (en offrant un accès à notre mémoire collective) et statistiques **qu'à effectuer un contrôle démocratique** direct des producteurs d'archives, même si de telles recherches peuvent aussi – mais de manière plus incidente – participer au contrôle démocratique du pouvoir.
32. A l'occasion de son avis 80/2023²⁰, **l'Autorité indiquait à cet égard qu'elle doutait de la pertinence de renvoyer aux normes relatives à la publicité de l'administration pour la publicité et la consultation des archives définitives**. En effet, les objectifs (finalités)

²⁰ Points 45 et sv. (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-80-2023.pdf>)

poursuivis par la réglementation générale sur la publicité de l'administration ne sont pas les mêmes que les objectifs poursuivis par la conservation et la consultation des archives définitives.

33. La publicité de l'administration vise ainsi principalement à permettre un contrôle démocratique de l'action administrative par les citoyen.ne.s.
34. En revanche, le contrôle démocratique de l'action administrative par les citoyen.ne.s ne constitue pas l'objectif principal de l'archivage définitif de documents administratifs et de leur consultation, même si la consultation de ces documents peut y contribuer. L'archivage définitif de documents administratifs vise à assurer la sauvegarde d'une documentation historique pour la recherche. L'objectif poursuivi par la publicité (consultation) de ces archives est de permettre l'exploitation et la valorisation de ces documents à des fins statistiques et de recherches historiques et patrimoniales.
35. Dès lors, en indiquant dans son avis 80/2023 précité que l'Autorité est d'avis qu'il serait pertinent de prévoir des règles de publicité et de consultation différentes pour les archives définitives que celles applicables aux archives courantes et intermédiaires (à savoir, les règles « de droit commun » relatives à la publicité de l'administration), **l'Autorité ne préconisait pas que les limitations d'accès soient simplement levées et que seules des normes spécifiques y soient applicables, mais que des règles spécifiques relatives à l'accessibilité et à la consultation des archives définitives soient prévues dans le projet** (sans préjudice des législations particulières applicables bien entendu). Il convient donc de revoir le projet en ce sens.
36. L'art. 21, §3 du projet habilite le Gouvernement à fixer les modalités de consultation des archives. Cette disposition énumère ces modalités de manière exemplative. Or, l'Autorité rappelle que, dans la mesure où les archives contiennent des données à caractère personnel, la gestion de ces archives est soumise, en vertu de l'article 22 de la Constitution, à un principe de légalité. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle une délégation au Gouvernement « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »²¹. Il convient donc que **le projet définisse plus précisément l'objet de la délégation au Gouvernement**²². A cette

²¹ Voir aussi Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

²² En ce sens, voy. également CJUE, 22 novembre 2022, C-37-20 et C-601/20, WM c. Luxembourg Business Registers, §§51, 81 et 82 (CJUE, 22 novembre 2022, C-37-20 et C-601/20, WM c. Luxembourg Business Registers, §§51, 81 et 82 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268842&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&oc=c=first&part=1&cid=118116>))

occasion, l'Autorité estime qu'il convient de préciser que cette délégation est sans préjudice du Titre IV de la LTD et en particulier des art. [205](#) à [208](#) de la LTD.

F. Chapitre relatif à la « protection des données »

37. Le chapitre 1^{er} du Titre IV du projet, relatif à la « *protection des données* » est intitulé « *catégories* ». Cependant, l'article unique figurant dans ce chapitre (l'art. 29) énumère les **catégories de personnes susceptibles d'être concernées** par le traitement de leurs données et non les catégories de données. Il convient donc de modifier le titre du chapitre.
38. Plus fondamentalement, l'Autorité estime que les dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel gagneraient à figurer au sein de **dispositions relatives aux traitements effectués pour une finalité spécifique**. Concrètement, il y a lieu de distinguer la collecte et l'enregistrement des archives définitives d'une part et des autres types d'archives d'autre part. Il convient donc avant tout d'insister sur la finalité du traitement, en indiquant par exemple que « *seules les catégories de données nécessaires pour constituer et sauvegarder la mémoire individuelle et collective d'une société²³, c'est-à-dire celles présentant un intérêt scientifique, historique ou sociétal* » sont susceptibles d'être enregistrées.
39. Ensuite, s'il serait illusoire de couvrir l'ensemble des personnes concernées et des données susceptibles d'être traitées, il n'en va pas de même des **catégories** de données et de personnes concernées. Il peut en effet être prévu qu'il s'agit des « *données d'identification des personnes figurant dans les archives publiques, qui ont été traitées par le producteur d'archives en vertu de la norme déterminant sa mission d'intérêt public et qui lui était soit imposée par cette norme* » (comme par exemple les données d'identification d'un agent traitant, mentionné comme personne de contact sur un document administratif en vertu de la réglementation relative à la publicité des documents administratifs), soit qui était « *nécessaire pour lui permettre d'attendre la finalité liée à sa mission de service publique visée* » par cette norme.
40. Si des catégories plus précises peuvent être identifiées par les archivistes associés à l'élaboration du présent projet, elles peuvent bien entendu également être mentionnées. A défaut, il sera suffisant de faire figurer quelques exemples dans le commentaire de l'article concerné. Mais les circonstances dans lesquelles les données de ces catégories de personnes concernées pourront être traitées et les traitements susceptibles d'être effectués (en particulier les accès) devront apparaître clairement. En effet, s'il peut être justifié de conserver des documents comportant

²³ Voy. la *Déclaration universelle sur les archives* de l'UNESCO, *supra*.

des données d'identification d'une personne ayant postulé auprès d'un producteur d'archives régional, il convient de prévoir des **garanties** afin d'éviter que – lorsqu'il ne s'agit pas d'un personnage historique – l'éventuelle **numérisation du document** conduise à permettre de faire une **recherche nominative** au sujet de l'ancien candidat (visé à l'art. 29, 10° du projet), en particulier avant le décès de cette personne concernée²⁴.

41. Comme indiqué *supra*, le **responsable de l'anonymisation** des données - qui, à l'issue du tri (et du contrôle du tri effectué), doivent être considérées comme ne présentant pas un tel intérêt scientifique, historique ou sociétal - doit également être identifié.
42. Lorsque les archives sont conservées sous forme électronique et qu'une **banque de données est créée** pour leur conservation²⁵, il convient d'identifier cette banque de données et de déterminer les éléments essentiels (finalités, destinataires, droits des personnes concernées, etc...) des traitements (enregistrement, consultation, copie, communication, etc.) effectués dans celle-ci. Dans la mesure où les finalités seront très différentes, il convient de veiller à préciser si cette banque de données est susceptible d'héberger à la fois les archives définitives et les archives non-définitives. Le cas échéant, il conviendra de démontrer que des règles de gestion et d'accès distinctes sont mises en place de manière à éviter un accès non-autorisé aux données à caractère personnel contenues dans ces archives.
43. En ce qui concerne les archives définitives, **l'accès et la communication** des données à caractère personnel qui y sont contenues doivent également être encadrés par le projet.
44. En ce qui concerne les **droits de la personne concernée**, l'Autorité estime qu'il convient de préciser que les art. 33 à 35 du projet ne s'appliquent qu'aux demandes portant sur des archives définitives. En effet, en ce qui concerne les autres types d'archives, le projet ne peut s'interpréter comme étant de nature à s'opposer à ce que la personne concernée s'adresse au responsable du traitement (producteur d'archives) plutôt qu'au responsable pour la conservation.
45. A cet égard, l'Autorité constate que l'art. 31, §2 du projet désigne ConnectMemory comme sous-traitant pour les archives semi-dynamiques transférées. L'Autorité estime que cette disposition doit être omise du projet. En effet, **il appartient au responsable du traitement et non au législateur de désigner un sous-traitant**. Par ailleurs, s'agissant de la **répartition des responsabilités** au regard du traitement des données à caractère personnel, l'Autorité réitère sa pratique d'avis constante selon laquelle une autorité publique (ou une entité privée) est en

²⁴ Sur cette question voy. également l'observation relative à l'art. 35, *infra*

²⁵ L'exposé des motifs évoque l'implémentation de l'archivage électronique, mais aucune disposition du projet ne s'y rapporte spécifiquement.

principe responsable du traitement de données nécessaire 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)²⁶, ou nécessaire à l'obligation légale qui la lie²⁷, en vertu de la norme concernée^{28, 29}. Cette approche est au demeurant conforme au récent arrêt de la Cour de justice (3^e Ch.), du 11 janvier 2024, *Etat belge c/ Autorité de Protection des Données*, aff. C-231/22, concernant la responsabilité du Moniteur Belge. En d'autres termes, compte tenu des compétences de ConnectMemory, il y a lieu – dans l'état actuel du projet – de considérer qu'il est co-responsable du traitement pour la conservation des données à caractère personnel contenues dans les archives semi-dynamiques transférées.

²⁶ Article 6, 1., e), du RGPD .

²⁷ Article 6, 1., c), du RGPD .

²⁸ Voir notamment : avis n° 143/2023 du 29 septembre 2023 *concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-375)*, et *concernant un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française désignant l'intégrateur de services de la Région wallonne et de la Communauté française et un projet d'accord de coopération relatif à la création du service commun aux Gouvernements Wallon et de la Communauté française, dénommé Banque Carrefour d'échange de données (non soumis à assentiment) (CO-A-2023-376)* considérants nos 7 et s. ; 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. ; l'avis n° 227/2022 du 29 septembre 2022 *concernant un avant-projet de décret relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public (CO-A-2022-209)*, considérants nos 17-23 ; 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. ; l'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 ; l'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 ; l'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.

²⁹ Avis n° 154/2023 du 20 octobre 2023 *concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoints portant le code bruxellois de la gouvernance et de la donnée (CO-A-2023-407)*, considérant n° 167. Plus récemment, voir également l'avis n° 24/2024 du 18 mars 2024 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral (CO-A-2023-554)*.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que:

- la notion de « cycle de vie » doit être définie (point 11) ;
- la finalité des traitements des données à caractère personnel contenues dans les archives définitives soit être libellée de manière précise (point 14) ;
- le commentaire des articles en projet doit être étoffé (points 17 et 18) ;
- il convient d'assortir la consultation de ces archives, de garanties appropriées (point 19) ;
- il convient de préciser les rôles de conseil et de surveillance incombant à ConnectMemory en cas de décentralisation (points 23 à 25) ;
- des règles spécifiques relatives à l'accessibilité et à la consultation des archives définitives doivent être prévues dans le projet (point 35) ;
- le projet doit définir plus précisément l'objet de la délégation au Gouvernement en matière de consultation des archives (point 36) ;
- l'intitulé du chapitre premier du Titre IV doit être revu (point 37) ;
- les dispositions relatives aux traitements de données doivent être reformulées (points 38 à 40) ;
- le responsable pour l'anonymisation des données doit être identifié (point 41) ;
- le cas échéant, il convient d'identifier la banque de données créée et de déterminer les éléments essentiels des traitements envisagés (point 42) ;
- l'accès aux données à caractère personnel contenues dans les archives définitives et la communication de ces données doivent être encadrés (point 43) ;
- il convient de préciser que les art. 33 à 35 du projet ne s'appliquent qu'aux demandes portant sur des archives définitives (point 44) ;
- la désignation de ConnectMemory comme sous-traitant pour les archives semi-dynamiques transférées doit être omise (point 45).

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