

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 octobre 2023

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 11 avril 1994
relative à la publicité de l'administration et
abrogeant la loi du 12 novembre 1997
relative à la publicité
de l'administration dans les provinces et
les communes**

**Avis de l'Autorité de protection des données
N° 131/2023 du 8 septembre 2023**

Voir:

Doc 55 3217/ (2022/2023):

- 001: Projet de loi.
- 002 à 005: Amendements.
- 006: Rapport de la première lecture.
- 007: Articles adoptés en première lecture.
- 008: Amendement.
- 009: Rapport de la deuxième lecture.
- 010: Texte adopté en deuxième lecture.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 oktober 2023

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van 11 april 1994
betreffende de openbaarheid
van bestuur en tot opheffing van de wet
van 12 november 1997 betreffende
de openbaarheid van bestuur
in de provincies en gemeenten**

**Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit
Nr. 131/2023 van 8 september 2023**

Zie:

Doc 55 3217/ (2022/2023):

- 001: Wetsontwerp.
- 002 tot 005: Amendementen.
- 006: Verslag van de eerste lezing.
- 007: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
- 008: Amendement.
- 009: Verslag van de tweede lezing.
- 010: Tekst aangenomen in tweede lezing.

10258

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 131/2023 du 8 septembre 2023

Objet: Demande d'avis concernant un amendement n° 4 du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (CO-A-2023-316)

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 et Griet Verhenneman et Messieurs
Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 Présidente de la Chambre des représentants de Belgique, Madame Eliane
Tillieux (ci-après « la Présidente » ou « le demandeur »), reçue le 13 juillet 2023 ;

Émet, le 8 septembre 2023, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. La Présidente a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un amendement n° 4 *du projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes* (ci-après, « le Projet »)¹. Le Projet insère un nouvel article 6/1 dans le projet de loi *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes*, qui lui-même insère un nouvel article 3/2/1 dans la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (ci-après, « **la loi de 1994** »).
2. L'Autorité s'est déjà prononcée au sujet de l'avant-projet de loi qui est devenu le projet de loi sur lequel porte le présent Projet, dans son avis n° 42/2023 du 9 février 2023 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311)* (ci-après, « **l'avis précédent de l'Autorité** »), auquel elle renvoie à titre préliminaire.

II. Examen

II.1. Le Projet

3. L'article 3/2/1, en projet de la loi de 1994, qui s'inscrit dans un objectif de renforcement de la publicité active de l'administration, est rédigé comme suit :

« Art. 3/2/1. Les instances administratives fédérales mettent à disposition du grand public, par voie électronique:

1° un document permettant aux citoyens de comprendre quels algorithmes (IA) sont utilisés par l'instance et de quelle manière, en particulier lorsque ces algorithmes sont utilisés pour des décisions qui affectent les citoyens;

2° un inventaire des subventions accordées dans le courant de l'année précédente, mentionnant le bénéficiaire, l'objet de la subvention et son montant;

3° un inventaire des études réalisées pour le compte de l'instance administrative dans le courant de l'année précédente, pour autant qu'elles aient été réalisées par un

¹ Voir amendement n° 4 de M. Demon et consorts, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, 2022-2023, Doc. n° 55 3217/003, pp. 2-3.

partenaire externe; l'inventaire mentionne, pour chaque étude, l'identité de son auteur, c'est-à-dire le nom de la personne morale ou physique à qui l'étude a été confiée, ainsi que son coût;

4° un inventaire des marchés publics conclus dans le courant de l'année précédente, comprenant la mention de l'adjudicataire et le montant engagé;

5° un moteur de recherche clairement consultable, maximisant la capacité de recherche des sources mises à disposition.

Les inventaires visés à l'alinéa 1er sont publiés chaque année au plus tard le 1er avril.

Le Roi peut fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres le contenu, les modalités et la forme de la mise à disposition du document, des inventaires et du moteur de recherche visés à l'alinéa 1er, ainsi que des autres documents éventuels que les instances administratives fédérales mettent à disposition du public par voie électronique » (souligné par l'Autorité).

4. La justification de cette disposition est exprimée comme suit :

« Ce nouvel article a pour objectif d'étendre et de préciser encore les obligations des instances administratives fédérales en matière de publicité active. Cet amendement tient ainsi également compte des observations formulées par les différentes instances qui ont été auditionnées par la Commission de l'Intérieur en sa séance du 23 mai 2023.

Une grande partie de ces données sont déjà accessibles au public, que ce soit via le Moniteur belge ou d'autres sources électroniques, telles que le site e-procurement pour les marchés publics. L'intérêt de cette disposition est donc de centraliser et rendre encore plus facilement accessibles les informations visées au grand public.

En ce qui concerne les algorithmes visés à l'article 3/2/1, alinéa 1er, 1°, un algorithme est défini dans le Larousse comme "un ensemble de règles opératoires dont l'application permet de résoudre un problème énoncé au moyen d'un nombre fini d'opérations". Un algorithme logique se définit en outre comme "une méthode de raisonnement strictement technique qui ne fait pas appel à l'intuition humaine » (souligné par l'Autorité).

II.2. Principes de prévisibilité et de légalité et communication au public de données à caractère personnel

5. L'Autorité s'est penchée à plusieurs occasions dans sa pratique d'avis, dont son avis précédent, sur la question de la communication au public de données à caractère personnel via l'internet au regard des règles de protection des données². Notamment, elle a déjà exprimé ce qui suit :

*« En exécution de l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la C[ED]H, une norme de rang législatif devra, en ce domaine de la transparence administrative également^[...], 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 particulier^[...] - la maîtrise sur la circulation de la donnée étant en pratique illusoire une fois la donnée mise à disposition^[...]** -, ou par d'autres moyens, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : **la (les) finalité(s) précise(s)^[...]** à la lecture de 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 données^[...], 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.*

*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*

² Voir par exemple, l'avis précédent de l'Autorité, considérants nos 11 et s. ; et l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025)*, considérant nos 70 et s.

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, [...] »³ (gras ajouté dans le présent avis).

6. A titre préliminaire, l'Autorité rappelle que le RGPD s'applique aux traitements de données à caractère personnel, à savoir les données relatives à une personne **physique** identifiée ou identifiable⁴. Par conséquent, **les développements suivants ne valent pas à l'égard des données concernant des personnes morales**⁵.

II.3. Finalité(s) et proportionnalité des traitements prévus par le Projet

7. Le Projet prévoit la mise en œuvre d'une publication de données à caractère personnel dans le cadre de la publicité active de l'administration, complémentaire à des traitements de données existants et assurant déjà une certaine publicité des données concernées par le Projet. Il entend en outre significativement améliorer l'accessibilité de ces données en mettant en place un moteur de recherches « *maximisant la capacité de recherche* ».
8. Dans ce contexte, dans un premier temps, dès lors qu'une « *grande partie* » des données concernées apparaissent déjà accessibles au public, l'Autorité a interrogé le demandeur afin d'identifier quelles données sont, en droit positif, accessibles au public et sur quelles bases légales, et en conséquence, quelles données ne le sont pas encore. Le demandeur a notamment répondu ce qui suit :

« Les informations et données concernant tant les compétences, le rôle et le fonctionnement des instances administratives, que le budget et les finances de l'Etat sont déjà à la disposition du public notamment sur la base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (dans sa version actuellement en vigueur, chapitre 2), de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (notamment article 124/1), ou encore le cadre réglementaire des marchés publics ou l'obligation de publier

³ Avis 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 nos 16-17.

⁴ Voir l'article 4, 1., et le considérant n° 26 du RGPD.

⁵ Pour une nuance qui n'est *in concreto* pas déterminante dans la présente analyse, voir CUJE (Gr. Ch.), arrêt du 9 novembre 2010, *Scheke, Eifert c/ Land Hessen*, affs C-92/09 et C-93/09, considérants nos 53-54 et 87-88.

certaines actes au Moniteur belge (lois et règlements, actes individuels par extraits, avis divers,...).

Etant donné la tendance à la transparence et à l'utilisation d'internet, la publicité active est en réalité appliquée d'une manière plus large que celle prévue par le chapitre 2 de la loi du 11 avril 1994, via les sites internet de chaque instance administrative. Le site Belgium.be facilite également l'accessibilité aux informations relatives aux instances administratives fédérales. Les citoyens peuvent [a]voir accès à d'innombrables informations par internet et peuvent recouper les informations de plusieurs sources (sites internet des instances administratives, Moniteur belge, site de la Chambre des représentants, ...).

Plus concrètement, il est question, dans le nouvel article 3/2/1 en projet de mettre à disposition du grand public, par voie électronique, des données suivantes :

1° un document permettant au citoyen de comprendre quels algorithmes (IA) [...] ;

2° [...]

→ Concernant ces trois points, les dispositions légales déjà applicables prévoient déjà de publier certains avis, particulièrement pour ce qui concerne les marchés publics (Bulletin des adjudications, e-Notification). Etant donné qu'il s'agit de l'utilisation de l'argent public, il est évident qu'une certaine publicité doit être respectée, qu'il s'agisse de subventions (souvent accordées par arrêtés et donc publiées au Moniteur belge), d'études (la plupart du temps publiées aussi et accessibles au public) ou les marchés publics (cadre plus strict encore).

5° un moteur de recherche clairement consultable, maximisant la capacité de recherche des sources mises à disposition.

→ Il s'agit aussi d'une nouveauté, qui cette fois ne vise pas les informations à publier, mais la manière dont celles-ci peuvent être recherchées par le public » (souligné par l'Autorité).

9. L'Autorité a également interrogé le demandeur afin d'**identifier dans quelle mesure la finalité poursuivie par ce nouveau traitement se distingue ou rejoint la finalité poursuivie par les obligations déjà existantes en droit positif et juste évoquées, et pour quelle(s) raison(s), ce nouveau traitement s'est avéré nécessaire.** Le demandeur a répondu ce qui suit :

« *La finalité poursuivie reste toujours la même : rendre accessible au public, de manière active (c'est-à-dire sans que les citoyens ne doivent en faire la demande eux-mêmes), les informations et données en question. Toutefois, à l'ère de la numérisation, ce qu'il n'était pas possible de mettre facilement à disposition du grand public dans les années 90, l'est à présent. La finalité du projet vise donc à renforcer la finalité de la loi existante (la publicité), dans le but de la moderniser et de l'adapter aux outils numériques disponibles aujourd'hui. En effet, si l'objectif de la loi du 11 avril 1994 était de permettre aux citoyens d'avoir accès aux informations et données traitées au sein des autorités administratives de la manière la plus transparente au vu des moyens disponibles à l'époque, il est clair que l'évolution de la numérisation et de la manière de travailler dans tous les domaines a clairement rendue nécessaire une adaptation de cette loi. Par ailleurs, étant donné que le grand public n'est pas nécessairement habitué à manier des termes juridiques ou à chercher ce type d'informations, l'objectif du présent article est de permettre de rassembler les informations de la manière la plus lisible possible, en évitant qu'elles ne soient éparpillées et pour qu'elles soient accessibles aussi facilement que possible, sans devoir croiser plusieurs sources. C'est également la raison pour laquelle il est prévu de créer un moteur de recherche pour retrouver encore plus facilement les informations* » (souligné par l'Autorité).

10. Avant tout, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que rendre des données accessibles au public et renforcer l'accessibilité de l'information concernée constituent des traitements de données et pas des finalités de traitement. Elle note, sur la base des réponses communiquées par le demandeur que **le Projet ne poursuit pas de finalité propre et s'inscrit dans les finalités des règles qui encadrent la mise à disposition du public en droit positif, des (catégories de) données à caractère personnel concernées.**
11. De tels traitements de données qui ont pour objectif de renforcer l'accessibilité à l'information constituent bien de **nouveaux traitements de données qui doivent en tant que tels, être justifiés sur le plan de la protection des données.** Le fait que les données concernées soient déjà communiquées au public, fût-ce en application de législations applicables par ailleurs, est indifférent à ce sujet⁶.
12. La **Cour de Justice de l'Union Européenne s'est prononcée à plusieurs reprises dans le domaine de la transparence administrative**⁷ et ce qui suit notamment, se dégage de sa

⁶ Pour une application pertinente dans le secteur privé, voir CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 13 mai 2014, *Google Spain*, aff. C-131/12, considérants nos 26-30.

⁷ Voir notamment : CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 29 juin 2010, *Commission c/ The Bavarian Lager*, aff. C-28/08 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, affs C-37/20 et C-601/20 (informations relatives aux bénéficiaires effectifs d'entités telles que les sociétés) ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 9 novembre 2010, *Scheke, Eifert c/ Land Hessen*, affs C-92/09 et C-93/09 (informations relatives au subsides et fonds dans le domaine agricole) ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 5 avril 2022, *G.D. c/ Commissioner of An Garda Síochána et al.*, aff. C-140/20 ; CJUE (Gr. Ch.), 1er août 2022, *OT c/ Vyriausioji*

jurisprudence. Il appartient à l'auteur de la norme en projet de démontrer que le traitement de données envisagé assure un juste équilibre entre l'objectif poursuivi et les droits et libertés en présence, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Une relation doit exister entre la gravité de l'ingérence et l'objectif d'intérêt général poursuivi. Ainsi, **l'objectif poursuivi ne doit pas raisonnablement pouvoir être atteint de manière aussi efficace par d'autres moyens moins attentatoires** aux droits fondamentaux des personnes concernées, les limitations à la protection des données devant être limitée au strict nécessaire. En particulier s'agissant de la publication de données via internet, **il importe que le législateur mène une analyse au terme de laquelle la publication via internet sans aucune restriction d'accès est strictement nécessaires aux objectifs poursuivis**, plutôt que par exemple, une accessibilité plus limitée de ces données, à des personnes s'identifiant voire le cas échéant, qui justifieraient en outre d'un intérêt légitime à y accéder⁸.

13. *Mutatis mutandis*, une analyse similaire doit être menée lorsqu'il est envisagé de mettre en œuvre un nouveau traitement de données assurant une accessibilité significativement renforcée des données communiquées via internet, telle qu'envisagée dans le Projet, s'agissant notamment d'un **traitement de données plus intrusif**⁹.
14. Autrement dit, en substance, s'agissant de décider du niveau d'accessibilité à laquelle soumettre une (catégorie de) données, **le législateur doit choisir la mesure la moins intrusive lui permettant d'accomplir de manière efficace et équilibrée la finalité qu'il poursuit** : un accès sous conditions (avec ou sans identification de la personne accédant à l'information, et selon quel niveau de fiabilité ; avec ou sans vérification d'un intérêt légitime et donc délimitation de certains publics) ; un accès sans conditions au grand public, via simple publication des données via internet (avec ou sans mesures empêchant plus ou moins les possibilités techniques d'exploitation de l'information publiée, tel que le rejet ou pas, de l'indexation par les moteurs de recherches¹⁰) ; un accès sans

tamybines etikos komisija, aff. C-184/20 (informations relatives aux déclarations d'intérêts) ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 juin 2021, *B-Points de pénalité*, aff. C-439/19 (informations relatives à des infractions en matière de circulation routière).

⁸ Voir les articles 4 et 6, de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration*. Sur l'éventuelle nécessité de devoir justifier d'un intérêt légitime, la nécessité de la mise à disposition de données à caractère personnel, voir par exemple CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 29 juin 2010, *Commission c/ The Bavarian Lager*, aff. C-28/08 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, affs C-37/20 et C-601/20, considérants nos 68-74 et 85 ; CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 22 juin 2021, *B-Points de pénalité*, aff. C-439/1, considérants nos 119-122.

⁹ A la note de base de page n° 19 de son avis n° 102/2020 (précité à la note de bas de page n° 3), l'Autorité a souligné ce qui suit :

« [...] 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, [renvoie] 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 ».

¹⁰ Voir le considérant n° 28 de l'avis précédent de l'Autorité.

Avis 131/2023 - 9/16

condition au grand public, via des moyens assurant une maximisation de l'accessibilité de l'information, comme envisagés dans le cadre du Projet¹¹.

15. En l'occurrence, dans les limites des (catégories de) données à caractère personnel concernées par le Projet¹², et **sous réserve des commentaires ultérieurs**, y compris concernant le droit d'opposition¹³, **l'Autorité ne voit *a priori* pas d'opposition de principe, à l'objectif poursuivi par le demandeur au travers de son Projet et aux traitements mis en œuvre à cette fin.**
16. **Néanmoins premièrement**, conformément aux principes de prévisibilité et de légalité rappelés précédemment, **le dispositif du Projet doit expliciter la (les) finalité(s) des traitements qu'il met en œuvre**, en reprenant le cas échéant, les finalités poursuivies par les législations déjà applicables aux (catégories de) données à caractère personnel concernées et en s'y référant.
17. Ceci vaut *a fortiori* pour **les (catégories de) données à caractère personnel qui ne seraient pas déjà rendues publiques en exécution d'une telle législation¹⁴.**
18. Deuxièmement, **conformément aux principes rappelés aux considérants nos 12-14, il appartient au demandeur de motiver**, au regard du droit positif (à savoir, des législations juste évoquées), **la raison pour laquelle il est nécessaire de renforcer significativement l'accessibilité des (catégories de) données à caractère personnel, via les traitements mis en place par le Projet**, notamment compte-tenu du fait qu'il semble se dégager du droit positif, que ces (catégories de) données à caractère personnel sont déjà accessibles au public, via internet.

II.3. Responsable(s) du traitement

19. S'agissant de **l'identification du responsable du traitement**, l'Autorité rappelle sa pratique d'avis selon laquelle une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire

¹¹ Pour une application par l'Autorité, de cette logique, impliquant de nuancer les hypothèses d'accès aux données, voir son avis n° 102/2020 (précité à la note de bas de page n° 3), considérants nos 17 et s.

¹² Voir le considérant n° 3. L'Autorité souligne au passage que s'agissant du « **bénéficiaire** », **seule sa dénomination (nom et prénom) et le cas échéant, son numéro d'entreprise, pourront être renseignés**, conformément au principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD. La mention d'autres informations (coordonnées, genre, etc.) apparaîtrait disproportionnée.

¹³ Voir les considérants nos 30-32.

¹⁴ Dans les réponses communiquées par le demandeur à l'Autorité, subsiste un doute quant à la question de savoir si toutes les données visées par les inventaires sont bien déjà accessibles au public au terme d'une mesure de publicité active (publication au Moniteur ou autre) (voir le considérant n° 8).

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)¹⁵, ou nécessaire à l'obligation légale qui la lie¹⁶, en vertu de la norme concernée¹⁷.

20. Quant aux nouvelles obligations de publicité actives envisagées dans le Projet, l'Autorité a interrogé le demandeur afin de déterminer si la « **centralisation** » se limitait à une centralisation des données concernées à réaliser par l'instance concernée, via les moyens qu'elle détermine (ex., son site internet), ou si d'autres hypothèses étaient envisagées (par exemple, la centralisation sur ou via un portail unique sous la responsabilité d'une instance particulière). *Mutatis mutandis*, la même question se pose quant au développement et à la mise en œuvre du moteur de recherches prévu dans le Projet (s'agit-il d'une obligation à charge de chaque instance ou d'autre chose). Le demandeur a répondu ce qui suit :

« Tel que l'article est rédigé, les deux options sont envisageables. Il faudra voir dans la pratique comment il sera possible d'organiser les choses, tant du point de vue de la mise à disposition des données que des programmes à développer, étant entendu que les différentes instances ne travaillent pas de la même manière, ne sont pas organisées de la même manière et ne sont pas toutes égales au niveau de la numérisation des données. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle :

- *l'entrée en vigueur de cette disposition, qui aura des implications importantes pour les instances concernées, tant d'un point de vue organisationnel que budgétaire, devra être fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (cf. article 14 du projet adopté en première lecture) ;*
- *Il est prévu que 'Le Roi peut fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres le contenu, les modalités et la forme de la mise à disposition du document, des inventaires et du moteur de recherche visés à l'alinéa 1er, ainsi que des autres documents éventuels que les instances administratives fédérales mettent à disposition du public par voie électronique'» (souligné par l'Autorité).*

¹⁵ Article 6, 1., e), du RGPD.

¹⁶ Article 6, 1., c), du RGPD.

¹⁷ Voir notamment : 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. ; 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. ; 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 ; 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 ; l'avis n° 65/2019 du 27 février 2019 concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, considérants nos 90-113.

21. En ce qui concerne « *un **moteur de recherche** clairement consultable, maximisant la capacité de recherche des sources mises à disposition* » (souligné et mis en gras par l'Autorité), l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir ce qu'il était entendu par cette expression. Notamment, s'agit-il de mettre en place un moteur de recherches permettant de retrouver les inventaires ou, plus précisément, de rechercher des données également au sein des inventaires, voire au sein de l'ensemble des inventaires rendus accessibles par les instances concernées (possibilité de rechercher les données issues de plusieurs instances à la fois). L'Autorité l'a encore interrogé quant à la question de savoir si des recherches pourront être réalisées sur la base des noms (et prénoms) et numéros uniques (numéro d'entreprise) relatifs à des personnes physiques. L'Autorité a également demandé au demandeur si des mesures étaient envisagées, en lien avec le considérant n° 28 de l'avis précédent de l'Autorité. Celui-ci a répondu ce qui suit :

« Il s'agit d'un moteur de recherche permettant non seulement de retrouver les inventaires, mais également les données contenues dans ces inventaires.

Oui, étant donné que ce type de données peut se retrouver dans les inventaires visé[s].

Ces mesures pourront être prévues dans l'arrêté royal à adopter, comme mentionné plus haut ».

22. Si l'Autorité comprend que le demandeur puisse rechercher une certaine souplesse pour pouvoir décliner les nouvelles obligations du Projet selon les méthodes de travail des instances concernées, leur organisation et leur niveau de maturité dans le domaine de la digitalisation, **elle est néanmoins d'avis que c'est le dispositif du Projet lui-même qui doit déterminer les responsabilités au regard des traitements de données envisagés**. C'est au Projet qu'il appartient, sur le plan des principes, d'organiser ces responsabilités, s'agissant de la détermination d'un élément essentiel des traitements de données envisagés.
23. A cette fin, **le Projet peut régler cette question de manière fonctionnelle, compte-tenu des régimes** (centralisé, décentralisé, hybride, etc.) **de transparence envisagés, et en imputant lui-même les responsabilités concernées. Il délèguerait alors au Roi le pouvoir de faire relever les instances de l'un ou de l'autre des régimes définis, et celui, le cas échéant, de désigner l'instance** (ou les instances) **qui accomplira** (accompliront) **des missions spécifiques** identifiées dans le Projet (telle que par exemple, la fourniture d'un service de moteur de recherches). Par exemple¹⁸ dans cette logique, le Projet pourrait prévoir :

¹⁸ Les exemples repris ci-après ne sont pas exhaustifs et **n'épuisent pas le questionnement relatif à la responsabilité des instances impliquées**.

- Que le Roi identifie les instances exécutant les obligations qu'il consacre sous leurs propres et exclusives responsabilités, via leurs sites internet, et agissent dans ce cadre comme responsable du traitement au sens du RGPD ;
- Que le Roi identifie une autorité développant et fournissant au public un service de recherches lui permettant d'identifier, de rechercher les inventaires et leurs données mis à disposition par les autres instances qu'il désigne, ainsi que d'accéder à ces inventaires et données. A charge pour le Projet de définir les responsabilités – en principe, conjointes¹⁹ – de chaque instance dans ce contexte. Ainsi par exemple, l'instance chargée de fournir le moteur de recherche serait responsable de la mise à disposition des données par cet intermédiaire (y compris, selon l'approche suivie, de la vérification de l'âge des données publiées²⁰, selon les délais prévus par le Projet), tandis que ce sont les instances établissant les inventaires qui seraient responsables notamment de la qualité (exactitude, etc.) des données mises à disposition ;
- Que les instances désignées par le Roi communiquent les inventaires à une autre instance désignée par le Roi et chargée d'assurer la mise en œuvre des obligations de publicité active consacrées dans le Projet (une fois de plus, à charge pour le Projet d'identifier les responsabilités – de nouveau et en principe, conjointes – de chaque instance en la matière) ;
- Etc., libre à l'auteur du Projet d'organiser son dispositif comme il l'entend, pour autant que l'attribution des responsabilités au regard du traitement de données soit conforme aux principes rappelés précédemment.

24. De cette manière, le Projet pourrait à la fois fixer clairement les responsabilités en matière de protection des données, tout en laissant au pouvoir exécutif une véritable souplesse organisationnelle.

II.4. Durée d'accessibilité des données

25. Le Projet ne prévoit pas **pendant combien de temps les données à caractère personnel publiées via les inventaires concernés doivent demeurer accessibles au grand public** (ainsi, chaque année, les inventaires de l'année A -1 sont publiés ; *quid* du sort des inventaires des années précédentes A -2, -3, etc. ?). Interrogé à ce sujet, le demandeur a répondu ce qui suit :

¹⁹ Pour rappel, dans le cadre d'une responsabilité conjointe, si les normes concernées n'organisent pas l'allocation des responsabilités entre les responsables du traitement conjoints, conformément aux principes rappelés précédemment dans le présent avis, les « responsables conjoints du traitement [devront] défin[r] de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences du [RGPD], notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14 [du RGPD], par voie d'accord entre eux » (article 26, 3., du RGPD, étant entendu qu'en tout état de cause, la personne concernée pourra toujours exercer ses droits à l'égard de et contre chacun des responsables du traitement).

²⁰ Voir les considérants nos 25-29.

« Il n'est pas prévu de durée de conservation car ces données ont vocation à être accessibles sans limitation de durée aux citoyens qui souhaitent y accéder, l'objectif du texte en projet étant la transparence. La réglementation bruxelloise, qui prévoit une disposition similaire, ne prévoit pas non plus de durée limitée à cette mise à disposition du public (cf. article 6 des Décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises) » (souligné par l'Autorité).

26. Avant tout, l'Autorité souligne que le fait que le Projet ne fixe pas explicitement de durée de mise à disposition des données au grand public n'implique pas automatiquement que celui-ci impose aux responsables du traitement concernés de maintenir la mise à disposition du public de ces données de manière illimitée.
27. Au contraire, dans le silence du Projet, le responsable du traitement sera lui-même tenu de fixer une durée de mise à disposition des données, conformément à la finalité poursuivie, en exécution de l'article 5, 1., e), du RGPD.
28. Autrement dit, **le dispositif du Projet lui-même, doit explicitement prévoir que les données concernées demeurent accessibles au public pour une durée qu'il fixe**, s'agissant d'un élément essentiel des traitements de données envisagés.
29. Quant à cette durée, **le Projet ne comporte aucune justification de la raison pour laquelle il serait nécessaire de rendre les données accessibles pour une durée illimitée. L'Autorité est d'avis qu'une telle approche pose question au regard du principe de proportionnalité**, et ce dès lors que premièrement, les données concernées sont également publiées par ailleurs (conformément aux autres législations applicables), deuxièmement, celles-ci restent accessibles via les règles régissant la publicité passive de l'administration, troisièmement, une fois mises à disposition via internet, ces données pourront être traitées ultérieurement par d'autres responsables du traitement, dans les limites permises par le RGPD²¹, et quatrièmement, l'Autorité peine à visualiser concrètement quelles sont les données qui seront concrètement publiées compte-tenu de la diversité des marchés publics, subsides et études potentiellement concernés dans la sphère de compétence fédérale (il n'est pas exclu que des données d'une certaine sensibilité puissent être concernées)²². En tout état de cause,

²¹ Et le cas échéant, sur une plus longue période si le traitement de données envisagé le justifie (exemple d'une étude qui porterait sur plusieurs législatures).

²² Par exemple, dans l'ordre juridique bruxellois, où sont déjà publiés des inventaires relatifs aux subventions, études et marchés publics, voir <https://servicepublic.brussels/transparence/>, dernièrement consulté le 28/08/2023, où est entre autres mis à disposition un document .csv de 2,3 Go (« open budget », disponible via un onglet « Télécharger tous les marchés publics et subventions en CSV »).

il va de soi qu'une durée illimitée ne pourrait être envisagée à la seule fin de décharger le responsable du traitement de la charge administrative qu'implique la mise en œuvre concrète d'une diffusion limitée dans le temps des données concernées : c'est bien la motivation (la finalité) de la transparence envisagée qui doit justifier la durée de communication des données. En conclusion, **le dispositif du Projet doit fixer la durée pendant laquelle les (catégories de) données traitées doivent être accessibles au grand public via les traitements qu'il met en place, et son dispositif doit justifier la durée prévue** (par exemple, une durée illimitée telle qu'envisagée actuellement). Il appartient au demandeur de motiver son choix sur la base des finalités poursuivies par le Projet.

II.5. Droit d'opposition

30. L'Autorité rappelle que lorsqu'un traitement de données est fondé sur une obligation légale²³, ce qui est le cas d'obligations en matière de publicité active de l'administration telles que visées par le Projet²⁴, la personne concernée **ne jouit pas du droit d'opposition consacré dans l'article 21 du RGPD**²⁵. Comme l'Autorité l'a précisé dans son avis précédent « **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'opposition^[26] dans le dispositif du Projet, afin d'assurer un juste équilibre entre les droits et intérêt en présence et partant, la proportionnalité du traitement envisagé » (gras dans le texte original, modification du numéro de note de bas de page dans le présent avis).
31. Ces **considérations valent a fortiori et à plus forte raison dans le cadre du présent Projet, dès lors que celui-ci concerne encore plus de données à caractère personnel et de personnes concernées**. *In concreto*, au regard de nouveau de la grande diversité des marchés publics, des études et subventions liés à la mise en œuvre de la compétence fédérale, et de l'objectif de prévoir une accessibilité des données pendant longtemps (voire de manière illimitée), l'Autorité peine à avoir une image précise des données qui seront communiquées au public. Compte-tenu en outre de l'objectif de maximalisation de l'accessibilité des (catégories de) données traitées, **l'Autorité**

²³ Article 6, 1., c), du RGPD.

²⁴ Outre la pratique d'avis de l'Autorité, voir par exemple CJUE (Gr. Ch.), arrêt du 1^{er} août 2022, *OT c/ Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, aff. C-184/20, considérant n° 71.

²⁵ Voir l'avis n° 42/2023 du 9 février 2023 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311), considérants nos 24-25.

²⁶ « 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, [...] ».

est d'avis que le Projet doit consacrer un mécanisme d'opposition au profit des personnes concernées, le cas échéant au plus simple, en prévoyant l'application de l'article 21, 1, du RGPD. La mise en place d'un tel mécanisme est nécessaire afin de garantir un juste équilibre entre les droits et libertés en présence et les objectifs d'intérêt général poursuivis par le Projet. **L'Autorité souligne qu'un tel mécanisme ne pourra être sollicité par la personne concernée que dans des circonstances exceptionnelles liées à sa situation particulière, et qu'il ne pourrait ainsi être question de remettre en cause l'équilibre général recherché par le Projet, dans le sens d'une large accessibilité des données concernées.**

32. **Ces considérations sont à prendre en compte dans la fixation des responsabilités des instances qui seront impliquées dans la mise en œuvre du dispositif** de publicité active prévu par le Projet. Ce dernier doit permettre de pouvoir identifier clairement auprès de quelle(s) instance(s) la personne concernée pourra exercer ses droits²⁷.
33. Enfin, de nouveau compte-tenu de la portée des traitements envisagés, il sera **d'autant plus important que les responsables du traitement informent au moment opportun les personnes concernées** de l'existence de leur droit d'opposition et des modalités de son exercice, *a priori* en l'occurrence, au moment où les données sont obtenues dans le cadre des demandes de subvention et de remises d'offres en vue de marchés publics ou de la réalisation d'études²⁸.

II.6. Algorithmes et intelligence artificielle

34. Si la publication d'un document permettant aux citoyens de « *de comprendre quels algorithmes (IA) sont utilisés par l'instance et de quelle manière, en particulier lorsque ces algorithmes sont utilisés pour des décisions qui affectent les citoyens* » n'entraîne pas un traitement de données à caractère personnel, elle fait néanmoins écho, dans une certaine mesure, aux obligations incombant aux responsables du traitement en exécution du RGPD. Ainsi en particulier, lorsque des décisions individuelles automatisées visées à l'article 22 du RGPD sont prises à l'égard des personnes concernées, le responsable du traitement doit fournir « *des informations utiles concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée* »²⁹ (souligné par l'Autorité).
35. Sur ce point, afin de recourir à des concepts clairs et adaptés aux objectifs poursuivis, l'Autorité invite le demandeur à se référer à la Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil *établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence*

²⁷ Voir les considérants nos 19 et 23.

²⁸ Article 13 du RGPD.

²⁹ Articles 13, 2., f), et 14, 2., g), du RGPD.

artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union et aux débats y liés ³⁰. Dans le contexte de la protection des données, il n'est pour le reste pas nécessaire de viser tous les algorithmes utilisés (le concept d'algorithme recouvrant une réalité très variée) mais plutôt ceux qui impliquent le traitement de données à caractère personnel et ont un impact sur les citoyens (algorithmes impliquant un profilage, contribuant à la prise de décision, etc.).

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

1. Compte-tenu des (catégories de) données traitées, sous réserve des commentaires suivants, l'Autorité ne voit *a priori* pas d'opposition de principe à l'objectif poursuivi par le demandeur au travers de son Projet et aux traitements mis en œuvre à cette fin.

Le dispositif du Projet doit néanmoins expliciter les finalité(s) poursuivies, et le demandeur doit motiver la nécessité de son Projet (**considérants nos 7-18**) ;

2. Le dispositif du Projet doit fixer les responsabilités au regard des traitements de données qu'il met en œuvre, à tout le moins de manière fonctionnelle, de manière telle que le Roi puisse ensuite décliner son application dans la mesure nécessaire aux spécificités des instances concernées (**considérants nos 19-24**) ;

3. Le dispositif du Projet doit fixer la durée de communication au public des données à caractère personnel, et l'exposé des motifs doit justifier celle-ci (**considérants nos 20-29**) ;

4. Le dispositif du Projet doit prévoir un droit spécifique d'opposition au profit des personnes concernées (**considérants nos 30-33**).



Pour le Centre de Connaissances,
Cédrine Morlière, Directrice



³⁰ COM (2021) 206 final. Voir également <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence>, dernièrement consulté le 08/09/2023).



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 131/2023 van 8 september 2023

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot amendement nr. 4 van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (CO-A-2023-316)

Vertaling¹

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: de dames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière en Griet Verhenneman, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, derde lid, van de WOG, volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Eliane Tillieux, voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna "de voorzitter" of "de aanvrager"), ontvangen op 13 juli 2023;

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

Brengt op 8 september 2023 het volgende advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De voorzitter heeft bij de Autoriteit een adviesaanvraag ingediend met betrekking tot amendement nr. 4 *van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten* (hierna "het ontwerp")². Het ontwerp voegt een nieuw artikel 6/1 in in het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, die zelf een nieuw artikel 32/1 invoegt in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna "de wet van 1994").
2. De Autoriteit heeft zich al uitgesproken over het voorontwerp dat het wetsontwerp is geworden waarop het onderhavige ontwerp betrekking heeft, in haar advies nr. 42/2023 van 9 februari 2023 met betrekking tot een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (CO-A-2022-311) (hierna "het vorige advies van de Autoriteit"), waarnaar zij in eerste instantie verwijst.

II. Onderzoek

II.1. Het ontwerp

3. Artikel 3/2/1, in ontwerp van de wet van 1994, dat past in het kader van het doel de actieve openbaarheid van bestuur te versterken, luidt als volgt:

"Art. 3/2/1. federale administratieve instanties stellen, via elektronische weg, ter beschikking van het publiek:

1° een document dat de burger de mogelijkheid geeft om te begrijpen welke algoritmes (AI) door de instantie op welke manier worden gebruikt, in het bijzonder wanneer die algoritmes worden gebruikt voor beslissingen die de burger raken;

² Zie amendement nr. 4 van de heer Demon c.s., Parl. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 2022-2023, doc. nr. 55-3217/003, pp. 2-3.

2° een inventaris van de subsidies die in de loop van het voorgaande jaar werden toegekend, met vermelding van de begunstigde, het voorwerp van de subsidie en het bedrag ervan;

3° een inventaris van de studies die in de loop van het voorgaande jaar werden verricht voor rekening van de administratieve instantie, voor zover ze werden verricht door een externe partner; de inventaris vermeldt voor elke studie de identiteit van de auteur, dat wil zeggen de naam van de rechtspersoon of natuurlijke persoon aan wie de studie werd toevertrouwd, evenals de kosten van de studie;

4° een inventaris van de overheidsopdrachten die in de loop van het voorgaande jaar werden gesloten, met vermelding van de opdrachtnemer en van het vastgelegde bedrag;

5° een helder raadpleegbare zoekmachine, waardoor de beschikbaar gestelde bronnen maximaal doorzoekbaar worden gemaakt.

De inventarissen bedoeld in het eerste lid worden ieder jaar bekendgemaakt tegen uiterlijk 1 april.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere inhoud, modaliteiten en vorm bepalen van de terbeschikkingstelling van het document, de inventarissen en de zoekmachine bedoeld in het eerste lid, alsook de eventuele andere documenten die de federale administratieve instanties via elektronische weg ter beschikking stellen van het publiek." (onderstreept door de Autoriteit)

4. De verantwoording voor deze bepaling luidt als volgt:

« Dit nieuwe artikel heeft als doel de verplichtingen van de federale administratieve instanties inzake actieve openbaarheid uit te breiden en te verduidelijken. Dit amendement houdt ook rekening met de opmerkingen uiteengezet door de verschillende instanties die werden gehoord door de Commissie voor Binnenlandse Zaken in de hoorzitting van 23 mei 2023.

Veel van deze gegevens zijn al toegankelijk voor het publiek, hetzij via het Belgisch Staatsblad, hetzij via andere elektronische bronnen, zoals de e-procurement-website voor overheidsopdrachten. Met deze bepaling wordt weliswaar beoogd de informatie te centraliseren en nog toegankelijker te maken voor het grote publiek.

Wat betreft de algoritmes bedoeld in artikel 3/2/1, eerste lid, 1°, geldt dat algoritme door "Van Dale" wordt gedefinieerd als "een systematisch stelsel voor het uitvoeren van rekenkundige bewerkingen en de volgorde daarvan." De definitie van "logisch algoritme" luidt daarnaast als volgt: "strikt technische redeneermethode die geen menselijke intuïtie vereist". (onderstreept door de Autoriteit)

II.2. Beginselen van voorspelbaarheid en rechtmatigheid en mededeling van persoonsgegevens aan het publiek

5. De Autoriteit heeft zich in haar adviespraktijk, met inbegrip van haar vorige advies, meermaals gebogen over de kwestie van de mededeling van persoonsgegevens aan het publiek via internet in het licht van de regels inzake gegevensbescherming³. Zij heeft met name reeds het volgende te kennen gegeven:

*« Overeenkomstig artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van EVRM, moet een norm die kracht van wet heeft op het gebied van administratieve transparantie [...] ook de essentiële kenmerken bepalen van de voorgestelde verwerking van de gegevens die aan het publiek beschikbaar moeten worden gesteld. Wanneer de verwerking van gegevens een ernstige inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, **wat het geval kan zijn wanneer wordt overwogen om persoonsgegevens vrij toegankelijk te maken voor een onbepaald publiek [...], met name via het internet - aangezien controle over de gegevensstroom in de praktijk illusoïr is zodra de gegevens beschikbaar zijn [...]** - of met andere middelen, moet de wetgever de volgende essentiële elementen vaststellen: **het precieze doeleinde of doeleinden [...]** waarvan bij lezing reeds kan worden opgemerkt waarvoor de gegevensverwerking zal worden uitgevoerd, de identiteit van de **verantwoordelijke(n) voor de verwerking**, het soort **gegevens** dat nodig is om dit/deze doeleinde(n) te bereiken, de periode waarin de gegevens zullen worden opgeslagen [...], de categorieën van betrokkenen wier gegevens zullen worden verwerkt, de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten bedoeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG, en ten slotte het **publiek dat bij de ingevoerde transparantiemaatregel betrokken is** en dat, indien dit publiek niet a priori kan worden geïdentificeerd, kan worden afgebakend op basis van het/de doeleinde(n) van de verwerking.*

³ Zie bijvoorbeeld het vorige advies van de Autoriteit, overwegingen nrs. 11 e.v. ; en advies nr. 52/2022 van 9 maart 2022 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 tot uitvoering van de Verordening (EU) Nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot opheffing van diverse bepalingen (CO-A-2022-025), overwegingen nrs. 70 e.v.

*De Autoriteit merkt voorts op dat zij, naast de **specifieke rol die het vaststellen van het doeleinde zal spelen bij het bepalen van het publiek waarop de bekendmaking betrekking heeft, ook een bepalend element zal zijn bij de analyse van de verdere verwerking door internetgebruikers, die op grond van artikel 6.4 van de AVG is toegestaan**. Een duidelijk en nauwkeurig doel is des te belangrijker wanneer het betrokken publiek bestaat uit internetgebruikers, d.w.z. een wereldwijd publiek wat betreft zijn locatie (Europees of niet), onbepaald wat betreft zijn aantal en kwaliteit (bonafide, professioneel, kwaadwillig, familie, winstbejag, al dan niet talrijk, etc.) en anonim (zonder specifieke maatregelen in te voeren). Dat wil zeggen, een publiek dat praktisch onzichtbaar is voor de overheid die aan de bron van de betreffende openbaarheid staat en waarvan individuen alle soorten belangen en doeleinden nastreven, ook potentieel kwaadaardige. Een te open doeleinde, dat weliswaar een maximale administratieve transparantie garandeert, zou verder kunnen gaan dan het oorspronkelijke doel dat de wetgever nastreeft en tegelijkertijd de mogelijkheid bieden om ongewenst gegevens verder te verwerken en rechtsonzekerheid te creëren, wat uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke zou zijn, [...] »⁴ (vet gedrukt toegevoegd in het onderhavige advies)*

6. De Autoriteit herinnert er eerst en vooral aan dat de AVG alleen van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens, namelijk gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare **natuurlijke personen**⁵. Bijgevolg zijn **de volgende punten niet van toepassing op gegevens over rechtspersonen**⁶.

II.3. Doeleinde(n) en evenredigheid van de in het ontwerp voorziene verwerkingen

7. Het ontwerp voorziet in de publicatie van persoonsgegevens als onderdeel van de actieve openbaarheid van de administratie, naast de bestaande gegevensverwerking die al enige openbaarheid geeft aan de gegevens waarop het ontwerp betrekking heeft. Het wil ook de toegankelijkheid van deze gegevens aanzienlijk verbeteren door het opzetten van een zoekmachine waardoor bronnen *"maximaal doorzoekbaar worden gemaakt"*.
8. In deze context heeft de Autoriteit, aangezien *"veel"* van de betrokken gegevens al toegankelijk leken te zijn voor het publiek, de aanvrager in eerste instantie ondervraagd om vast te stellen welke

⁴ Advies nr. 102/2020 van 19 oktober 2020 *over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering (CO-A-2020-100)*, overwegingen nrs. 16-17.

⁵ Zie artikel 4, lid 1, en overweging nr. 26 van de AVG.

⁶ Voor een nuancering die in concreto niet doorslaggevend is in de huidige analyse, zie HvJ-EU (Grote kamer), arrest van 9 november 2010, *Scheke, Eifert tegen Land Hessen*, zaken C-92/09 en C-93/09, overwegingen nrs. 53-54 en 87-88.

gegevens, in positief recht, toegankelijk zijn voor het publiek en op welke wettelijke bases, en bijgevolg welke gegevens dat nog niet zijn. De aanvrager antwoordde onder andere het volgende:

"Informatie en gegevens over de bevoegdheden, de rol en de werking van de administratieve instanties, alsook over de begroting en de financiën van de Staat, zijn reeds beschikbaar voor het publiek, met name op basis van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (in de versie die momenteel van kracht is, hoofdstuk 2), de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (met name artikel 124/1), of het regelgevingskader voor overheidsopdrachten of de verplichting om bepaalde besluiten te publiceren in het Belgisch Staatsblad (wetten en reglementen, afzonderlijke besluiten bij uittreksel, diverse aankondigingen, ...).

Gezien de trend naar transparantie en het gebruik van het internet, wordt actieve openbaarheid in feite op grotere schaal toegepast dan voorzien in hoofdstuk 2 van de wet van 11 april 1994, via de websites van elke administratieve instantie. De website Belgium.be vergemakkelijkt ook de toegang tot informatie over federale administratieve instanties. Burgers hebben toegang tot een schat aan informatie via het internet en kunnen informatie halen uit verschillende bronnen (websites van administratieve instanties, het Belgisch Staatsblad, de website van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ...).

Meer concreet gaat het nieuwe artikel 3/2/1 in ontwerp over het ter beschikking stellen, via elektronische weg, van de volgende gegevens aan het grote publiek:

1° een document dat de burger de mogelijkheid geeft om te begrijpen welke algoritmes (AI) [...] ;

2° [...]

→ Wat deze drie punten betreft, voorzien de reeds van toepassing zijnde wettelijke bepalingen al in de publicatie van bepaalde aankondigingen, met name voor overheidsopdrachten (Bulletin der Aanbestedingen, e-Notification). Aangezien we te maken hebben met het gebruik van overheidsgeld, is het evident dat een zekere mate van openbaarheid gerespecteerd moet worden, of we het nu hebben over subsidies (vaak toegekend per decreet en dus gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad), studies (meestal ook gepubliceerd en toegankelijk voor het publiek) of overheidsopdrachten (een nog strikter kader).

5° een helder raadpleegbare zoekmachine, waardoor de beschikbaar gestelde bronnen maximaal doorzoekbaar worden gemaakt.

→ *Dit is ook iets nieuws, dit keer niet over de informatie die moet worden gepubliceerd, maar over de manier waarop deze kan worden opgezocht door het publiek.*"
(onderstreept door de Autoriteit)

9. De Autoriteit heeft de aanvrager ook ondervraagd om **vast te stellen in hoeverre het doel van de nieuwe verwerking verschilt van of vergelijkbaar is met het doel van de verplichtingen die al bestaan in positief recht en waarnaar hierboven wordt verwezen, en om welke reden(en) deze nieuwe verwerking noodzakelijk is gebleken.** De aanvrager antwoordde het volgende :

"Het doel is altijd hetzelfde: de informatie en gegevens in kwestie actief toegankelijk maken voor het publiek (d.w.z. zonder dat burgers er zelf om hoeven te vragen). Maar in het tijdperk van digitalisering is wat in de jaren 90 niet gemakkelijk beschikbaar kon worden gemaakt voor het grote publiek, nu wel mogelijk. Het doel van het ontwerp is dan ook om het doel van de bestaande wet (openbaarheid) te versterken, met het oog op de modernisering en de aanpassing ervan aan de digitale hulpmiddelen die vandaag beschikbaar zijn. Aangezien het doel van de wet van 11 april 1994 was om burgers op een zo transparant mogelijke manier toegang te geven tot informatie en gegevens die door overheidsinstanties worden verwerkt, rekening houdend met de middelen die op dat moment beschikbaar waren, is het duidelijk dat door de ontwikkelingen in de digitalisering en de manier van werken op alle gebieden, het nu noodzakelijk is om deze wet aan te passen. Aangezien het grote publiek niet per se gewend is om met juridische termen om te gaan of dit soort informatie op te zoeken, is het doel van dit artikel om informatie op een zo leesbaar mogelijke manier samen te brengen, waarbij versnippering ervan wordt vermeden, en zij zo gemakkelijk mogelijk toegankelijk is, zonder dat verschillende bronnen moeten worden geraadpleegd. Daarom zijn er ook plannen om een zoekmachine te maken om informatie nog gemakkelijker te vinden." (onderstreept door de Autoriteit)

10. Eerst en vooral wil de Autoriteit de aandacht van de aanvrager vestigen op het feit dat het toegankelijk maken van gegevens voor het publiek en het vergroten van de toegankelijkheid van de betrokken informatie gegevensverwerkingen vormen en geen verwerkingsdoeleinden. Op basis van de antwoorden van de aanvrager stelt zij vast dat **het ontwerp geen eigen specifiek doel heeft en in overeenstemming is met de doelstellingen van de regels inzake de terbeschikkingstelling van de betrokken (categorieën van) persoonsgegevens aan het publiek in positief recht.**

11. Dergelijke gegevensverwerkingen, die bedoeld zijn om de toegang tot informatie te verbeteren, zijn **nieuwe gegevensverwerkingen die als zodanig moeten worden gerechtvaardigd op het gebied van gegevensbescherming**. Het feit dat de betrokken gegevens al aan het publiek zijn meegedeeld, zelfs als dit gebeurt in toepassing van elders geldende wetgeving, is in dit verband irrelevant⁷.
12. Het **Hof van Justitie van de Europese Unie heeft een aantal uitspraken gedaan op het gebied van administratieve transparantie⁸**, en hetgeen volgt is met name gebaseerd op zijn jurisprudentie. Het is aan de opsteller van de norm in ontwerp om aan te tonen dat de beoogde gegevensverwerking een juist evenwicht vormt tussen het nagestreefde doel en de rechten en vrijheden in kwestie, en niet verder gaat dan nodig is. Er moet een verband zijn tussen de ernst van de inmenging en het nagestreefde doel van algemeen belang. Het **nagestreefde doel mag niet redelijkerwijs op een even doeltreffende manier kunnen worden bereikt met andere middelen die minder inbreuk maken** op de grondrechten van de betrokkenen, en beperkingen op gegevensbescherming moeten beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is. In het bijzonder met betrekking tot de publicatie van gegevens via het internet **is het belangrijk dat de wetgever een analyse uitvoert om te bepalen of publicatie via het internet zonder enige beperking van de toegang strikt noodzakelijk is om de nagestreefde doelen te bereiken**, in plaats van bijvoorbeeld een beperktere toegang tot dergelijke gegevens voor personen die zichzelf identificeren of, in voorkomend geval, die ook een gerechtvaardigd belang hebben bij toegang tot de gegevens⁹.
13. Mutatis mutandis moet een soortgelijke analyse worden uitgevoerd wanneer wordt overwogen een nieuwe gegevensverwerking in te voeren die zorgt voor een aanzienlijk grotere toegankelijkheid van via internet verstrekte gegevens, zoals in het ontwerp wordt overwogen, met name wat betreft een **meer ingrijpende gegevensverwerking¹⁰**.

⁷ Voor een relevante toepassing in de privésector, zie HvJ-EU (Grote kamer), arrest van 13 mei 2014, *Google Spain*, zaak C-131/12, overwegingen nrs. 26-30.

⁸ Zie met name : HvJ-EU (Grote arrest van 29 juni 2010 *Commissie tegen The Bavarian Lager*, zaak C-28/08; HvJ-EU, (Grote kamer), arrest van 22 november 2022, *WM en Sowim SA tegen Luxembourg Business Registers*, zaken C-37/20 en C-601/20 (informatie over de uiteindelijke begunstigen van entiteiten zoals bedrijven); HvJ-EU (Grote kamer), arrest van 9 november 2010, *Scheke, Eifert tegen Land Hessen*, zaken C-92/09 en C-93/09 (informatie over landbouwsubsidies en -fondsen); HvJ-EU (Grote kamer), arrest van 5 april 2022, *G.D. tegen The Commissioner of the Garda Síochána e.a.*, zaak C-140/20; HvJ-EU (Grote kamer), 1 augustus 2022, *OT tegen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, zaak C-184/20 (informatie over belangenverklaringen); HvJ-EU, (Grote kamer), arrest van 22 juni 2021, *B-Points de pénalité*, zaak C-439/19 (informatie over verkeersovertredingen).

⁹ Zie de artikelen 4 en 6 van de wet van 11 april 1994 *betreffende de openbaarheid van bestuur*. Over de mogelijke noodzaak om een gerechtvaardigd belang te rechtvaardigen, de noodzaak om persoonsgegevens beschikbaar te stellen, zie bijvoorbeeld het HvJ-EU (Grote kamer), arrest van 29 juni 2010 *Commissie tegen The Bavarian Lager*, zaak C-28/08; HvJ-EU, (Grote kamer), arrest van 22 november 2022, *WM en Sowim SA tegen Luxembourg Business Registers*, zaken C-37/20 en C-601/20, punten nrs. 68-74 en 85; HvJ-EU, (Grote kamer), arrest van 22 juni 2021, *B-Points de pénalité*, zaak C-439/19, punten nrs. 119-122.

¹⁰ In voetnoot nr. 19 van haar advies nr. 102/2020 (eerder genoemd in voetnoot nr. 3), benadrukte de Autoriteit het volgende:
« [...] De concrete modaliteiten voor de toegang tot de betrokken informatie kunnen dus van invloed zijn op het evenwicht tussen de betrokken rechten, vrijheden en belangen. Het feit dat men zich naar het gemeentebestuur moet begeven en de interne procedure voor de toegang tot het betrokken document moet volgen (en eventueel een kopie moet maken), beperkt

14. Met andere woorden, bij het bepalen van de mate van toegankelijkheid van een (categorie van) gegevens, **moet de wetgever in wezen kiezen voor de minst ingrijpende maatregel waarmee hij het nagestreefde doel op een doeltreffende en evenwichtige manier kan bereiken**: voorwaardelijke toegang (met of zonder identificatie van de persoon die toegang heeft tot de informatie, en volgens welk niveau van betrouwbaarheid; met of zonder verificatie van een gerechtvaardigd belang en dus afbakening van bepaalde doelgroepen); onvoorwaardelijke toegang voor het grote publiek, via eenvoudige publicatie van de gegevens op het internet (met of zonder maatregelen die in meer of mindere mate de technische mogelijkheden verhinderen om de gepubliceerde informatie te exploiteren, zoals het al dan niet weigeren van indexering door zoekmachines¹¹); onvoorwaardelijke toegang voor het grote publiek, via middelen die maximale toegankelijkheid van de informatie garanderen, zoals voorzien in het kader van het ontwerp¹².
15. In dit geval ziet de Autoriteit, binnen de grenzen van de (categorieën van) persoonsgegevens waarop het ontwerp¹³ betrekking heeft, en **behoudens latere opmerkingen**, onder meer over het recht van bezwaar¹⁴, **a priori geen principieel bezwaar tegen het doel dat de aanvrager met zijn ontwerp nastreeft en tegen de verwerkingen die met dit doel worden uitgevoerd**.
16. Overeenkomstig de hierboven genoemde beginselen van voorspelbaarheid en rechtmatigheid, **moet het dispositief van het ontwerp echter in de eerste plaats het(de) doeleinde(n) van de verwerkingen die het uitvoert toelichten**, in voorkomend geval door de doeleinden over te nemen die worden nagestreefd door de wetgeving die al van toepassing is op de betrokken (categorieën van) persoonsgegevens en daarnaar te verwijzen.
17. Dit geldt a fortiori voor **de (categorieën van) persoonsgegevens die nog niet openbaar zijn gemaakt in uitvoering van dergelijke wetgeving**¹⁵.

de toegankelijkheid van de informatie. Dit in tegenstelling tot een situatie waarin gegevens vrij toegankelijk zijn op het internet en door middel van geautomatiseerde processen kunnen worden geëxtraheerd voor verder hergebruik. Deze praktische rem op de toegankelijkheid van informatie, die bijdraagt aan de gegevensbescherming, in het oude concept van gegevensbescherming in de Amerikaanse jurisprudentie van « practical obscurity » (zie de beslissing van het Hoog Gerechtshof van de Verenigde Staten, DOJ v. Reporters Comm. for Free Press, 489 U.S. 749 (1989), beschikbaar op <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/489/749/>, laatst geraadpleegd op 5 oktober 2020. »

¹¹ Zie overweging nr. 28 van het vorige advies van de Autoriteit.

¹² Voor een toepassing van deze logica door de Autoriteit, die impliceert dat de toegang tot gegevens wordt genuanceerd, zie haar advies nr. 102/2020 (eerder genoemd in voetnoot nr. 3), overwegingen 17 e.v.

¹³ Zie overweging nr. 3. De Autoriteit wil er terloops op wijzen dat wat betreft de "begunstigde", **alleen zijn naam (achternaam en voornaam) en, in voorkomend geval, zijn ondernemingsnummer, kunnen worden verstrekt**, overeenkomstig het beginsel van minimale gegevensverwerking zoals vastgelegd in artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG. Andere informatie vermelden (contactgegevens, geslacht, enz.) zou onevenredig zijn.

¹⁴ Zie de overwegingen nrs. 30-32.

¹⁵ In de antwoorden van de aanvrager aan de Autoriteit bestaat nog twijfel over de vraag of alle gegevens waarnaar in de inventarissen wordt verwezen, in feite al toegankelijk zijn voor het publiek na een actieve openbaarheidsmaatregel (publicatie in het Staatsblad of anderszins) (zie overweging nr. 8).

18. In de tweede plaats **is het overeenkomstig de in de overwegingen 12-14 uiteengezette beginselen aan de aanvrager** om in het licht van het positief recht (d.w.z. de bovengenoemde wetgeving) te motiveren **waarom het noodzakelijk is om de toegankelijkheid van de (categorieën van) persoonsgegevens aanzienlijk te vergroten via de door het ontwerp opgezette verwerkingsactiviteiten**, met name gelet op het feit dat het positief recht erop lijkt te wijzen dat deze (categorieën van) persoonsgegevens via internet al toegankelijk zijn voor het publiek.

II.3. Verwerkingsverantwoordelijke(n)

19. Wat betreft **de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke**, herinnert de Autoriteit aan haar vaste adviespraktijk dat een overheidsinstantie in beginsel verantwoordelijk is voor de gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van de haar toevertrouwde taak van algemeen belang (of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan haar is verleend)¹⁶ of die noodzakelijk is om te voldoen aan de wettelijke verplichting die op haar rust¹⁷ krachtens de norm in kwestie¹⁸.
20. Wat betreft de nieuwe actieve openbaarheidsverplichtingen waarin het ontwerp voorziet, heeft de Autoriteit de aanvrager ondervraagd om vast te stellen of de **"centralisatie"** beperkt was tot een centralisatie van de betrokken gegevens die moest worden uitgevoerd door de betrokken instantie, via het door haar bepaalde middel (bv. haar website), of dat andere gevallen werden overwogen (bijvoorbeeld centralisatie op of via een uniek portaal onder de verantwoordelijkheid van een bepaalde instantie). Mutatis mutandis rijst dezelfde vraag met betrekking tot de ontwikkeling en het gebruik van de zoekmachine waarin het ontwerp voorziet (is dit een verplichting voor elke autoriteit of iets anders). De aanvrager antwoordde het volgende:

¹⁶ Artikel 6, lid 1, punt e), van de AVG.

¹⁷ Artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG.

¹⁸ Zie met name: advies nr. 83/2023 van de Autoriteit van 27 april 2023 *over een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 4 april 2019 betreffende het elektronisch uitwisselingsplatform voor gezondheidsgegevens* (CO-A-2023-147), overweging 11; advies nr. 129/2022 van 1 juli 2022 *betreffende de artikelen 2 en 7 tot en met 47 van een ontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake Economie*, overwegingen nrs. 42 e.v.; advies nr. 131/2022 van 1 juli 2022 *met betrekking tot een wetsontwerp tot oprichting van de Kunstwerkcommissie en ter verbetering van de sociale bescherming van de kunstwerkers*, overwegingen nrs. 55 e.v.; advies nr. 112/2022 van 3 juni 2022 *met betrekking tot een ontwerp van wet tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek met het oog op de invoering van het eDossier-platform*, overwegingen nrs. 3-41 en 87-88; advies nr. 231/2021 van 3 december 2021 *met betrekking tot een voorontwerp van ordonnantie betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer*, overwegingen nrs. 35-37; advies nr. 37/2022 van 16 februari 2022 *"concernant un avant-projet de décret instituant la plateforme informatisée centralisée d'échange de données 'E-Paysage'"* (niet beschikbaar in het Nederlands), overweging nr. 22; advies nr. 13/2022 van 21 januari 2022 *met betrekking tot een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de toekenning van premies voor de verbetering van het woonmilieu en een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2012 betreffende de toekenning van financiële steun voor energie*, overwegingen nrs. 9-17; advies nr. 65/2019 van 27 februari 2019 *betreffende een ontwerp van samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 23 mei 2013 tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap over het opstarten van een gemeenschappelijk initiatief om gegevens te delen en over het gemeenschappelijk beheer van dit initiatief*, overwegingen nrs. 90-113.

"Zoals het artikel is opgesteld, zijn beide opties denkbaar. In de praktijk zal moeten blijken hoe een en ander kan worden georganiseerd, zowel wat betreft het beschikbaar stellen van de gegevens als de te ontwikkelen programma's, aangezien de verschillende instanties niet op dezelfde manier werken, niet op dezelfde manier zijn georganiseerd en niet allemaal gelijk zijn als het gaat om het digitaliseren van gegevens. Dat is trouwens de reden waarom :

- *de inwerkingtreding van deze bepaling, die belangrijke gevolgen zal hebben voor de betrokken organen, zowel vanuit organisatorisch als budgettair oogpunt, zal moeten worden vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit (cf. artikel 14 van het in eerste lezing goedgekeurde ontwerp)*
- *er wordt bepaald: "De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere inhoud, modaliteiten en vorm bepalen van de terbeschikkingstelling van het document, de inventarissen en de zoekmachine bedoeld in het eerste lid, alsook de eventuele andere documenten die de federale administratieve instanties via elektronische weg ter beschikking stellen van het publiek."* (onderstreept door de Autoriteit)

21. Wat betreft *"een helder raadpleegbare zoekmachine, waardoor de beschikbaar gestelde bronnen maximaal doorzoekbaar worden gemaakt"* (onderstreept en vet gedrukt door de Autoriteit), vroeg de Autoriteit aan de aanvrager wat hiermee werd bedoeld. Is het met name een kwestie van het opzetten van een zoekmachine om de inventarissen te vinden of, nauwkeuriger gezegd, om ook gegevens te zoeken binnen de inventarissen, of zelfs binnen alle inventarissen die beschikbaar zijn gesteld door de betrokken instanties (mogelijkheid om gegevens van verschillende instanties tegelijkertijd te zoeken). De Autoriteit vroeg ook of zoekopdrachten konden worden uitgevoerd op basis van achternamen (en voornamen) en unieke nummers (ondernemingsnummer) met betrekking tot natuurlijke personen. De Autoriteit vroeg de aanvrager ook of er maatregelen werden overwogen in verband met overweging nr. 28 van het vorige advies van de Autoriteit. De aanvrager antwoordde het volgende:

« Het is een zoekmachine waarmee je niet alleen inventarissen kunt vinden, maar ook de gegevens in die inventarissen.

Ja, want dit soort gegevens is te vinden in de bedoelde inventarissen.

Deze maatregelen kunnen worden opgenomen in het koninklijk besluit dat zal worden goedgekeurd, zoals hierboven vermeld. »

22. Hoewel de Autoriteit begrijpt dat de aanvrager een zekere mate van flexibiliteit wenst om de nieuwe verplichtingen van het ontwerp te kunnen toepassen overeenkomstig de werkmethoden van de betrokken instanties, hun organisatie en hun mate van maturiteit op het gebied van digitalisering, **is**

Advies 131/2023 - 12/17

zij niettemin van mening dat het dispositief van het ontwerp zelf de verantwoordelijkheden ten aanzien van de beoogde gegevensverwerkingen moet bepalen. Het is aan het ontwerp om, in beginsel, deze verantwoordelijkheden te organiseren als het gaat om het bepalen van een essentieel element van de beoogde gegevensverwerkingen.

23. Daartoe kan **het ontwerp deze kwestie in functionele zin regelen, rekening houdend met de beoogde transparantieregelingen** (gecentraliseerd, gedecentraliseerd, hybride, enz.) **en door zelf de betrokken verantwoordelijkheden toe te wijzen. Het zou dan aan de Koning de bevoegdheid delegeren om de instanties onder een van de gedefinieerde regelingen te laten vallen, en de bevoegdheid om, in voorkomend geval, de instantie(s) aan te wijzen die de specifieke taken die in het ontwerp zijn vastgesteld, zal (zullen) uitvoeren** (zoals bijvoorbeeld het aanbieden van een zoekmachinedienst). Het ontwerp zou bijvoorbeeld¹⁹ kunnen bepalen:

- dat de Koning de instanties identificeert die de verplichtingen die hij vastlegt onder hun eigen en exclusieve verantwoordelijkheid uitvoeren, via hun websites, en die in deze context handelen als verwerkingsverantwoordelijken in de zin van de AVG;
- dat de Koning een autoriteit aanwijst om een zoekdienst te ontwikkelen en ter beschikking te stellen van het publiek om de inventarissen en hun gegevens die door de andere door de Koning aangewezen instanties ter beschikking worden gesteld, te identificeren en te doorzoeken, en om toegang te krijgen tot deze inventarissen en gegevens. Het is aan het ontwerp om de verantwoordelijkheden - in principe gezamenlijke²⁰ verantwoordelijkheden - van elke instantie in deze context te definiëren. Zo zou bijvoorbeeld de instantie die verantwoordelijk is voor het leveren van de zoekmachine verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van de gegevens langs deze weg (inclusief, afhankelijk van de gevolgde aanpak, de verificatie van de ouderdom van de gepubliceerde gegevens²¹, in overeenstemming met de termijnen die in het ontwerp zijn vastgelegd), terwijl de instanties die de inventarissen opstellen met name verantwoordelijk zouden zijn voor de kwaliteit (nauwkeurigheid, enz.) van de ter beschikking gestelde gegevens;

¹⁹ De hierna opgesomde voorbeelden zijn niet uitputtend en **geven geen uitsluitel over de verantwoordelijkheden van de betrokken instanties.**

²⁰ Ter herinnering, in de context van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, als de betreffende normen de toewijzing van verantwoordelijkheden tussen de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken niet organiseren, moeten, in overeenstemming met de beginselen die eerder in dit advies in herinnering zijn gebracht, "[de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken] op transparante wijze hun respectieve verantwoordelijkheden [vaststellen] voor de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van [de AVG], met name met betrekking tot de uitoefening van de rechten van de betrokkene en hun respectieve verplichtingen om de in de artikelen 13 en 14 [van de AVG] bedoelde informatie te verstrekken, door middel van een onderlinge regeling" (artikel 26, lid 3) van de AVG), met dien verstande dat de betrokkene in ieder geval altijd zijn rechten kan uitoefenen met betrekking tot en tegen elk van de verwerkingsverantwoordelijken.

²¹ Zie de overwegingen nrs. 25-27.

- dat de door de Koning aangewezen instanties de inventarissen overmaken aan een andere door de Koning aangewezen instantie die belast is met het verzekeren van de uitvoering van de verplichtingen van actieve openbaarheid die in het ontwerp zijn opgenomen (nogmaals, het is aan het ontwerp om de - opnieuw en in principe gezamenlijke - verantwoordelijkheden van elke instantie ter zake te bepalen);
 - Enz. Het is aan de opsteller van het ontwerp om zijn dispositief naar eigen inzicht te regelen, zolang de toewijzing van verantwoordelijkheden met betrekking tot gegevensverwerking voldoet aan de hierboven beschreven beginselen.
24. Op deze manier zou het ontwerp de verantwoordelijkheden op het gebied van gegevensbescherming duidelijk kunnen vastleggen en tegelijkertijd de uitvoerende macht echte organisatorische flexibiliteit bieden.

II.4. Duur van de toegankelijkheid van de gegevens

25. Het ontwerp bepaalt niet **hoe lang de persoonsgegevens die via de betreffende inventarissen worden gepubliceerd, toegankelijk moeten blijven voor het grote publiek** (elk jaar worden bijvoorbeeld de inventarissen van het jaar A -1 gepubliceerd; wat gebeurt er met de inventarissen van de voorafgaande jaren A -2, -3, enz.?) Hierover bevraagd, antwoordde de aanvrager het volgende:

"Er is geen bewaartermijn vastgesteld, omdat het de bedoeling is dat deze gegevens voor onbepaalde tijd toegankelijk zijn voor burgers die er toegang toe wensen, aangezien het doel van de ontwerptekst transparantie is. De Brusselse regelgeving, die een gelijkaardige bepaling bevat, voorziet ook niet in een beperkte termijn om deze informatie ter beschikking te stellen van het publiek (cf. artikel 6 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen)." (onderstreept door de Autoriteit)

26. Eerst en vooral benadrukt de Autoriteit dat het feit dat in het ontwerp niet uitdrukkelijk een termijn wordt vastgesteld voor het beschikbaar stellen van gegevens aan het algemene publiek, niet automatisch inhoudt dat van de betrokken verwerkingsverantwoordelijken wordt verlangd dat zij deze gegevens voor onbepaalde tijd aan het publiek beschikbaar blijven stellen.

Advies 131/2023 - 14/17

27. Integendeel, als het ontwerp niets zegt, is de verwerkingsverantwoordelijke zelf verplicht om een termijn vast te stellen voor het beschikbaar stellen van de gegevens, in overeenstemming met het beoogde doel, in uitvoering van artikel 5, lid 1, punt e), van de AVG.
28. Met andere woorden, **in het dispositief van het ontwerp zelf moet uitdrukkelijk worden bepaald dat de betreffende gegevens toegankelijk blijven voor het publiek gedurende een periode die erin wordt vastgesteld**, aangezien dit een essentieel element van de beoogde gegevensverwerking is.
29. Wat die periode betreft, **wordt in het ontwerp niet gemotiveerd waarom het nodig zou zijn de gegevens voor onbepaalde tijd toegankelijk te maken. De Autoriteit is van mening dat een dergelijke aanpak vragen oproept met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel**, gezien het feit dat ten eerste de betrokken gegevens ook elders worden gepubliceerd (in overeenstemming met andere toepasselijke wetgevingen), ten tweede deze toegankelijk blijven via de regels die gelden voor de passieve openbaarheid van administratie, ten derde als deze gegevens eenmaal beschikbaar zijn gesteld via internet, deze gegevens verder kunnen worden verwerkt door andere verwerkingsverantwoordelijken, binnen de grenzen die zijn toegestaan door de AVG²², en ten vierde heeft de Autoriteit moeite om concreet te visualiseren welke gegevens daadwerkelijk zullen worden gepubliceerd, gezien de diversiteit van overheidsopdrachten, subsidies en studies die mogelijk betrokken zijn binnen de federale bevoegdheidssfeer (het kan niet worden uitgesloten dat het gaat om gegevens met een bepaalde gevoeligheid)²³. Het spreekt in ieder geval voor zich dat een onbeperkte periode niet kan worden overwogen met als enig doel de verwerkingsverantwoordelijke te ontlasten van de administratieve last die gepaard gaat met de feitelijke tenuitvoerlegging van een in de tijd beperkte verspreiding van de betrokken gegevens: het is de motivatie (het doel) van de beoogde transparantie die de duur van de gegevensmededeling moet rechtvaardigen. Kortom, **de bepalingen van het ontwerp moeten de periode vaststellen gedurende welke de verwerkte (categorieën van) gegevens toegankelijk moeten zijn voor het grote publiek via de verwerkingsactiviteiten die het ontwerp uitvoert, en de bepalingen moeten de voorgenomen periode rechtvaardigen** (bijvoorbeeld een onbeperkte periode zoals momenteel voorzien). Het is aan de aanvrager om zijn keuze te maken op basis van de door het ontwerp nagestreefde doeleinden.

²² En indien nodig over een langere periode, indien de beoogde gegevensverwerking dit rechtvaardigt (bijvoorbeeld een studie die loopt over meerdere zittingsperiodes).

²³ Bijvoorbeeld in het Brusselse rechtssysteem, waar inventarissen van subsidies, studies en overheidsopdrachten al worden gepubliceerd, zie <https://overheidsdienst.brussels/transparantie/>, laatst geraadpleegd op 28/08/2023, waar een csv-document van 2,3 GB beschikbaar is ("open budget", beschikbaar via een tabblad "Download alle overheidsopdrachten en subsidies in csv-formaat").

II.5. Recht van bezwaar

30. De Autoriteit wijst erop dat wanneer een gegevensverwerking is gebaseerd op een wettelijke verplichting²⁴, wat het geval is bij de verplichtingen tot actieve openbaarheid van bestuur zoals bedoeld in het ontwerp²⁵, de betrokkene **niet het in artikel 21 van de AVG vastgelegde recht van bezwaar heeft**²⁶. Zoals de Autoriteit reeds in haar vorige advies heeft gepreciseerd "*moet de aanvrager nagaan of er omstandigheden zijn waarin de betrokkene zich wegens een uitzonderlijke persoonlijke situatie (zij het tijdelijk) rechtmatig kan verzetten tegen de nieuwe actieve openbaarheidsmaatregel van het ontwerp. Deze mogelijkheid kan niet a priori worden uitgesloten, en de toelichting gaat hier niet op in. Volgens de conclusies van haar overwegingen zou het dan nodig kunnen zijn een specifieke wettelijke regeling inzake bezwaar in te stellen*[²⁷] in het dispositief van het ontwerp, teneinde een billijk evenwicht tussen de betrokken rechten en belangen en dus de evenredigheid van de beoogde verwerking te waarborgen" (vet in de originele tekst, wijziging van voetnootnummer in dit advies).
31. Deze **overwegingen gelden a fortiori en des te meer in de context van het onderhavige ontwerp, aangezien er nog meer persoonsgegevens en betrokkenen bij betrokken zijn**. Concreet, opnieuw gezien de grote verscheidenheid aan overheidsopdrachten, studies en subsidies in verband met de uitvoering van federale bevoegdheden, en de doelstelling om gegevens gedurende lange tijd (of zelfs voor onbepaalde tijd) toegankelijk te maken, heeft de Autoriteit moeite zich een duidelijk beeld te vormen van de gegevens die aan het publiek zullen worden meegedeeld. Gezien de doelstelling om de toegankelijkheid van de verwerkte (categorieën van) gegevens te maximaliseren, **is de Autoriteit bovendien van mening dat het ontwerp een bezwaarmechanisme moet bevatten ten behoeve van de betrokkenen**, zo eenvoudig mogelijk, door te voorzien in de toepassing van artikel 21, lid 1, van de AVG. Het opzetten van een dergelijk mechanisme is noodzakelijk om een billijk evenwicht te garanderen tussen de betrokken rechten en vrijheden en de door het ontwerp nagestreefde doeleinden van algemeen belang. **De Autoriteit benadrukt dat de betrokkene alleen om een dergelijk mechanisme kan verzoeken in uitzonderlijke omstandigheden die verband houden met zijn specifieke situatie, en dat er daarom geen sprake van kan zijn dat het algemene evenwicht dat met het ontwerp wordt nagestreefd, in de zin van ruime toegang tot de betrokken gegevens, ter discussie wordt gesteld.**

²⁴ Artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG.

²⁵ Behalve de adviespraktijk van de Autoriteit, zie bijvoorbeeld HvJ-EU (Grote kamer), arrest van 1 augustus 2022, *OT tegen Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, zaak C-184-20, overweging nr. 71.

²⁶ Zie advies nr. 42/2023 van 9 februari 2023 *met betrekking tot een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur* (CO-A-2022-311), overwegingen nrs. 24-25.

²⁷ « Zie bijvoorbeeld, alhoewel in een ander gebied, artikel 30.9 van de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, [...] ».

32. **Met deze overwegingen moet rekening worden gehouden bij het bepalen van de verantwoordelijkheden van de instanties die betrokken zullen zijn bij de uitvoering van de regeling** voor actieve openbaarheid waarin het ontwerp voorziet. Deze moet het mogelijk maken om duidelijk de instantie(s) te identificeren waarbij de betrokkene zijn rechten kan uitoefenen²⁸.
33. Tot slot, nogmaals gezien de omvang van de beoogde verwerkingen, is het **des te belangrijker dat de verwerkingsverantwoordelijken de betrokkenen tijdig informeren** over het bestaan van hun recht van bezwaar en over de wijze waarop dat recht kan worden uitgeoefend, in dit geval a priori wanneer de gegevens worden verkregen in het kader van subsidieaanvragen en aanbestedingen voor overheidsopdrachten of voor het uitvoeren van studies²⁹.

II.6. Algoritmen en kunstmatige intelligentie

34. Hoewel de publicatie van een document dat de burger de mogelijkheid geeft *"om te begrijpen welke algoritmes (AI) door de instantie op welke manier worden gebruikt, in het bijzonder wanneer die algoritmes worden gebruikt voor beslissingen die de burger raken"* geen verwerking van persoonsgegevens tot gevolg heeft, weerspiegelt zij niettemin tot op zekere hoogte de verplichtingen die op grond van de AVG op verwerkingsverantwoordelijken rusten. Met name wanneer geautomatiseerde individuele besluiten als bedoeld in artikel 22 van de AVG worden genomen ten aanzien van betrokkenen, moet de verwerkingsverantwoordelijke *"nuttige informatie over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van de verwerking voor de betrokkene"*³⁰ verstrekken. (onderstreept door de Autoriteit)
35. Om begrippen te gebruiken die duidelijk zijn en passen bij de nagestreefde doelstellingen, verzoekt de Autoriteit de aanvrager op dit punt te verwijzen naar het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad *tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie*, en de debatten in verband daarmee³¹. In de context van gegevensbescherming is het verder niet nodig om alle gebruikte algoritmen aan te pakken (het begrip algoritme dekt een zeer gevarieerde werkelijkheid), maar wel die algoritmen waarbij persoonsgegevens worden verwerkt en die gevolgen hebben voor burgers (algoritmen die betrekking hebben op profilering, bijdragen aan besluitvorming, enz.).

²⁸ Zie de overwegingen nrs. 19 en 23.

²⁹ Artikel 13 van de AVG.

³⁰ Artikel 13, lid 2, punt f), en artikel 14, lid 2, punt g), van de AVG.

³¹ COM(2021) 206 final. Zie ook <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence>, laatst geraadpleegd op 08/09/2023).

**Om deze redenen,
is de Autoriteit van mening:**

1. Gezien de (categorieën van) gegevens die worden verwerkt, en onder voorbehoud van de volgende opmerkingen, ziet de Autoriteit geen principiële bezwaren tegen het doel dat de aanvrager met zijn ontwerp nastreeft en tegen de verwerkingsactiviteiten die met dit doel worden uitgevoerd.

In het dispositief van het ontwerp moet echter worden uitgelegd welk(e) doel(en) word(t)(en) nagestreefd, en de aanvrager moet de noodzaak van het ontwerp rechtvaardigen **(overwegingen nrs. 7-18)**;

2. Het dispositief van het ontwerp moet de verantwoordelijkheden vastleggen met betrekking tot de gegevensverwerkingen die het invoert, op zijn minst in functionele zin, zodat de Koning de toepassing ervan voor zover nodig kan aanpassen aan de specifieke kenmerken van de betrokken instanties **(overwegingen nrs. 19-24)**;

3. Het dispositief van het ontwerp moet de periode vaststellen gedurende welke persoonsgegevens aan het publiek mogen worden meegedeeld, en in de memorie van toelichting moet deze periode worden gerechtvaardigd **(overwegingen nrs. 20-29)**;

4. Het dispositief van het ontwerp moet een specifiek recht van bezwaar bevatten ten gunste van de betrokkenen **(overwegingen nrs. 30-33)**.



Voor het Kenniscentrum,
Cédrine Morlière, Directeur

