



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 42/2023 du 9 février 2023

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno 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 la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, Madame Annelies Verlinden (ci-après « la ministre » ou « le demandeur »), reçue le 6 décembre 2022 ;

Émet, le 9 février 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. La ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un *avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration* (ci-après, « le Projet »). Le Projet poursuit deux objectifs principaux. D'une part, il adapte le droit belge dans le domaine de la publicité de l'administration, afin de répondre à certaines observations adressées par le Groupe d'Etats contre la corruption (le « GRECO »), du Conseil de l'Europe, à l'Etat belge, dans son rapport¹ (ci-après, « le rapport du GRECO »), et d'autre part, il procède à une « *optimisation plus large de la publicité de l'administration au niveau fédéral* »². La publicité de l'administration est régie en droit fédéral par la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (ci-après, la loi de 1994) et ses « *grands principes* » ne sont pas revus par le Projet, « *même si les modifications apportées sont importantes* »³.
2. A ces fins, premièrement, le Projet étend le champ d'application *ratione personae* de la loi de 1994. Il soumet désormais des entités additionnelles à la loi de 1994, en plus des autorités administratives visées à l'article 14 des *lois coordonnées sur le Conseil d'Etat* originellement concernées. Le Projet consacre désormais le concept plus large d' « *instances administratives* »⁴.
3. Deuxièmement, ses articles 5 à 9 accroissent la publicité *active* des instances administratives en mettant à charge de celles-ci de nouvelles obligations et en prévoyant la publication des membres des organes stratégiques (les cabinets) des ministres et secrétaires d'Etat.

II. Examen

II.1. Extension du champ d'application de la loi de 1994 aux instances administratives

4. Il se dégage de l'exposé des motifs du Projet qu'en principe, sont ajoutées parmi les instances administratives, des autorités publiques qui *ne* sont *pas* des autorités administratives au sens de l'article 14 des *lois coordonnées sur le Conseil d'Etat* ou en tout cas, des autorités pour lesquelles des doutes subsistent quant à leur qualification d'autorité administrative. Dans ce contexte, l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir si, dans l'article 1^{er}, al. 2, 1^o, en projet de la loi de 1994, les catégories a) (autorités administratives) et c) (organisme d'intérêt public au sens de la loi

¹ « Cinquième Cycle d'Evaluation, Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, Rapport d'Evaluation – Belgique, GrecoEval5Rep(2019)3, adopté par le GRECO lors de sa 84e Réunion Plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2019), le 6 décembre 2019, disponible sur <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680998a41>, dernièrement consulté le 21/12/22.

² Exposé des motifs du Projet, p. 3.

³ *Ibid.*

⁴ Qui inclut explicitement celui d'autorités administratives précité.

du 16 mars 1954 *relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public*⁵) étaient bien exclusives l'une de l'autre. Un doute subsiste dès lors qu'une série d'autorités visées par le c) semblent bien être

⁵ L'article 1^{er} de cette loi énonce notamment (des références à des organismes régionaux ou communautaires sont omises) ce qui suit :

« [La présente loi est applicable aux organismes appartenant à l'une des quatre catégories suivantes :

CATEGORIE A.

En vigueur pour :

- [Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile]; <L 2001-07-19/38, art. 61, En vigueur : indéterminée>
- [Agence fédérale de la Dette - Belgian Debt Agency]; <L 2016-10-25/02, art. 11, 022; En vigueur : 01-01-2017>
- [Agence fédérale des médicaments et des produits de santé]; <L 2006-07-20/78, art. 3, En vigueur : 08-09-2006>
- [Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire]; <L 2000-02-04/31, art. 12, En vigueur : 01-01-2000>

[...]

- [Bureau fédéral du Plan]; <L 1994-12-21/31, art. 125, En vigueur : 02-01-1995>

[...]

- [Institut national de recherche sur les conditions de travail]; <L 1991-07-20/31, art. 128, En vigueur : 11-08-1991, a ensuite été intégré au Ministère de l'emploi et du travail par L 2002-08-02/45, art. 103, En vigueur : 29-08-2002>

[...]

- [Régie des bâtiments]; <AR 1998-08-25/33, art. 1, En vigueur : 02-10-1998>

[...]

- [Service des Pensions du Secteur public]; <L 2006-01-12/45, art. 32, En vigueur : 01-01-2006>

[...]

Supprimé pour :

[...]

CATEGORIE B.

En vigueur :

[...]

- [Agence des appels aux services de secours] <L 2004-07-09/30, art. 204, En vigueur : 01-01-2007

[...]

- [Bureau d'intervention et de restitution belge]; <AR 1995-02-03/35, art. 2, § 1, En vigueur : 01-01-1994>

- [Centre fédéral d'expertise des soins de santé] <L 2002-12-24/31, art. 260, En vigueur : 31/12/2002>

[...]

- [Fonds de vieillissement] <L 2001-09-05/30, art. 36, En vigueur : 14-09-2001>

[...]

- [Institut géographique national] <L 1976-06-08/30>

[...]

- [Institut pour l'égalité des femmes et des hommes] <L 2002-12-16/35, art. 2, alinéa 4, En vigueur : 31-03-2003>

- Institut royal des sciences de la terre et de l'espace

- Institut royal d'établissements scientifiques et culturels nationaux

- [Office central d'action sociale et culturelle [du Ministère de la Défense]]; <L 1973-04-10/31, art. 1> <L 2002-08-02/45, art. 138, En vigueur : 29-08-2002>

[...]

- [Orchestre national de Belgique] <L 1958-04-22/34>

- [Palais des Beaux-Arts] <L 1999-05-07/68, art. 4, En vigueur : 25-08-2000>

[...]

- [Théâtre royal de la Monnaie] <L 1963-04-19/30>

- [War Heritage Institute] <L 2017-04-28/05, art. 33, 024; En vigueur : 01-05-2017>

Supprimé pour :

[...]

CATEGORIE C.

En vigueur pour :

des autorités administratives déjà visées par le a) (par exemple, l'Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé, l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire ou encore l'Office de Contrôle des Mutualités).

5. Le demandeur a répondu ce qui suit :

« De verschillende categorieën van instanties, die voortaan samen onder de noemer "administratieve instantie" het personeel toepassingsgebied van de wet openbaarheid van bestuur zullen vormen, worden niet geacht "exclusief" ten opzichte van elkaar te zijn. Het is met andere woorden mogelijk dat een bepaalde instantie zowel onder de ene categorie (vb. administratieve overheid) als de andere categorie (vb. instelling van openbaar nut) valt. Met de uitbreiding van het personeel toepassingsgebied wordt zoveel als mogelijk getracht de instanties te capteren die thans niet onder het toepassingsgebied vallen of waarover thans onduidelijkheid bestaat, zonder dat hierbij werd beoogd strikt afgescheiden van elkaar, exclusieve categorieën te creëren ».

6. L'Autorité prend acte de cette explication. Pour le reste, **l'extension des règles régissant la publicité de l'administration (fédérale) aux instances administratives visées par le Projet n'appelle pas de commentaire de la part de l'Autorité.**

II.2. Renforcement général de la publicité active (articles 5 à 8 du Projet)

7. L'Autorité a interrogé le demandeur afin de confirmer si, à l'exception du nouvel article 3/5 de la loi de 1994⁶, les nouvelles dispositions du chapitre II de la loi de 1994 relatives à la publicité active (articles 3/1 à 3/4) ne concernent pas la publicité active *de données à caractère personnel* et par conséquent,

- [Agence fédérale de Contrôle nucléaire]; <L 1994-04-15/36, art. 2, En vigueur : 14-03-1997>

- [Bureau de normalisation]; <L 2003-04-03/68, art. 32, En vigueur : 01-10-2004>

- [Fonds de participation]; <L 1992-07-28/30, art. 73, En vigueur : 01-12-1992>

- [Le banc d'épreuves des armes à feu]; <L 2018-07-08/04, art. 18, 028; En vigueur : 01-01-2019>

- [Office de contrôle des mutualités et des unions nationales]; <L 1990-08-06/35, art. 74, § 2, En vigueur : 01-01-1991>

- [Office national du ducroire] <L 1991-06-17/31>

Supprimé pour :

[...]

CATEGORIE D.

En vigueur pour :

- [Caisse des soins de santé de HR Rail] <AR 2013-12-11/02, art. 61, 014; En vigueur : 01-01-2014>

- Caisse nationale des pensions de retraite et de survie;

- Fonds national de retraite des ouvriers mineurs;

Supprimé pour :

[...] ».

⁶ Concernant les membres des organes stratégiques des ministres et secrétaires d'Etat.

ne pourront pas fonder des traitements de données de communication au public de telles données à caractère personnel. Le demandeur l'a confirmé.

8. Dans ses interrogations à l'attention du demandeur, l'Autorité a également plus concrètement attiré l'attention de celui-ci sur l'article 3/2 en projet de la loi de 1994. En effet, en vertu du nouvel article 3/2, en substance, les instances doivent tenir compte du « *public cible visé* ». Les informations doivent être consultables « *par divers canaux et médias* » et atteindre un « *maximum de personnes, d'associations ou d'organisations du groupe-cible* ». Les instances doivent choisir des « *stratégies de communication adéquates pour des thèmes qui concernent les groupes-cibles difficilement accessibles* ». L'information doit être « *pertinente et diffusée de manière ciblée* », elle doit aussi être « *diffusée de manière opportune et systématique* » et « *chaque fois que cela est utile, important ou nécessaire* ». Se pose ainsi la question de savoir si la disposition en projet a pour objectif de pouvoir fonder le traitement de données à caractère personnel par l'instance concernée aux fins juste évoquées, c'est-à-dire dans l'objectif d'atteindre un public cible, de délivrer une information au moment utile, etc.
9. Sur ce point concret, le demandeur a notamment répondu ce qui suit :

*« Artikel 3/2 heeft **niet** enige verwerking van persoonsgegevens tot doelstelling, noch als voorwerp. Het gaat over de uitoefening van bepaalde verplichtingen die vallen onder de actieve openbaarheid (het op eigen initiatief kenbaar maken van informatie door de overheid) en meer concreet, de wijze van bekendmaking en communicatie van, enerzijds, informatie die relevant is voor de opdracht van de instantie in kwestie en die ze zelf beheert (§1), en, anderzijds, informatie met betrekking tot het beleid, regelgeving en dienstverlening van de instantie in kwestie (dit laatste telkens wanneer dat nuttig, belangrijk of noodzakelijk is) »*
(souligné par l'Autorité).

10. L'Autorité prend acte des explications fournies par le demandeur et est d'avis qu'afin d'éviter tout questionnement ultérieur en la matière, **l'exposé des motifs du Projet doit préciser que les dispositions relatives à la publicité active qu'il porte en son Chapitre 3, à l'exception de l'article 3/5 en projet de la loi de 1994, ne peuvent fonder le traitement de données à caractère personnel.**

II.3. Transparence de la composition des organes stratégiques (article 9 du Projet)

11. L'article 3/5 en projet de la loi de 1994 constitue une nouvelle mesure de publicité active de données à caractère personnel dont l'alinéa 1^{er} est rédigé comme suit :

« Afin d'assurer la transparence de la composition des organes stratégiques, tous les ministres et tous les secrétaires d'Etat du gouvernement fédéral publient, en mentionnant leur nom et leur fonction, la liste actualisée des membres de leurs organes stratégiques tels que visés par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région » (souligné par l'Autorité).

12. **Finalité du traitement.** Avant tout, en ce qui concerne la finalité du traitement, l'Autorité relève qu' **« assurer la transparence de la composition des organes stratégiques » ne constitue pas en soi une finalité** de traitement déterminée et explicite⁷. La transparence, comprise comme la mise à disposition d'informations, constitue un traitement de données qui poursuit une finalité, telle que par exemple la finalité de la loi de 1994 et de l'article 32 de la Constitution.
13. Ni le dispositif du Projet ni son exposé des motifs n'explicitent la finalité poursuivie par la disposition en Projet. Or en l'occurrence, **s'agissant de publicité active, la finalité du traitement de données est d'autant plus importante que celles-ci seront mises à la disposition du grand public, généralement via internet.** Et c'est à l'aune de cette finalité que seront possibles des traitements ultérieurs de données dans le cadre de l'article 6, 4., du RGPD⁸.
14. L'Autorité a par conséquent interrogé le demandeur à ce sujet et celui-ci a répondu ce qui suit :

⁷ La mesure en projet s'inscrit dans la suite du rapport du GRECO. Ainsi, notamment, le groupe d'évaluation du GRECO qui s'est rendu en Belgique (l'« EEG », dans le rapport), observe ce qui suit aux considérants nos 34-36 de son rapport :

« L'EEG relève d'autre part un manque de transparence sur la composition des organes stratégiques/cabinets et la rémunération de leurs membres. La désignation de ces personnes n'est pas rendue publique. Les demandes répétées de la presse et de la société civile sur la composition et les attributions des membres des organes stratégiques ont abouti à un certain progrès, puisque la composition des cabinets figure sur certains sites internet[...]. Toutefois, il n'est pas possible de vérifier que cette composition est complète et tenue à jour, puisqu'il n'existe aucune obligation de publier ces informations[...]. Selon les autorités, la plupart des domaines de compétence des membres des organes stratégiques sont indiqués sur le site belgium.be, qui comprend la liste en général tenue à jour des principaux membres des organes stratégiques.

Ce manque de transparence s'étend aussi à la taille des cellules et aux rémunérations perçues par leurs membres. Certains documents[...] visent à encadrer l'une et l'autre, mais la seule limite est en fait l'enveloppe budgétaire octroyée aux ministres ou secrétaires d'Etat pour l'emploi de ces collaborateurs. Il n'y a pas de grille des salaires. La rémunération de chaque membre des secrétariats et des organes stratégiques est mentionnée dans l'arrêté ministériel de désignation, qui est ensuite transmis au service Personnel et Organisation des SPF concernés. En outre, des experts peuvent être adjoints à la cellule dans la limite de l'enveloppe budgétaire, qui peut être revue.

Compte tenu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande (i) d'encadrer les conditions de recrutement direct et d'emploi des membres des organes stratégiques/cabinets au regard des risques relatifs à l'intégrité et aux conflits d'intérêts et (ii) que les noms et fonctions de tous les « collaborateurs de fond » soient publiés sur les sites internet du gouvernement**, étant entendu que des déclarations d'intérêts doivent rendre leurs intérêts, leurs activités accessoires et la rémunération de ces dernières transparentes (voir paragraphe 95 et recommandation xii ci-dessous) ».

⁸ Voir notamment dans le même sens, l'avis de l'Autorité n° 102/2020 du 19 octobre 2020 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement (CO-A-2020-100), considérant n° 17.

« De finaliteit van dit artikel wordt o.i. afdoende en expliciet toegelicht in de Memorie van Toelichting: "Om het hoofdstuk betreffende de actieve openbaarheid af te sluiten, verplicht het ontworpen artikel 9, dat een nieuw artikel 3/5 invoegt in de wet, de ministers en de staatssecretarissen van de federale regering om een geactualiseerde lijst met de naam en de functie van de leden van hun beleidsorganen te publiceren. Het is wenselijk om dit te formaliseren in de wet teneinde de transparantie te garanderen, met name voor wat de samenstelling van de beleidsorganen betreft". De concrete doelstelling is m.a.w. het genereren/verzekeren van concrete transparantie wat betreft de samenstelling van de beleidsorganen naar de bevolking toe.

Personeelsleden van de kabinetten kunnen door hun specifieke rol beslissingen mee voorbereiden en advies verlenen aan de ministers en staatssecretarissen. Het spreekt voor zich dat de samenleving gebaat is met transparantie omtrent de identiteit van deze medewerkers» (souligné par l'Autorité).

15. La lecture des travaux parlementaires de l'article 24^{ter} de la Constitution (désormais article 32) et de la loi de 1994 permettent notamment de mettre en évidence les **éléments suivants de la finalité poursuivie par la publicité de l'administration** qui, par nature, est assez large :

- Permettre un contrôle externe effectif de l'action de l'administration et veiller au respect de l'état de droit⁹ (y compris afin d'éviter l'arbitraire)¹⁰ ;
- Rééquilibrer la relation de pouvoir entre l'administré et l'administration et renforcer la confiance du premier en la seconde ainsi que les bonnes relations entre ceux-ci¹¹ ;

⁹ « La publicité de l'administration doit par essence, garantir à chacun le droit de disposer de toutes les informations indispensables pour donner une signification à la notion 'un état de droit' » (souligné par l'Autorité), Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 839/1, p. 1. Voir également la première référence citée à la note de bas de page n° 11. Voir également Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 1112/1, p. 7, p. 4.

¹⁰ Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, doc. n° 839/4, p. 7.

¹¹ « Au lieu d'un justiciable impuissant, qui dépend souvent pour l'obtention de ses droits de la bonne volonté de l'autorité, le citoyen deviendra un interlocuteur informé et apte à se défendre à l'égard d'une autorité qui ne fonctionne plus en premier lieu selon ses propres lois internes, mais qui est au contraire axée sur la prestation de services et la concertation. Simultanément, l'action de l'autorité sera intégrée plus fortement dans le processus démocratique du fait de l'existence d'un plus grand contrôle externe » (souligné par l'Autorité), Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 839/1, p. 6.

« Elles doivent mener à une administration plus accessible et plus conviviale, assurer la transparence et rompre la méfiance et l'incompréhension du citoyen envers une autorité qu'il est difficile de cerner, émanciper le citoyen dans la défense de ses droits, renforcer le contrôle externe sur le fonctionnement du pouvoir exécutif et augmenter les possibilités qu'a le citoyen d'intervenir dans le processus décisionnel. En outre, elles contribueront à un fonctionnement plus rationnel et plus efficace de l'administration et à se départir de toute démarche de la politique politicienne » (souligné par l'Autorité) ; « Le citoyen est également frustré par la règle du secret derrière laquelle l'administration se retranche. Il se sent désarmé devant cette bureaucratie aux ramifications innombrables, renfermée sur elle-même, réticente. Il est juridiquement handicapé devant les multiples refus que lui oppose l'administration [...] », « l'action de l'administration en sa qualité de pouvoir exécutif sera plus

- Renforcer l'efficacité et la rationalité du fonctionnement de l'administration¹² ;
16. Le GRECO s'est quant à lui référé en substance à la prévention des « *risques relatifs à l'intégrité et aux conflits d'intérêts* »¹³.
17. L'Autorité est d'avis que **le dispositif du Projet doit expliciter la finalité de l'article 3/5 en projet de la loi de 1994**, à l'aune des considérations précédentes.
18. **Catégories de personnes concernées.** Ensuite, l'Autorité constate que la détermination des (catégories de) personnes concernées est **réalisée par renvoi à l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région** (ci-après, « l'arrêté de 2001 »). Autrement dit, le Roi, en modifiant cet arrêté royal, peut également modifier le champ d'application de la nouvelle mesure de publicité active consacrée dans le Projet. Or conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, c'est la loi de 1994 qui doit déterminer cet élément essentiel du traitement.
19. Autrement dit, **l'Autorité est d'avis que le Projet lui-même devrait définir les catégories de personnes concernées** par la mesure de publicité active envisagée, et ce de manière cohérente, **en tenant dûment compte des critères desquels découlent l'intérêt de la publication envisagée pour le public, en fonction de la finalité poursuivie.**
20. Dans la réponse communiquée par le demandeur et évoquée précédemment, celui-ci évoque notamment le fait que « *Personeelsleden van de kabinetten kunnen door hun specifieke rol beslissingen mee voorbereiden en advies verlenen aan de ministers en staatssecretarissen* ». Seraient ainsi visés les personnes (dont les collaborateurs directs des ministres et secrétaires d'Etat) qui jouent notamment un rôle d'avis et/ou préparatoire au service des ministres et secrétaires d'Etat dans le cadre de l'exercice par ces derniers, de leurs missions.

accessible. Son action sera mise en lumière et, de ce fait, un contrôle accru sera possible, ce qui améliorera la légitimité de ses actes ; la méfiance du citoyen à l'égard de l'inconnu (et donc peu aimé) fera place à une compréhension de l'action de l'autorité administrative. Cette publicité nouvelle, cette transparence permettra un meilleur contrôle et une plus grande efficacité » (souligné par l'Autorité), *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 1112/1, p. 7, pp. 1-2 ; pp. 4-5.

¹² Voir la deuxième référence citée à la note de bas de page n° 11.

¹³ Voir plus haut la note de bas de page n° 6.

21. Cela étant rappelé, la disposition envisagée paraît se limiter à viser les « *membres* » des organes stratégiques au sens de l'arrêté de 2001¹⁴, et *ne* viserait donc *pas* les « *membres du personnel d'exécution* », les « *collaborateurs des secrétariats* » des ministres également visés par cet arrêté, ainsi que les experts visés aux articles 1 et 4 de l'arrêté de 2001, et les membres de la cellule de coordination générale de la politique (ou cellule de politique générale). Ce qui s'inscrit d'ailleurs en substance, dans la logique de la recommandation du GRECO qui vise les « *collaborateurs de fond* » des organes stratégiques, soit leurs « *membres* » au sens (strict) de l'arrêté royal de 2001^{15, 16}.
22. Interrogé à ce sujet, le demandeur a *cependant* répondu ce qui suit :

*« De bepaling viseert effectief **alle leden van het beleidsorgaan** (hetzij de vroegere benaming die in de volksmond nog steeds wordt gehanteerd: kabinet) in kwestie, dus met inbegrip van (doch niet uitsluitend) alle beleidscellen, en derhalve ook de leden van het uitvoerend personeel van het beleidsorgaan in kwestie, waarvan sprake in artikel 2, §3, 4° van het voormeld koninklijk besluit van 19 juli 2001.*

Cf. het hoger antwoord worden effectief alle leden van het beleidsorgaan (hetzij het vroegere kabinet) geïnviseerd, met inbegrip van de medewerkers van de secretariaten van de minister.

De experten genoemd in de artikelen 1 tot 4 van het voormelde KB zijn echter geen lid van een beleidsorgaan/kabinet en vallen dus niet onder het toepassingsgebied van het ontwerp-artikel 3/5.

¹⁴ L'article 2 de l'arrêté de 2001 définit le concept de « *membre* » de la manière suivante :

« § 1er. Chaque Membre du Gouvernement dispose d'une cellule stratégique dans les limites des moyens budgétaires octroyés à cet effet au début de la législature, sans préjudice de leur révision au cours de celle-ci.

Dans le cas où un Membre du Gouvernement est compétent pour plusieurs matières, il peut disposer de plusieurs cellules ou noyaux stratégiques.

§ 2. La cellule stratégique ou le noyau stratégique appuie le Membre du Gouvernement pour la préparation et l'évaluation de la politique, dans un objectif d'intégration et de coordination optimales de celle-ci au sein du service public fédéral concerné.

§ 3. Le Ministre ou le Secrétaire d'Etat détermine la composition de la cellule stratégique, le cas échéant élargie d'une ou plusieurs noyaux stratégiques.

Dans les limites des moyens budgétaires octroyés à cet effet, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat désignent :

1° le directeur de la cellule stratégique, désigné parmi les membres de la cellule stratégique, qui porte le titre du directeur de la politique concernée;

2° le responsable de chaque noyau stratégique, désigné parmi les membres du noyau stratégique concerné, qui exerce pour ce noyau les compétences de directeur d'une cellule stratégique;

3° les collaborateurs de fond, dénommés membres, désignés suivant les conditions visées à l'article 3;

4° les membres du personnel d'exécution.

Le Ministre ou le Secrétaire d'Etat met fin à leur désignation » (souligné par l'Autorité).

¹⁵ Dont la disposition pertinente est citée à la note de bas de page n° 14.

¹⁶ Voir la note de bas de page n° 7.

De leden van de algemene cel beleidscoördinatie en de cel algemeen beleid (bedoeld in artikel 5 van het KB van 19 juli 2001) behoren daarentegen wel tot het beleidsorgaan van de Eerste Minister en dienen dus ook te worden opgenomen in de lijst met betrekking tot de samenstelling van het beleidsorgaan. In artikel 5 is daarentegen geen sprake van enige experts.

Met andere woorden geldt dat de leden opgesomd in artikelen 2, 5 en 8 van het KB van 19 juli 2001 deel uitmaken van een beleidsorgaan van een regeeringslid en daarom deel dienen uit te maken van de te publiceren lijst met betrekking tot de samenstelling van het beleidsorgaan » (souligné par l’Autorité).

23. Le Projet **doit par conséquent être clarifié afin de refléter correctement l’intention du demandeur, tout en justifiant dans l’exposé des motifs, de la proportionnalité de la mesure de publicité envisagée compte-tenu de la finalité poursuivie par le Projet. Et l’Autorité rappelle, à propos de cette dernière, les commentaires effectués aux considérants nos 12-15.** Ceci est d’autant plus nécessaire que la mesure envisagée paraît aller au-delà de la recommandation du GRECO en ne se limitant pas à viser les collaborateurs « de fond » des organes stratégiques.
24. Dans ce contexte, dès lors que le traitement envisagé dans la disposition en Projet résulte d’une obligation légale du responsable du traitement visée à l’article 6, 1., c), du RGPD¹⁷, l’Autorité attire l’attention du demandeur sur le fait que le **droit d’opposition** consacré dans l’article 21 du RGPD sera inapplicable, ce dernier n’existait que lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation d’une *mission d’intérêt public* ou relevant de l’exercice de l’autorité publique, visée à l’article 6, 1., e), du RGPD¹⁸.
25. Autrement dit, **le demandeur doit déterminer s’il n’existe pas des hypothèses dans lesquelles la personne concernée devrait pouvoir, en raison d’une situation personnelle exceptionnelle, légitimement s’opposer** (fût-ce de manière temporaire) à la nouvelle mesure de publicité active portée par le Projet. Cette possibilité ne peut être exclue *a priori*, et l’exposé des motifs n’aborde pas ce questionnement. Selon les conclusions de ses réflexions, il pourrait alors être nécessaire de mettre en place un régime juridique spécifique d’opposition¹⁹ dans le dispositif du Projet,

¹⁷ Dans le même sens, voir notamment l’avis de l’Autorité n° 247/2021 du 17 décembre 2021 *sur la proposition de décret du Parlement wallon relatif à l’extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux (Doc. 702 (2021-2022) N°1) (CO-A-2021-237)*, considérant n° 10.

¹⁸ Les autres hypothèses du droit d’opposition n’étant pas pertinentes dans le cadre du traitement prévu par le Projet.

¹⁹ Voir par exemple, certes dans un autre domaine, voir par exemple l’article 30, 9., de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 *relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission*, selon lequel :

afin d'assurer un juste équilibre entre les droits et intérêt en présence et partant, la proportionnalité du traitement envisagé.

26. **La publication.** L'article 3/5, al. 1^{er}, en projet de la loi de 1994 prévoit de publier les données à caractère personnel concernée. En ce qui concerne ce fait de « publier », l'Autorité rappelle que le caractère « publié » d'une information peut recouvrir des réalités de fait très différentes²⁰. Elle souligne également que la détermination du public visé par la mesure de publicité constitue un paramètre directement lié à la finalité du traitement – il peut exister autant de publics qu'il existe d'intérêts²¹, de médias²², etc. En l'occurrence, s'agissant de transparence de l'administration, le public visé est *a priori* très large, compte-tenu de la finalité poursuivie par les règles applicables en la matière²³. L'alinéa 2 de l'article 3/5 en projet de la loi de 1994 se réfère quant à lui à la « mise à disposition ». D'un point de vue conceptuel, l'article 2 de la loi de 1994 distingue les actions de publier et de tenir à disposition. Dans ce contexte, l'Autorité, en supposant que l'objectif poursuivi était la publication des données par voie électronique (via internet), a interrogé le demandeur quant aux modes de publication et de mise à disposition envisagés par le dispositif du Projet.

27. Le demandeur a répondu ce qui suit :

« Er wordt inderdaad gedacht aan de publicatie/bekendmaking/terbeschikkingstelling van de samenstelling van de beleidsorganen via een publiek toegankelijke website. De concrete toepassing en uitvoering van de verplichting vervat in artikel 3/5 bij wet te voorzien, i.e. door dwingend op te leggen hoe deze publicatie concreet dient te gebeuren, leek de leden van de Regering, vertegenwoordigd door hun respectieve beleidsorganen, weliswaar te verregaand » (souligné par l'Autorité).

« Dans des circonstances exceptionnelles à définir en droit national, lorsque l'accès visé au paragraphe 5, premier alinéa, points b) et c), exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, à un risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou d'intimidation, ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité, les États membres peuvent prévoir des dérogations concernant l'accès à tout ou partie des informations sur les bénéficiaires effectifs au cas par cas. Les États membres veillent à ce que ces dérogations soient accordées sur la base d'une évaluation détaillée de la nature exceptionnelle des circonstances. Le droit d'obtenir une révision administrative de la décision de dérogation et le droit à un recours juridictionnel effectif sont garantis. Un État membre ayant accordé des dérogations publie des données statistiques annuelles sur le nombre de dérogations accordées ainsi que sur les raisons avancées, et communique ces données à la Commission ».

²⁰ Ainsi de manière générale et à titre illustratif, au-delà de l'hypothèse visée dans le présent avis, une information peut être publiée au Moniteur Belge, dans un article de presse payant, via un réseau social auquel il convient de s'inscrire pour y accéder, via un site internet officiel relevant de la responsabilité d'une autorité publique, via un site internet non référencé, affichée aux valves d'une commune, d'une école, dans un avis apposé près d'un bâtiment, etc.

²¹ Voir par exemple, l'avis de l'Autorité n° 102/2020 du 19 octobre 2020 *concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement (CO-A-2020-100)*, considérants nos 18-20.

²² Ainsi le public peut-être celui des personnes qui se sont inscrites à un service de la société de l'information largement utilisé par la population, tel qu'un réseau social, soit un média particulier dont l'accessibilité n'est pas nécessairement aussi large et inconditionnelle que celle d'un site internet accessible au grand public.

²³ Voir les considérants nos 15-16.

28. Dans ce contexte, l’Autorité est d’avis que **le dispositif de l’article 3/5 en projet de la loi de 1994 doit être précisé de manière à refléter plus exactement et clairement l’intention du demandeur, à savoir la publication ininterrompue des données au grand public²⁴, par voie électronique**. L’exposé des motifs peut pour le surplus apporter des précisions additionnelles quant au mode de publication plus concrètement envisagé, compte-tenu de l’état actuel de la technique (en visant en l’occurrence explicitement, la publication des données via un site internet gouvernemental). Sur ce point, l’Autorité attire encore l’attention du demandeur sur les risques liés à la publication d’information de données au large public via internet, et la possibilité d’encadrer celle-ci de « *mesures adéquates techniques et/ou organisationnelles telles que l’adoption de mesures techniques limitant l’indexation desdites [données] par les moteurs de recherche à une période de temps adéquate à déterminer par le législateur ou encore la limitation de la publication à une page de base, indexable par les moteurs de recherche, reprenant uniquement la référence vers une ou des pages, non indexables par les moteurs de recherche, qui contiennent* » les données concernées²⁵.

29. **Durée de conservation des données.** Enfin, en ce qui concerne la durée de traitement (de conservation) des données, l’article 3/5, al. 2, en projet de la loi de 1994 prévoit ce qui suit :

« Les données sont mises à disposition pendant toute la durée du mandat du ministre ou du secrétaire d’État concerné. Lors de l’entrée en fonction d’un nouveau ministre ou d’un nouveau secrétaire d’État, les données sont détruites même si la même personne est membre de l’organe stratégique du nouveau ministre ou secrétaire d’État » (souligné par l’Autorité).

30. La durée de traitement (de conservation) des données constitue en effet un élément essentiel du traitement qui en l’occurrence, doit être prévu dans le dispositif du Projet. Toutefois, l’Autorité rappelle que le Projet doit en principe se limiter à fixer la durée de traitement (de conservation) des données *à la finalité que celui-ci prévoit*. Autrement dit, il doit en principe fixer une durée de conservation (de traitement) des données à cette fin, et non une obligation générale de *détruire* des données au terme

²⁴ En s’inspirant de la terminologie retenue dans un autre cadre normatif, celui de la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, voir récemment, CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 novembre 2022, *WM c/ Luxembourg Business Registers*, aff. C-37/20. Pour une terminologie différente, dans un autre domaine, voir par exemple l’article 111 du Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 *sur la marque de l’Union européenne*. Il est en l’occurrence important de comprendre du dispositif du Projet que celui-ci vise un public qui ne doit pas justifier d’un intérêt. Au considérant n° 91 de son avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 *concernant un avant-projet de loi relative à l’approche administrative communale, à la mise en place d’une enquête d’intégrité communale et portant création d’une Direction chargée de l’évaluation de l’intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248)*, l’Autorité se réfère dans son raisonnement, au « *large public* », « *celui, indéterminé, des utilisateurs de l’internet* ».

²⁵ Avis de l’Autorité n° 6/2023 du 20 janvier 2023 *concernant un avant-projet de décret remplaçant le Code wallon du Tourisme et portant dispositions diverses (CO-A-2022-285)*, considérant n° 34.

d'un tel délai²⁶. C'est alors au responsable du traitement qu'il incombe de déterminer quand il doit supprimer des données à caractère personnel²⁷.

31. Dans le cadre de la disposition en Projet, **l'Autorité est d'avis que celle-ci peut se borner à prévoir la durée de la mesure de publicité active envisagée** (c'est-à-dire, « *pendant toute la durée du mandat du ministre ou du secrétaire d'État concerné* »), **et l'obligation de supprimer les données au terme de ce délai peut être omise.**
32. Par ailleurs, compte-tenu de la finalité poursuivie dans le cadre de la publicité de l'administration²⁸, l'Autorité est d'avis que l'obligation de communication **au public** des données concernées, par le ministre ou le secrétaire d'Etat, **pourrait être imposée par le législateur *au-delà* de la durée de leurs mandats**, dans les limites permises par le principe de proportionnalité.
33. Il convient enfin de rappeler que dans les conditions fixées par l'article 6, 4., du RGPD, un **traitement ultérieur** des données publiées en exécution du Projet, pourra notamment être envisagé **par des responsables du traitement personnes privées s'inscrivant dans les finalités poursuivies par la publicité de l'administration** (hypothèse par exemple, de communication au public des données au-delà de la durée des mandats concernés, fondée sur l'article 6, 1., f), du RGPD).

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

- 1.** Afin d'éviter tout questionnement ultérieur en la matière, l'exposé des motifs du Projet doit préciser que les dispositions relatives à la publicité active qu'il porte en son Chapitre 3, à l'exception de l'article 3/5 en projet de la loi de 1994, ne peuvent fonder le traitement de données à caractère personnel (**considérants nos 7-10**) ;

²⁶ Il n'est en effet pas non plus exclu qu'une norme, dans les limites permises par la hiérarchie des normes (et le cas échéant, en tant que *lex posterior*) consacre une obligation particulière de supprimer les données à caractère personnel traitées originalement pour sa (ou ses) finalité(s), empêchant (et interdisant) à cette occasion tout traitement ultérieur des données traitées. Voir par exemple dans un domaine différent, l'avis de l'Autorité n° 245/2022 du 21 octobre 2022 *concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les Pouvoirs publics (CO-A-2022-248)*, considérants nos 115 et 122.

²⁷ En ce sens, *mutatis mutandis*, au considérant n° 54 de son 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 (CO-A-2022-110)*, l'Autorité a considéré ce qui suit :

« L'Autorité attire l'attention du demandeur sur la distinction à réaliser entre un délai au terme duquel les données doivent être supprimées, et un délai de conservation des données aux fins prévues par le livre XV du CDE (et le CDE). Ce que le projet doit préciser est la durée pendant laquelle les données peuvent être conservées (traitées) pour la réalisation des finalités poursuivies par le CDE lui-même (soit, les règles qu'il consacre). C'est le responsable du traitement qui devra identifier l'ensemble des différentes durées de conservation (de traitement) des données compte-tenu des différentes législations qui s'appliquent à lui, outre le CDE (règles de la responsabilité civile, règles relatives à la protection des données consacrées dans le RGPD et la LTD, règles régissant l'archivage, règles le cas échéant relative à la comptabilité, etc.) ».

²⁸ Voir les considérants nos 12-15.

2. Assurer la transparence administrative de la composition d'organes stratégiques ne constitue pas en soi une finalité de traitement. Le dispositif du Projet doit expliciter la finalité poursuivie par la nouvelle mesure de transparence active prévue dans l'article 3/5 en projet de la loi de 1994 (**considérants nos 12-17**) ;

3. Le projet doit lui-même définir les (catégories de) personnes concernées par la mesure de publicité active envisagée dans l'article 3/5 en projet de la loi de 1994, en fonction de la finalité du traitement, en en motivant la proportionnalité dans l'exposé des motifs et le cas échéant en organisant un droit d'opposition spécifique au profit des personnes concernées (**considérants nos 18-25**) ;

4. Le dispositif de l'article 3/5, al. 1^{er}, en projet de la loi de 1994 doit être précisé de manière à refléter plus exactement et clairement l'intention du demandeur, à savoir la publication ininterrompue des données au grand public, par voie électronique. L'exposé des motifs peut pour le surplus apporter des précisions additionnelles quant au mode de publication plus concrètement envisagé (**considérants nos 26-28**) ;

5. L'article 3/5, al. 2, en projet de la loi de 1994 peut se borner à prévoir la durée de la mesure de publicité active envisagée, et l'obligation de supprimer les données au terme de ce délai peut être omise (**considérants nos 29-32**).

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