



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 102/2020 du 19 octobre 2020

Objet: demande d'avis 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)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

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 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 du Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Urbanisme et du Patrimoine, Monsieur Pascal SMET, reçue le 26 août 2020;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 19 octobre 2020, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Urbanisme et du Patrimoine a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant l'article 2 d'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-2020-107) (ci-après « le projet »).

2. Le projet est réalisé en exécution de l'article 195 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après « le CoBAT »). Son alinéa 2 dispose que :
 - « Le Gouvernement détermine également les délais dans lesquels et les modalités suivant lesquelles les autorités délivrantes doivent :
 - informer le public, ainsi que les autorités qui ont été consultées en cours d'instruction de la demande, de l'adoption de leurs décisions d'octroi ou de refus de permis ;
 - mettre ces décisions à disposition de ceux-ci ».

3. Le demandeur précise dans son formulaire de demande d'avis¹ que l'article 195 du CoBAT transpose l'article 9, § 1^{er} de la Directive UE n° 2011/92 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement² (ci-après « la directive n° 2011/92 »). Cette directive vise « les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation », qu'elle soumet à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement.

¹ Ce que confirme l'exposé des motifs de l'article 169 (de devenu 172) du projet d'ordonnance réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes (voir Parlement bruxellois, A-451/1 (1^{ère} partie) - 2016/2017, p. 127).

² Selon celui-ci :

« 1. Lorsqu'une décision d'accorder ou de refuser une autorisation a été prise, la ou les autorités compétentes en informent rapidement le public et les autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, conformément aux procédures nationales, et veillent à ce que les informations suivantes soient mises à la disposition du public et des autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, compte tenu, le cas échéant, des cas visés à l'article 8 bis, paragraphe 3:

a) la teneur de la décision et les conditions dont la décision est éventuellement assortie, comme visé à l'article 8 bis, paragraphes 1 et 2 ;

b) les principales raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information sur le processus de participation du public. Ces informations comprennent également le résumé des résultats des consultations et des informations recueillies conformément aux articles 5 à 7 et de la façon dont ces résultats ont été repris ou pris en compte par ailleurs, en particulier les commentaires reçus de l'État membre affecté visés à l'article 7 ».

4. L'article 195 du CoBAT toutefois, comme cela sera évoqué ultérieurement, prévoit une publicité qui d'emblée, quant aux décisions concernées, a une portée plus large³.
5. L'article 2 du projet modifie l'article 6 de 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 (ci-après « l'article 6 de l'arrêté du 25 avril 2019 »). Cette disposition, tout comme l'article 195 du CoBAT, prévoit une publicité qui, quant aux décisions concernées, a d'emblée une portée plus large que l'article 9, § 1^{er} la directive n° 2011/92⁴. Le projet d'arrêté du 25 avril 2019 n'a pas été précédé d'une demande d'avis auprès de l'Autorité.
6. Dans son formulaire de demande d'avis, le demandeur explique que « [...] la réforme proposée a déjà été adoptée par un arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais [...] cette réforme n'est que temporaire et prend fin le 31 décembre 2020. Nous souhaitons baliser cette réforme et pouvoir prolonger les dispositions modifiées actuellement en vigueur. Afin de garantir une entrée en vigueur le 1er janvier 2021, l'adoption définitive de cette réforme doit se faire avant cette date ».
7. L'arrêté n° 2020/037 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 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 (ci-après « l'arrêté de pouvoirs spéciaux »), n'a pas été précédé d'une demande d'avis auprès de l'Autorité.
8. La motivation du projet ressort de ses considérants qui évoquent d'une part, son objectif de renforcer la transparence en matière de délivrance de permis.
9. D'autre part, ces considérants relèvent que l'application de l'arrêté modifié « s'est avérée extrêmement difficile, sinon impossible, dans le chef des administrations communales ». Ainsi, les communes ont rapporté des difficultés quant aux obligations de procéder à des affichages aux valves communales et aux accès existants ou futurs du bien concerné (considérations budgétaires, d'usage rationnel du personnel et de manque d'espace aux valves). Le projet entend donc limiter les modalités d'affichage : l'affichage aux valves communales et l'affichage à cent mètres de part et d'autre du bien sont supprimés, et seront à charge du demandeur des permis d'urbanisme et de lotir l'affichage sur le bien,

³ Voir plus bas, la note de bas de page n° 6 et les considérants nos 13 et 24.

⁴ *Ibid.*

ainsi qu'aux accès existants ou futurs du bien concerné. Les considérants soulignent que « les sites web des communes sont devenus le principal mode de consultation d'information communale ».

II. Examen

II.1. Considérations préliminaires

10. **Articulation du projet et de l'article 185 du CoBAT aux 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.** L'Autorité invite le demandeur à vérifier l'articulation de son projet et de l'article 195 du CoBAT au regard des dispositions des 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. En effet, la section II du chapitre II (publicité active) de ces décret et ordonnance conjoints prévoient des « Dispositions spécifiques aux informations relatives à l'environnement et à l'aménagement du territoire »⁵. Il convient de veiller à ce que les dispositifs en cause ne soient pas redondants et/ou contradictoires, analyse que ne mène pas l'Autorité.
11. **Données à caractère personnel et personnes physiques.** L'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique pas au traitement de données relatives aux personnes morales, ces données n'étant pas couvertes par la définition que le RGPD donne de la notion de donnée à caractère personnel dans son article 4, 1). Eu égard aux types de décisions concernées par la mesure de publicité en projet⁶, décisions qui sont susceptibles de concerner tant des demanderesse personnes physiques que personnes morales, l'Autorité souligne que le régime légal de protection des données à caractère personnel ne s'applique qu'à une partie des données en cause, à l'exclusion des données concernant des personnes morales avec personnalité juridique propre.
12. Il n'est pas non plus *a priori* exclu que les décisions concernées révèlent des données à caractère personnel relatives à d'autres personnes physiques que le demandeur (identité d'un fonctionnaire qui aurait traité le dossier, identité d'un expert personne physique qui aurait remis un rapport, etc.), données qui devront être traitées comme telles.
13. **Article 6 de l'arrêté du 25 avril 2019 tel que modifié par l'article 2 du projet.** Le demandeur a communiqué dans sa demande d'avis au sujet de l'article 2 du projet, un texte consolidé permettant

⁵ Voir également plus bas, la note de bas de page n° 16.

⁶ Voir la note de bas de page n° 7.

de prendre connaissance de l'article 6 de l'arrêté du 25 avril 2019 tel que le modifie l'article 2 du projet (ci-après « l'article 6 consolidé »). Cet article 6 consolidé s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Sans préjudice de l'article 194/2 du CoBAT, toute décision visée à l'article 2^[7] fait l'objet d'une publication d'au moins trente jours sur le site internet de la (ou des) commune(s) sur le territoire de laquelle (ou desquelles) le projet est localisé ou sur le territoire de laquelle (ou desquelles) l'enquête publique a été organisée.

En outre, le demandeur procède, durant quinze jours, à un affichage complémentaire d'un avis sur le bien concerné, à un endroit visible depuis la voie publique. Il est également procédé à un affichage complémentaire, de même durée, dudit avis, aux accès existants et futurs du bien concerné, situés à la limite de ce bien et de la voie publique, ou, lorsque le bien concerné n'est pas pourvu d'accès, sur ses murs et façades situés le long de la voie publique.

L'autorité qui notifie sa décision joint à son envoi l'avis à compléter et à afficher conformément à l'alinéa 2.

L'avis visé à l'alinéa 2 est rédigé avec une police de caractère de couleur noire et d'au moins 14 points didot, sur un fond blanc et présente un format DIN A3. Il est disposé de façon à pouvoir être lu aisément, à une hauteur de 1,50 mètre, au besoin sur une palissade ou un panneau sur piquet, et est tenu en parfait état de visibilité et de lisibilité pendant toute la durée d'affichage.

⁷ L'article 2 de l'arrêté du 25 avril 2019 est rédigé comme suit :

« Le présent chapitre s'applique aux décisions suivantes :

1° Les décisions prises en matière de permis d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 156, § 1^{er}, du CoBAT;

2° Les décisions prises en matière de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 200 du CoBAT;

3° La suspension, par le fonctionnaire délégué, des décisions visées au point 1°, conformément à l'article 161, § 2, du CoBAT;

4° La suspension, par le fonctionnaire délégué, des décisions visées au point 2°, conformément à l'article 201 du CoBAT;

5° Les décisions prises en matière de permis d'urbanisme par le fonctionnaire délégué, conformément aux articles 178, § 1^{er}, et 178/2 du CoBAT;

6° Les décisions prises en matière de permis de lotir par le fonctionnaire délégué, conformément à l'article 178, § 1^{er}, du CoBAT;

7° Les décisions prises en matière de permis d'urbanisme concernant des équipements scolaires par le fonctionnaire délégué, conformément à l'article 197/13 du CoBAT

8° Les décisions prises en matière de certificats d'urbanisme par le fonctionnaire délégué, conformément à l'article 200 du CoBAT;

9° L'annulation, par le Gouvernement, des décisions visées au point 1°, conformément à l'article 162 du CoBAT;

10° L'annulation, par le Gouvernement, des décisions visées au point 2°, conformément à l'article 201 du CoBAT;

11° Les décisions prises en matière de permis d'urbanisme et de permis de lotir par le Gouvernement, conformément à l'article 188/3 du CoBAT;

12° Les décisions prises en matière de permis d'urbanisme concernant des équipements scolaires par le Gouvernement, conformément à l'article 197/15, § 4 du CoBAT ».

§ 2. Cet avis comporte les mentions suivantes :

- 1° l'objet et la teneur de la décision ;
- 2° l'adresse et les heures d'ouverture de l'administration communale où la décision peut être consultée ;
- 3° l'adresse du site internet sur lequel la décision peut être consultée ;
- 4° l'adresse de l'autorité auprès de laquelle un recours peut être introduit ainsi que les délais à respecter.

§ 3. La consultation de la décision doit être rendue possible à l'administration communale :

- 1° chaque jour d'ouverture au public entre 9 heures et 12 heures ;
- 2° au moins un jour ouvrable par semaine, éventuellement sur rendez-vous, en soirée, jusqu'à 20 heures, sauf entre le 15 juillet et le 15 août.

§ 4. La publication visée au §1^{er}, alinéa 1^{er}, est effectuée par la (ou les) commune(s) visées dans un délai de dix jours prenant cours :

- 1° à la notification de la décision lorsqu'elle émane du collège des bourgmestre et échevins ;
- 2° à la réception, par le collège des bourgmestre et échevins, de la décision dans les autres cas ;
- 3° à l'expiration du délai imparti à l'autorité délivrante pour notifier sa décision, lorsque l'absence de décision équivaut à une décision de refus.

L'affichage visé au §1^{er}, alinéa 2, est effectué par le demandeur dans un délai de dix jours prenant cours :

- 1° à la réception de la décision ;
- 2° à l'expiration du délai imparti à l'autorité délivrante pour notifier sa décision, lorsque l'absence de décision équivaut à une décision de refus ».

14. Approche suivie dans le présent avis au regard des trois types de publicités. Le projet met par conséquent en place trois types de publicités : une publicité via internet (article 6 consolidé, § 1^{er}, alinéa 1) ; une publicité par voie d'affichage papier (article 6 consolidé, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2) ; et enfin, une publicité via consultation sur place, à la commune (article 6 consolidé, § 3). Dès lors qu'il s'agit de mesures de publicité, les développements suivants traiteront de ces trois hypothèses à la fois, par le truchement de l'hypothèse de la publication des décisions via internet. Les principes évoqués devront être appliqués par le demandeur pour chacun des types de publicité envisagés.

II.2. Analyse

15. **Principes de transparence et de légalité, et transparence administrative.** Si l'article 86 du RGPD⁸ laisse aux Etats membres une certaine marge de manœuvre quant aux règles relatives à la transparence administrative, le RGPD s'y applique néanmoins et il incombe aux Etats membres de concilier les droits fondamentaux en présence. A cet égard, le considérant n° 154 du RGPD énonce ce qui suit :

« Le présent règlement permet de prendre en compte, dans son application, le principe de l'accès du public aux documents officiels. L'accès du public aux documents officiels peut être considéré comme étant dans l'intérêt public. Les données à caractère personnel figurant dans des documents détenus par une autorité publique ou un organisme public devraient pouvoir être rendues publiques par ladite autorité ou ledit organisme si cette communication est prévue par le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre dont relève l'autorité publique ou l'organisme public. Ces dispositions légales devraient concilier l'accès du public aux documents officiels et la réutilisation des informations du secteur public, d'une part, et le droit à la protection des données à caractère personnel, d'autre part, et peuvent dès lors prévoir la conciliation nécessaire avec le droit à la protection des données à caractère personnel en vertu du présent règlement ».

16. En exécution de l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la CDEH, une norme de rang législatif devra, en ce domaine de la transparence administrative également⁹, déterminer les caractéristiques essentielles des traitements envisagés de mise à disposition des données au public. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce qui pourra être le cas lorsqu'il est envisagé de rendre des données à caractère personnel accessibles librement à un public indéterminé via internet en particulier¹⁰ - la maîtrise sur la circulation de la donnée étant en pratique illusoire une fois la donnée mise à disposition¹¹ -, ou par d'autres moyens, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)¹² à la lecture de

⁸ « Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'Etat membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement ».

⁹ En matière judiciaire en outre, l'article 149 *de la Constitution* belge dispose que : « Tout jugement est motivé. Il est rendu public *selon les modalités fixées par la loi*. En matière pénale, son dispositif est prononcé en audience publique » (italiques ajoutés par l'Autorité).

¹⁰ Quant aux caractéristiques de ce public, voir plus bas, le considérant n° 17.

¹¹ L'Autorité souligne également la difficulté dans laquelle sera placé le responsable du traitement qui aura « rendu publiques » des données à caractère personnel qu'il est tenu d'effacer en application de l'article 17, § 1^{er} du RGPD, lorsqu'il devra alors mettre en œuvre l'article 17, 2., du RGPD.

¹² Voir l'article 6.3 du RGPD.

laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données¹³, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD, et enfin, le public concerné par la mesure de transparence mise en place qui, s'il ne peut être *a priori* identifié, pourra être délimité sur la base de la (les) finalité(s) du traitement.

17. L'Autorité relève encore qu'outre le rôle particulier que la détermination de la finalité jouera afin de déterminer le public concerné par la publicité, elle constituera également un élément déterminant de l'analyse des traitements ultérieurs permis au titre de l'article 6, 4. du RGPD, par les utilisateurs d'internet. Une finalité claire et précise est en effet d'autant plus importante lorsque le public concerné est celui des utilisateurs d'internet, à savoir un public global quant à sa localisation (européenne ou non), indéterminé quant à son nombre et à sa qualité (de bonne foi, professionnel, malveillant, familial, en quête de profit, plus ou moins nombreux, etc.) et anonyme (sans la mise en place de mesures spécifiques). C'est-à-dire un public concrètement invisible pour l'autorité qui est à la source de la publicité concernée et dont les individus poursuivent tous types d'intérêts et finalités, y compris potentiellement malveillants. Une finalité trop ouverte, bien qu'assurant au maximum l'objectif de transparence administrative, pourrait excéder l'objectif initial poursuivi par le législateur tout en ouvrant la possibilité de traitements de données ultérieurs non souhaités, et créer de l'insécurité juridique à charge *in fine*, du responsable du traitement, à savoir en l'occurrence et notamment, les communes bruxelloises¹⁴.
18. **Public concerné et finalité.** Quant à la finalité et au public concerné, une règle se bornant à prévoir qu'une donnée à caractère personnel doit être mise à disposition du public ne peut en principe fonder à elle seule la mise à disposition libre de cette donnée via internet au public indéterminé des utilisateurs d'internet¹⁵, quel que soit le droit ou les intérêts de ces utilisateurs dans l'accès à la donnée concernée et partant, quel que soit l'intérêt de la publicité de cette donnée.
19. Sur la base de l'analyse du dispositif normatif envisagé, le public concerné par la mesure de transparence sera en principe délimité (même si potentiellement très large) au regard de la finalité du traitement de publicité concerné, et ne sera généralement pas systématiquement la population des utilisateurs d'internet. Selon cette finalité, les mesures de publicité nécessiteront, selon les cas, un paramétrage plus ou moins restrictif quant à la mise à disposition de tout ou partie des données à

¹³ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

¹⁴ Voir plus bas, les considérants nos 32-35.

¹⁵ Voir le considérant n° 17 quant aux caractéristiques de ce public.

caractère personnel en cause : certaines données pourraient être directement accessibles en ligne librement, d'autres pourraient devoir être pseudonymisées ou masquées¹⁶, d'autres encore ne pourraient être accessibles que moyennant des conditions additionnelles.

20. Autrement dit, l'équilibre à assurer entre les droits à la vie privée et à la protection des données des personnes concernées d'une part, et d'autre part, l'intérêt et le droit à l'information du public, pourra, selon les situations, nécessiter une analyse au cas par cas qui requerra par conséquent un (ou plusieurs) filtre(s) à granularité variable, dans l'accès à l'information¹⁷. Ce qui n'exclut pas non plus dans un autre sens, que le législateur lui-même puisse déterminer que des données à caractère personnel doivent être librement accessibles au public global des utilisateurs de l'Internet, sans conditions additionnelles¹⁸. Entre ces deux situations – étude au cas par cas des demandes et accès libre via internet – diverses sous-hypothèses peuvent exister pour assurer une publicité plus ou moins grande des données concernées, sous conditions additionnelles (accès à la donnée sur place¹⁹ ; accès en ligne moyennant identification – avec ou sans la carte d'identité électronique ; accès en ligne via

¹⁶ Voir par exemple l'article 12 des 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, selon lequel :

« Dans les 10 jours ouvrables de leur délivrance, les autorités administratives compétentes publient, sous la rubrique transparence de leur site internet, les permis d'urbanisme, les permis de lotir et leurs modifications qui ont fait l'objet d'un rapport ou d'une étude d'incidences. Ce rapport ou cette étude est joint à la publication. Lorsque la demande de permis d'urbanisme était soumise aux mesures particulières de publicité, les plans de synthèse sont joints à la publication.

Indépendamment de la réalisation d'un rapport ou d'une étude d'incidences, les autorités administratives compétentes publient, dans le même délai, les permis d'urbanisme, les permis de lotir et leurs modifications lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire.

Lorsque les documents visés aux alinéas 1er et 2 comportent des éléments relatifs à la vie privée, des éléments faisant l'objet d'un droit de propriété intellectuelle ou des éléments dont la divulgation serait susceptible de porter gravement atteinte à la sécurité publique, l'autorité administrative s'assure, préalablement à la publication, que ces éléments soient omis du document publié » (italiques ajoutés par l'Autorité).

Une telle disposition est toutefois trop limitative en ce qu'elle se réfère au concept de « éléments relatifs à la vie privée » plutôt qu'aux concepts de « données à caractère personnel » et de « protection des données à caractère personnel » (voir d'ailleurs l'article 2, alinéa 3 des décret et ordonnance conjoints). Pour plus d'informations à ce sujet, voir l'avis de l'Autorité n° 77/2020 du 24 août 2020, considérants n° 42.

¹⁷ Ainsi, à titre illustratif, s'agissant de la consultation de (de l'accès à des) données à caractère personnel, dans le cadre de la publicité *passive* (à la demande) de l'administration, des exceptions à la transparence existent pour assurer la protection des droits et libertés des personnes concernées (voir par exemple, l'article 6, § 1^{er}, 2°, et § 2, 1°, de la loi du 11 juillet 1994 relative à la publicité de l'administration et l'article 4, 1., b) du Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission). Sur l'éventuelle nécessité de devoir justifier la nécessité de la mise à disposition de données à caractère personnel, voir par exemple CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 29 juin 2010 (THE BAVARIAN LAGER), aff. C-28/08. Voir par exemple l'article 17, § 3 des 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. La publicité passive nécessite par ailleurs en principe que le demandeur s'identifie (voir par exemple l'article 18, § 2 des décret et ordonnance juste cités).

¹⁸ Sans avoir égard à l'analyse de ces règles au regard du RGPD, voir par exemple : en matière de marques, les articles 111 et s. du Règlement (UE) n° 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne et <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/search-availability> ; et en matière économique, l'article III.31 du Code de droit économique concernant la banque-carrefour des entreprises.

¹⁹ Ainsi, les modalités concrètes d'accès à l'information concernée peuvent avoir un impact sur l'équilibre des droits, libertés et intérêts en présence. Le fait de devoir se déplacer au siège d'une administration communale et d'y suivre la procédure interne prévue pour accéder au document concerné (et le cas échéant, en prendre copie) restreint l'accessibilité de l'information. Contrairement à une situation dans laquelle les données sont librement accessibles sur internet et peuvent être extraites par des procédés automatisés pour être réutilisées par ailleurs. Ce frein pratique à l'accessibilité de l'information, qui contribue à la protection des données, à l'ancien concept, dans la jurisprudence américaine, de « *practical obscurity* » (voir la décision de la Cour Suprême des Etats-Unis, DOJ v. Reporters Comm. for Free Press, 489 U.S. 749 (1989), disponible sur <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/489/749/>, dernièrement consulté le 5 octobre 2020.

un portail (IRISbox ?) moyennant identification²⁰ et/ou justification d'un intérêt particulier résultant de la qualité et/ou de la finalité poursuivie par le demandeur ; sollicitation de l'accord du demandeur au cours du processus de demande pour permettre le cas échéant une publicité inconditionnelle des données, etc.), et compte-tenu des mesures techniques et organisationnelles qui encadreront leur consultation (non indexation par les moteurs de recherches ; format des décisions mise à disposition ; *logging* des connexions ; etc.).

21. Ces nuances seront à décliner selon les trois hypothèses de publicité prévues par le projet²¹.
22. Etant entendu dans ce contexte, que ces règles seront toujours sans préjudice des règles régissant plus largement l'accès aux documents du secteurs public, qui s'appliqueront par ailleurs si nécessaire, s'agissant en droit bruxellois, des 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.
23. En l'état du projet soumis pour avis, l'article 195 du COBAT ne détermine pas la finalité des règles de publicité dont il délègue la rédaction au Roi. Or au regard des considérations précédentes, il convient que la (les) finalité(s) poursuivie(s) par cette disposition en ressorte(nt) explicitement, s'agissant d'un élément d'autant plus essentiel qu'il est question de mise à disposition du public de données via internet.
24. En outre, si l'alinéa 2 de l'article 195 du CoBAT est supposé transposer l'article 9, § 1^{er} de la directive n° 2011/92²², il semble toutefois viser une publicité plus large que celle qui est consacrée dans cette disposition. En ce sens d'ailleurs, l'article 2 de l'arrêté du 25 avril 2019 vise une série de décisions qui ne sont *a priori* pas limitées aux hypothèses visées par la directive n° 2011/92. Interrogé à ce sujet, le demandeur a répondu ce qui suit :

« En effet, l'article 9 de la directive 2011/92 se limite aux décisions prises dans le projet ayant une incidence sur l'environnement.

Dans le cadre de sa transposition de la directive, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé d'être plus stricte que la directive et d'élargir cette obligation à toutes les décisions de permis d'urbanisme rendues en application des dispositions du CoBAT ».

²⁰ Etant entendu qu'il convient systématiquement d'assurer un juste équilibre entre les droits et libertés en présence et que l'identification des personnes souhaitant consulter les données publiées pourrait s'avérer disproportionnée (lorsqu'elles sont pseudonymisées par exemple, voir plus bas, note de bas de page n° 25 et considérant n° 30). Voir également la Recommandation n° 01/2019 de l'Autorité du 6 février 2019, concernant l'obligation de créer un compte utilisateur chez Microsoft pour consulter des applications de service public.

²¹ Voir plus haut, considérant n° 14.

²² Voir plus haut, considérant n° 3.

25. Dans une telle hypothèse, à savoir celle d'un article 195 du CoBAT au champ d'application plus large que l'article 9, § 1^{er} de la directive n° 2011/92, le demandeur a été interrogé quant à la finalité poursuivie par une telle publicité, plus large. Son formulaire de demande vise « l'information du public quant à certaines *décisions susceptibles d'exercer un impact sur leur cadre de vie* » (italiques ajoutés par l'Autorité), et les considérants du projet évoquent l'objectif de « renforcer la transparence en matière de délivrance de permis » et de « garantir le droit à l'information dans le chef du *public concerné*^[23] » (italiques ajoutés par l'Autorité). Il se dégage de ces éléments que tout utilisateur de l'internet n'est pas nécessairement concerné par les mesures de publicité en question.

26. Le demandeur a quant à lui précisé ce qui suit :

« Les travaux parlementaires de l'ordonnance du 30 novembre 2017, relatifs à l'article 195 du CoBAT, se bornent à indiquer qu'il s'agit de transposer la directive. Ils n'indiquent, par [conséquent] pas pourquoi cette exigence est élargie à d'autres décisions.

S'agissant de la détermination de la « finalité », il convient d'avoir égard au préambule de la directive 2014/52 (qui est à l'origine de la modification de l'article 9 de la directive 2011/92) ?

Le considérant n° 18 indique ce qui suit :

« Afin de renforcer l'accès du public à l'information et la transparence, il convient que les informations environnementales fournies en temps opportun concernant la mise en œuvre de la présente directive soient aussi accessibles sous forme électronique. Il convient donc que les États membres mettent au moins en place un portail central ou des points d'accès, au niveau administratif approprié, permettant au public d'accéder facilement et efficacement à ces informations »

Le considérant n° 34 indique également ce qui suit :

« En vue d'assurer la transparence et sa responsabilisation, il convient que l'autorité compétente soit tenue de justifier sa décision d'autoriser un projet, en indiquant qu'elle a pris en considération les résultats des consultations menées et les informations pertinentes recueillies ».

²³ A titre informatif, le « public concerné » est un concept défini dans l'article 1^{er}, 2., e) de la directive n° 2011/92, comme étant « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre. Aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt».

Pour le surplus, il convient également de rappeler que la publicité tend à garantir la plus grande transparence dans le cadre d'éventuels recours au Conseil d'Etat, et ce, même pour des décisions n'ayant aucune incidence environnementale ».

27. Sur la base des éléments précités et repris ci-après, et le cas échéant d'autres qu'identifierait le demandeur, celui-ci est invité à préciser les finalités poursuivies par la publicité visée à l'article 195 du CoBAT, selon les décisions et projets (dès lors que ceux-ci entraînent ou pas l'application de la directive n° 2011/92) concernés. L'Autorité perçoit sur la base du dossier, trois éléments de finalité(s) :
- l'information du public dont le cadre de vie est impacté par la décision concernée (qui sera, ou pas, visée par la directive n° 2011/92) (voisinage ? ; quartier ? ; commune ? ; région ? ; pays ? ; etc.) ;
 - l'information du public qui a intérêt à agir au Conseil d'Etat dans le cadre de la décision en cause ;
 - l'information du public qui a intérêt à connaître la pratique décisionnelle de l'autorité concernée.
28. Selon les finalités, il incombera ensuite au demandeur de déterminer si tout ou partie des données à caractère personnel concernées peuvent être accessibles aux publics concernés, et dans quelles conditions. L'Autorité ne perçoit pas dans ce contexte, quelle raison pourrait justifier que l'ensemble des décisions administratives concernées soient systématiquement, librement et donc sans la moindre restriction, accessibles *in extenso*, via internet.
29. **Catégories de données traitées.** Ni l'article 195 du CoBAT, ni le projet n'identifient les catégories de données à caractère personnel qui doivent faire l'objet de la mesure de publicité envisagée. Il se dégage de ces textes que sont concernées toutes les données à caractère personnel ressortant des décisions dont la publicité est prévue²⁴, à savoir en principe (outre bien entendu, la décision en tant que telle sur le fond – permis octroyé, permis refusé, etc.), les données d'identification et de contact du demandeur concerné et la nature de son projet. Interrogé à ce propos, le demandeur a confirmé ce point.
30. Compte-tenu des finalités poursuivies par les mesures de publicité, comme cela vient d'être rappelé, il incombe au demandeur de déterminer quelles données seront mises à disposition de quels publics, le cas échéant pseudonymisées, voire rendues anonymes si elles ne sont pas nécessaires, conformément au principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c) du RGPD. Ainsi par exemple, l'Autorité ne perçoit pas pourquoi dans ce contexte, l'ensemble des données d'identification et de

²⁴ Voir plus haut, note de bas de page n° 7.

contact du demandeur devraient systématiquement être librement et donc sans la moindre restriction, accessibles *in extenso*, via internet.

31. Par exemple, le public qui a intérêt à connaître la pratique décisionnelle de l'autorité concernée (un avocat en droit de l'urbanisme, un chercheur, une association de défense de l'environnement, etc.) n'a *a priori* généralement pas intérêt à connaître ces données d'identification et de contact qui pour lui, devront être supprimées (ce qui n'exclut pas *a priori*, le maintien de la référence unique de la décision²⁵). Dans le sens contraire, un voisin ou riverain dont le cadre de vie est impacté par la décision doit à tout le moins, et dans un premier temps, pouvoir connaître la localisation précise du projet.
32. **Responsable du traitement.** Ni le CoBAT ni le projet n'identifient qui est le responsable du traitement au regard de la mesure de publicité mise en place. Quant à ce concept²⁶, l'Autorité a déjà pu rappeler la nécessité de l'appréhender dans une perspective factuelle. Il importe de désigner la (ou les) entité(s) qui, dans les faits, poursui(ven)t la finalité du traitement visé et en assure(nt) la maîtrise. Dans le secteur public, le responsable du traitement est généralement l'organe en charge de la mission de service public pour laquelle le traitement de données visé est mis en place.
33. Par ailleurs, l'objectif de la définition large du concept de responsable du traitement²⁷ est d'assurer une protection efficace et complète des personnes concernées²⁸. Selon les faits, une responsabilité conjointe de traitement peut lier plusieurs acteurs, la personne concernée pouvant alors exercer ses droits à l'égard de et contre chacun d'entre eux²⁹. Toutefois, « l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente [... et a]u contraire, [l]es opérateurs peuvent être impliqués à différents stades du traitement de données et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce »³⁰. C'est dans « le cadre de ses

²⁵ Dans une telle hypothèse, les données communiquées restent à caractère personnel mais ont fait l'objet d'une pseudonymisation de manière telle que leur communication au public est *a priori* acceptable. L'article 4, 5) du RGPD définit la pseudonymisation comme « le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable ».

²⁶ Voir l'article 4, 7) du RGPD.

²⁷ Les notions de responsable du traitement et de sous-traitant sont définies à l'article 4, 7) et 8) du RGPD. Lire également l'avis G29 n° 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant" (WP169), 16 février 2010.

²⁸ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, considérant n° 34 ; CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIM GMBH), aff. C-210/16, considérant n° 28.

²⁹ Article 26, 3., du RGPD.

³⁰ CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIM GMBH), aff. C-210/16, considérant n° 43. Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de « responsable du traitement » et de « sous-traitant », 16 février 2010, p. 20. Nb : plus récemment, voir les lignes directrices de l'EDPB, soumise à consultation publique, disponibles à l'adresse suivante : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_fr, dernièrement consultée le 5 octobre 2020.

responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités » que le responsable conjoint veillera à la conformité de son activité aux règles de protection des données³¹.

34. En l'occurrence, pour ce qui concerne les décisions publiées via internet, tant le dispositif du projet, qui vise « le site internet de la (ou des) commune(s) sur le territoire de laquelle (ou desquelles) le projet est localisé ou sur le territoire de laquelle (ou desquelles) l'enquête publique a été organisée », que ses considérants, conduisent à conclure que le responsable du traitement sera la commune concernée, tenue à une obligation de transparence en vertu du projet³². Plus largement, pour reprendre la terminologie de l'article 195 du CoBAT et compte-tenu de la diversité des décisions concernées, c'est « l'autorité délivrante » concernée qui apparaît être le responsable du traitement. Si le demandeur envisageait à terme, de faire intervenir une autre institution pour centraliser la publicité en matière urbanistique et faciliter la tâche des communes qu'il entend alléger, une telle autre institution pourrait être un responsable conjoint du traitement, et le projet pourrait allouer les responsabilités entre les institutions concernées³³.
35. Pour ce qui concerne d'une part, la publicité par voie d'avis affiché (qu'il incombera au demandeur de réaliser à différents endroits), et pour autant que l'auteur du projet entende *in fine* (au terme de l'analyse exposée précédemment) y renseigner des données à caractère personnel relatives au demandeur, et d'autre part, la consultation sur place à la commune³⁴, c'est à la commune compétente qu'incombera en principe la responsabilité au regard du traitement.
36. **Durée de conservation des données.** L'Autorité part du principe que la durée de conservation des données, à savoir les données contenues dans les décisions dont la publicité est prévue³⁵, est régie par d'autres règles (du CoBAT ou autres) applicables par ailleurs aux autorités auteurs de ces décisions. Si tel n'était pas le cas, le problème qui en résulterait serait causé par une lacune éventuelle de ces autres règles, plutôt que par une lacune du présent projet qui n'a *a priori* pas pour objectif de fixer des durées de conservation différentes de celles prévues pour les processus décisionnels en question. Cela étant, c'est au demandeur qu'il appartient d'évaluer cet aspect.
37. **Limitations aux droits des personnes concernées.** L'Autorité constate que ni le CoBAT ni le projet ne prévoient de limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

³¹ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, considérant n° 38.

³² Article 6, 1., c) du RGPD.

³³ Voir à ce propos l'article 26, 1. du RGPD.

³⁴ Voir plus haut, considérant n° 14

³⁵ Voir plus haut, note de bas de page n° 7.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que, dans les limites de son analyse qui entre autres ne porte que sur le traitement de données à caractère personnel (**considérants nos 10-14**), et compte-tenus des principes de transparence et de légalité dans le contexte de la mise à disposition du public, de données à caractère personnel notamment via internet (**considérants nos 15-17**),

1. Il convient de vérifier l'articulation du projet (et de l'article 195 du CoBAT) aux dispositions des 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 (**considérant n° 10**).

2. Une norme de rang de loi (l'article 195 du CoBAT par exemple) doit déterminer explicitement les finalités motivant les types de mesures de publicités mises en place dans le projet ainsi que les publics concernés par ces mesures, que ces derniers apparaissent clairement de ces finalités ou qu'ils soient explicitement délimités en tant que tels (**considérants nos 18-27**).

3. Sur la base de ces finalités, une norme du rang de loi (l'article 195 du CoBAT par exemple), fût-ce de manière générale et par conséquent complétée par le projet pour ses éléments non essentiels, doit déterminer si tout ou partie des données à caractère personnel concernées peuvent être accessibles aux publics concernés, et dans quelles conditions (pseudonymisées, moyennant identification, etc.) (**considérants nos 19-20 et 28-31**).

4. Une norme du rang de loi (l'article 195 du CoBAT par exemple) doit identifier le responsable du traitement, à savoir en principe, sur la base du projet et de l'article 195 actuel du CoBAT, l'autorité délivrante (par exemple, la commune concernée) (**considérants nos 32-35**).

5. La durée de conservation des données est prévue dans un autre texte du rang de loi régissant les processus décisionnels aboutissant aux décisions à publier en vertu de l'article 195 du CoBAT et du projet (**considérant n° 36**), et qu'il n'est pas envisagé de limiter les obligations et/ou les droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD (**considérant n° 37**).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances