



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.207/VR
du 25 mars 2024

sur

un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la
Commission communautaire française ‘portant le Code de la
gouvernance et de la donnée’

Le 22 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints 'portant le Code de la gouvernance et de la donnée'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 5 mars 2024. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président et Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, et Xavier MINY, Pieter AERTGEERTS et Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeurs adjoints.

.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2024.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française soumis pour avis a pour objet d'introduire, en ce qui concerne la Commission communautaire française, un Code de la gouvernance et de la donnée (article 2 de l'avant-projet). Le Code en projet comporte trois parties.

2.1. La partie A compte deux livres et contient toutes les définitions du Code, ainsi qu'un certain nombre de dispositions communes à l'ensemble du Code.

2.2. La partie B est constituée de deux livres et comporte des dispositions relatives à la gouvernance administrative.

Le livre B.I renferme des définitions en matière de publicité de l'administration. Il a pour objet de renforcer la transparence de l'administration en facilitant l'accès aux documents administratifs et aux informations environnementales et vise également à transposer partiellement la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil'.

Le livre B.II vise également à transposer partiellement la directive 2003/4/CE et transforme l'actuelle Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région de Bruxelles-Capitale ² en une Commission d'accès aux documents administratifs et aux données (CADADo). Dorénavant, cette Commission constituera non seulement l'organe de recours pour les demandes d'accès aux documents administratifs, mais également pour les demandes de partage administratif et de réutilisation des données.

2.3. La partie C est composée de six livres et contient des dispositions en matière de gestion des données.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Instituée par le 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'.

Le livre C.I définit le champ d'application de la partie C et renferme des dispositions communes à l'ensemble de la partie C.

Le livre C.II expose les principes généraux de la gestion des données. Le titre 1^{er} contient les principes directeurs que doivent respecter les autorités publiques. Le titre 2 comporte les objectifs stratégiques en matière de gestion des données. Le titre 3 renferme les objectifs opérationnels en matière de gestion des données.

Le livre C.III concerne les obligations de gouvernance des autorités publiques. Le titre 1^{er} règle le champ d'application de ce livre. Le titre 2 contient des dispositions relatives à l'identification des partenariats numériques de données dont les autorités publiques sont parties, ainsi qu'à la qualification des parties, et l'organisation et la catégorisation des données qui sont traitées dans un partenariat numérique de données. Le titre 3 comporte des dispositions relatives à la valorisation des données tenues à jour par les autorités publiques, entre autres en ce qui concerne ses principes, le respect des droits sur les données protégées, une déclaration de principe et l'évaluation des risques. Le titre 4 renferme des dispositions relatives à la gestion des données, notamment en ce qui concerne la qualité des données et leurs sécurisation et protection. Le titre 5 contient une disposition relative au contrôle de la conformité, de la traçabilité et de la responsabilité des autorités publiques.

Le livre C.IV comporte des dispositions en ce qui concerne les flux de données pour lesquels une autorité publique au moins est concernée au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française, notamment le partage administratif, la réutilisation et la communication des données. Le titre 1^{er} porte sur les garanties communes aux partages administratifs, réutilisations et communications des données. Le titre 2 contient des dispositions en ce qui concerne le partage administratif des données. Ce titre expose le principe du partage administratif et renferme les conditions du partage administratif (tant les conditions générales que les conditions particulières pour la mise à disposition de données issues de sources authentiques aux fins d'une collecte unique). Le titre 3 contient des dispositions relatives à la réutilisation de documents publics et de données publiques et vise à transposer la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public'. Le titre 4 comporte une disposition concernant la communication des données.

Le livre C.V renferme des dispositions relatives à la Plateforme bruxelloise de la donnée, qui est créée au sein du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise (en abrégé : « CIRB »). Il fixe les missions de la Plateforme bruxelloise de la donnée ainsi que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel par la Plateforme bruxelloise de la donnée. Par ailleurs, ce livre contient des dispositions en ce qui concerne les différents organes et services qui sont créés : le centre d'intégration, le catalogue des données, le portail ouvert des données publiques, le centre d'exploitation et d'analyse des données, le point de contact et d'information et le service d'appui.

Le livre C.VI comporte des dispositions relatives aux structures administratives de la gouvernance. En ce qui concerne la gouvernance numérique, le titre 1^{er} renferme des dispositions sur les objectifs et sur les tests dits d'autoévaluation numérique et règle les organes de la gouvernance numérique, à savoir le secrétariat numérique, le comité de validation de l'architecture numérique, le bureau d'achats numériques et le comité de coordination numérique. En ce qui concerne la gouvernance de la donnée, le titre 2 contient des dispositions sur les objectifs et sur les organes de la gouvernance de la donnée, à savoir le comité de gouvernance de la donnée et le bureau de la donnée. Le titre 3 comporte des dispositions relatives à la désignation d'un administrateur local de la donnée, d'un ou plusieurs responsables de la donnée et d'un conseiller de sécurité de l'information. Le titre 4 envisage la création du réseau bruxellois de fibre optique.

3. Les articles 13 à 20 (lire : 3 à 10) de l'avant-projet renferment les dispositions finales.

Les articles 13 à 15 (lire : 3 à 5) de l'avant-projet contiennent les dispositions d'entrée en vigueur des différents livres du Code à adopter.

Les articles 16 et 17 (lire : 6 et 7) de l'avant-projet règlent la succession de la Commission d'accès aux documents administratifs par la Commission d'accès aux documents administratifs et aux données instituée par le Code en projet.

L'article 18 (lire : 8) de l'avant-projet prévoit le montant maximum de la rétribution qui peut être demandée pour la délivrance d'une copie, dans l'attente de la détermination, par les autorités administratives, de ce montant. L'article 19 (lire : 9) de l'avant-projet prévoit que les règles de publicité active prévues par le livre B.I du Code en projet s'appliquent aux décisions, actes et documents adoptés après l'entrée en vigueur de ce livre.

Un certain nombre de normes législatives³ sont abrogées six mois après l'entrée en vigueur du décret et ordonnance conjoints à adopter (article 20 (lire : 10) de l'avant-projet).

³ À savoir l'ordonnance du 17 juillet 2020 de la Région de Bruxelles-Capitale 'garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité, et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier', le 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', l'ordonnance du 27 octobre 2016 de la Région de Bruxelles-Capitale 'visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public', l'ordonnance du 8 mai 2014 de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création et organisation d'un intégrateur de services régional' et l'Accord de coopération du 28 février 2019 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune 'portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données'.

COMPÉTENCE

4. L'article C.IV.32 du Code en projet s'énonce comme suit :

« Conformément aux compétences matérielles de la Région, de la Commission Communautaire commune, de la Commission Communautaire française, le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège exécutent le Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 ».

L'exposé des motifs précise à cet égard ce qui suit :

« Le présent chapitre est volontairement incomplet dans la mesure où il a été introduit afin d'organiser que le cadre légal qui devra être mis en place par la Région, la Cocof et la Cocom afin de décider ou non des conditions d'autorisation des données protégées conformément au Règlement sur la gouvernance de la donnée, devra prendre place à cet endroit du Code.

Les commentaires de l'APD aux points 73 à 85 ont mis en évidence que le cadre légal nécessaire aux autorisations de réutilisation des données protégées devait être mûrement réfléchi notamment au regard des questions de répartitions de compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées sur certains motifs qui pourraient être l'origine d'un refus de réutilisation des données protégées visées. Ce régime sera inséré à cet endroit du Code, une fois finalisé ».

Comme l'a récemment exposé la section de législation au sujet d'un avant-projet fédéral de texte d'exécution du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 'portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724' ⁴, la mise en œuvre de ce règlement ne relève pas exclusivement de l'autorité fédérale, mais aussi des régions et des communautés, entre autres en ce qui concerne la réutilisation de données liées à leurs compétences matérielles. La Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française peuvent dès lors inclure dans le décret et ordonnance conjoints à adopter des mesures d'exécution de ce règlement, dans les limites de leurs compétences matérielles en la matière.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Observation préalable

5. Le Code en projet procède, pour une très large partie, à la codification de dispositifs existants, sur lesquels la section de législation a déjà eu l'occasion de donner un avis. Il est renvoyé à ces avis dans la mesure où ils seraient restés pertinents.

⁴ Avis 75.556/1 donné le 6 mars 2024 sur un avant-projet de loi « mettant en œuvre le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 », *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 3934/001, pp. 63-81, observation 4.

La circonstance que, le cas échéant, certaines des observations formulées par ces avis ne seraient pas reproduites dans le présent avis, ne saurait être interprétée comme signifiant que ces observations auraient perdu de leur pertinence ⁵.

B. Présentation de l'avant-projet et du Code en projet

6.1. L'avant-projet à l'examen est divisé en paragraphes, chacun reprenant un titre particulier. En guise d'illustration, le « Titre I : Dispositions générales », comprenant un seul article malgré l'emploi du pluriel dans l'intitulé du titre, est présenté comme étant le paragraphe 1^{er}.

Une telle manière de faire manque de cohérence. Les mentions des paragraphes qui assortissent l'intitulé des titres seront omises.

6.2. La numérotation de l'ensemble de l'avant-projet sera revue. L'article 2 est en effet suivi par un article 13 sans que ne figurent dans l'avant-projet les articles 3 à 12.

⁵ Voir ainsi l'avis 66.350/4 donné le 8 juillet 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2020, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° A-180/1, pp. 16-17 ; les avis 65.516/2, 65.911/2 et 65.910/2 donnés le 27 mars 2019 sur les avant-projets devenus le décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-862/1, pp. 43-57 ; *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2018-2019, n° B-172/1, p. 77 ; *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2018-2019, n° 144/1, p. 28 ; l'avis 59.101/1 donné le 13 avril 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 octobre 2016 'visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-360/1, pp. 20-24 ; l'avis 69.186/1 donné le 6 mai 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 'modifiant l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (Open Data) et portant transposition de la Directive 2019/1024/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 (refonte) concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public du 10 décembre 2021', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-407/1, pp. 16-21 ; l'avis 55.264/2 donné le 3 mars 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 'portant création et organisation d'un intégrateur de services régional', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-531/1, pp. 48-52 ; l'avis 65.075/4 donné le 14 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juin 2020 'portant assentiment de l'accord de coopération du 28 février 2019 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° 134/1, pp. 4-8 et l'avis 64.095/VR donné le 25 septembre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 16 mai 2019 'portant assentiment de l'Accord de coopération du 28 février 2019 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune portant sur la désignation d'un intégrateur de services commun pour l'échange électronique de données', *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2018-2019, n° B.168/1, pp. 4-9.

6.3. Concernant la clarté structurelle du Code en projet, les auteurs de l'avant-projet devront soumettre sa division à un examen complémentaire et seraient bien avisés de vérifier si, malgré le nombre considérable d'articles qu'il comporte, il ne vaudrait pas mieux opter pour une division moins détaillée – et plus facile à appliquer – du texte ⁶.

C. Tableaux de transposition

7. Le Code en projet vise notamment à transposer partiellement la directive 2003/4/CE ainsi que la directive (UE) 2019/1024.

Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, les principes de technique législative établis par la section de législation invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive » ⁷.

Sur ce point, il est rappelé que la confection de tels tableaux lors de la transposition d'une ou plusieurs directives est gage de la qualité de cette transposition et que leur communication, d'emblée, à la section de législation, dès l'envoi de la demande d'avis, facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

⁶ En ce qui concerne les possibilités sur ce point, voir les *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 62.

⁷ *Ibidem*, recommandation n° 193.

D. Le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution

8. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur⁸.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données'⁹.

9. À cet égard, il convient de formuler les observations suivantes en ce qui concerne le Code en projet.

⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁹ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

9.1. L'article C.III.13, § 4, du Code en projet dispose que les données d'usage sont conservées pour une durée proportionnelle à leurs finalités et sont protégées par des mesures de sécurité adaptées pour prévenir tout accès non autorisé, perte, altération ou divulgation. Une telle disposition paraphrase le principe de la limitation de la conservation inscrit à l'article 5, paragraphe 1, e), du RGPD ¹⁰, qui implique que les données à caractère personnel doivent être « conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées », mais ne suffit pas pour pouvoir fixer de manière juridiquement sûre le délai de conservation visé.

Il convient dès lors de prévoir un régime de délai de conservation maximal suffisamment précis, dans le cadre duquel le pouvoir exécutif peut éventuellement être habilité à fixer par arrêté d'exécution conjoint un délai plus court dans des cas spécifiques.

9.2. L'article C.V.6, alinéa 2, du Code en projet, dispose que les « catégories de données à caractère personnel visées par les traitements et les personnes concernées sont définies par les dispositions légales ou, le cas échéant, réglementaires des Autorités publiques disposant d'un cadre légal organique, ou encore, tout autre document établi conformément au RGPD en cadrant l'activité des autres Autorités publiques ». Les catégories de données traitées et les catégories de personnes concernées constituent cependant des éléments essentiels qui doivent être fixés par le législateur lui-même, conformément au principe de légalité précité. En conséquence, ces éléments essentiels ne peuvent pas être définis dans les règlements des autorités publiques et encore moins être désignés par « tout autre document ». La circonstance qu'un tel document serait établi conformément au RGPD ne change rien à ce constat. Le cas échéant, ces éléments essentiels doivent être fixés dans la législation sectorielle des autorités publiques respectives.

9.3.1. L'article C.V.7, alinéa 2, du Code en projet dispose que les données à caractère personnel qui sont traitées par le centre d'exploitation et d'analyse sont conservées « pour une durée fixée en fonction des finalités déterminées par le responsable de traitement ». La disposition en projet ne comporte pas de délai maximal pour la conservation de données à caractère personnel, et celui-ci n'en découle pas explicitement ou implicitement de façon suffisamment claire. Une simple référence à un délai fixé par le responsable de traitement ne suffit pas à la lumière du principe de légalité précité inscrit à l'article 22 de la Constitution.

Il convient dès lors ici aussi de prévoir un régime suffisamment précis en matière de délai de conservation maximal, dans le cadre duquel le pouvoir exécutif peut éventuellement être habilité à fixer par arrêté d'exécution conjoint un délai plus court dans des cas spécifiques.

¹⁰ 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 (règlement général sur la protection des données)'.

9.3.2. L'article C.V.7, alinéa 9, du Code en projet dispose que « [s]ans préjudice d'autres dispositions légales, les données à caractère personnel techniques nécessaires au fonctionnement des autres services de la Plateforme bruxelloise de la donnée sont conservées jusqu'à 6 mois après la fin du traitement. ». On n'aperçoit cependant pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de « données à caractère personnel techniques », ni quelles « autres dispositions légales » sont visées.

Le régime de délai de conservation maximal en projet n'est conforme au principe de légalité précité que si ces notions sont précisées.

9.3.3. L'article C.V.7 du Code en projet sera en outre soumis à un examen approfondi sur le plan de la concordance entre le texte à l'examen et le texte néerlandais des avant-projets de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'portant le Code de la gouvernance et de la donnée' sur lesquels la section de législation a donné ce jour les avis 75.158/VR et 75.314/VR, afin que les délais de conservation maximaux y soient réglés de manière suffisamment claire et avec toute la sécurité juridique nécessaire.

Il est renvoyé à cet égard à l'observation 9.3.3 des avis 75.158/VR et 75.314/VR.

9.4. L'article C.V.15, alinéa 2, du Code en projet dispose que l'objectif du centre d'exploitation et d'analyse des données est de fournir des services facultatifs fixés par le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège. Il ressort de l'exposé des motifs que ces « services facultatifs » visent « plusieurs outils pour stocker, traiter et analyser les données ».

Dans la mesure où ces données peuvent également comprendre des données à caractère personnel, les éléments essentiels de leur traitement doivent être réglés dans le Code en projet lui-même.

E. Délégation de pouvoirs réglementaires

10.1. Le Code en projet renferme des délégations de pouvoir à différents acteurs de la donnée. Ces délégations sont souvent rédigées d'une façon très générale et vague, de sorte qu'on n'aperçoit pas clairement ce qui est visé précisément. Dans certains cas, cela pourrait donner à penser qu'un pouvoir réglementaire est dévolu à ces acteurs de la donnée.

Ainsi, on peut renvoyer à l'article C.VI.11 du Code en projet, qui dispose que le comité de coordination numérique « se prononce stratégiquement sur tous les projets [...] ».

L'article C.VI.18, 4°, b), du Code en projet dispose que le bureau de la donnée accompagne la mise en œuvre des obligations du Code au travers de « la proposition de directives, de standards, de cadres et de lignes directrices à faire approuver par le Comité de gouvernance de la donnée ».

Aux termes de l'article C.VI.21, § 1^{er}, alinéa 2, du Code en projet, l'administrateur local de la donnée définit « la stratégie interne de l'Autorité publique ». L'alinéa 3 prévoit que l'administrateur local de la donnée établit le « modèle opérationnel interne à l'Autorité publique », définissant la gouvernance interne ainsi que les rôles et responsabilités des différents acteurs de la donnée.

L'article C.VI.24 du Code en projet dispose que le CLRB est chargé de la mise en place du réseau bruxellois de fibre optique et que, dans ce cadre, il doit désigner une entité chargée, entre autres, de prévoir « le déploiement harmonisé, centralisé et coordonné de toutes nouvelles capacités du réseau de fibre optique ».

10.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ¹¹.

Ainsi, les dispositions en projet précitées peuvent être interprétées en ce sens qu'elles visent uniquement des actes de nature purement préparatoire de gestion et qu'elles ne renferment pas de pouvoir décisionnel, ni a fortiori d'actes de pouvoir réglementaire. S'il en était autrement, il conviendrait de remplir les conditions évoquées ci-dessus.

¹¹ Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

F. Examen du point de vue de la correction de la langue et de la légistique

11. L'avant-projet doit être soumis à un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue et de la légistique. En outre, on vérifiera la concordance du texte à l'examen avec le texte néerlandais des avant-projets de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, sur lesquels la section de législation a donné les avis 75.158/VR et 75.314/VR.

À titre d'exemple, on peut relever les points suivants :

– l'énumération des définitions utilisées à l'article A.II.2 du Code en projet doit débiter par le point 1)¹² ;

– au point 14), de l'article A.III.1, du Code en projet, les mots « donnée à forte valeur (ensemble de) » seront remplacés par les mots « (ensemble de) donnée(s) à forte valeur » ;

– à l'article B.II.9, § 3, du Code en projet, on écrira « règlement d'ordre intérieur » au lieu de « Règlement d'ordre intérieur interne » ;

– au paragraphe 3 de l'article B.II.18 du Code en projet, il convient de remplacer les mots « articles B.II.16 à 18, » par les mots « articles B.II.16 à B.II.18, » ;

– en ce qui concerne la structure en paragraphes de l'article C.III.3, § 2, du Code en projet, le texte à l'examen sera aligné sur le texte néerlandais des avant-projets de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, sur lesquels la section de législation a donné les avis 75.158/VR et 75.314/VR. L'alinéa 3 de l'article C.III.3, § 1^{er}, du Code en projet deviendra le paragraphe 2, qui, lui, deviendra le paragraphe 3 ;

– à l'article C.III.7, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code en projet, on écrira « la sécurité et la protection des données au sens du chapitre 2 du titre 4 du présent livre » au lieu de « la sécurité et la protection des données au sens du chapitre 2 du titre 5 du présent livre » ;

– les articles C.III.11, C.III.16 et C.IV.18 du Code en projet échappent à la division en chapitres. Ces dispositions doivent être placées sous un chapitre intitulé « Dispositions introductives » ou « Objet »¹³ ;

¹² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58, b).

¹³ *Ibidem*, recommandation n° 63.

- à l'alinéa 2 de l'article C.IV.19 du Code en projet, il y a lieu de compléter le numéro d'ordre de la directive (EU) 2019/1024 ;
- à l'article C.IV.25, § 5, alinéa 1^{er}, du Code en projet, on écrira « Dans les cas visés aux points 1^o et 3^o du paragraphe 4 » au lieu de « Dans les cas visés aux points 1e et 3e » ;
- à l'article C.V.2, alinéa 1^{er}, 7^o, du Code en projet, le segment de phrase commençant par les mots « la conception évolutive » doit être inscrit dans un point 8^o distinct ;
- conformément au texte néerlandais des avant-projets de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, sur lesquels la section de législation a donné les avis 75.158/VR et 75.314/VR, le dernier segment de phrase de l'avant-dernier tiret de l'article C.V.4 du Code en projet, commençant par les mots « au niveau de Point de contact et d'information », doit être inscrit sous un tiret distinct ;
- différentes dispositions du Code en projet présentent de nombreux chevauchements ou répétitions. Ainsi, à titre d'exemple, on peut relever le fait que tant l'article C.V.13, § 1^{er}, 1^o, en projet, que l'article C.V.13, § 2, 1^o, en projet, disposent que le « Catalogue de données » vise à dresser un inventaire de l'ensemble des données détenues par les autorités publiques ;
- à l'article C.VI.1 du Code en projet, le segment de phrase « des Autorités visées au a), b) » sera remplacé par le segment de phrase « des Autorités publiques visées à l'article A.I.3, 1), a) et b) » ;
- l'article C.VI.9, § 3, alinéa 2, du Code en projet, renvoie erronément aux autorités publiques autres que celles visées à l'article « B.VI.1 ». Il convient de faire référence à l'article C.VI.1 ;
- au paragraphe 2, 1^o, de l'article C.VI.22 du Code en projet, mieux vaut écrire que la mission d'implémentation est « approuvée » plutôt que « validée » ;
- tout comme tel est le cas dans l'ensemble du Code en projet, les titres auxquels il est fait référence dans les dispositions finales doivent être indiqués en chiffres arabes et non pas en chiffres romains.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

12. Eu égard à l'article 92*bis*/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'intitulé mentionnera la dénomination de toutes les entités qui adoptent le décret et ordonnance conjoints ¹⁴.

On écrira dès lors « Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française [...] ».

ARTICLE 1^{er}

13. Les mots « La présente loi » seront remplacés par les mots « Le présent décret et ordonnance conjoints » ¹⁵.

ARTICLE 2

Article A.I.3

14. L'article A.I.3, 7), du Code en projet définit le « CIRB » comme étant le « centre informatique de la Région bruxelloise ». Toutefois, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'relative à Paradigm' modifie la dénomination du Centre d'informatique de la Région bruxelloise en « Paradigm ». Le Code en projet devra tenir compte de ce changement de dénomination.

15. À l'article A.I.3, 8), du Code en projet les mots « créant Bruxelles Environnement » seront insérés après la date du « 8 mars 1989 ».

Livre A.II et livre A.III

16. Le livre A.II du Code en projet comprend l'article A.II.1 établissant la liste des définitions à employer pour l'application du livre B.1. Le livre A.III, comprenant l'article A.III.1, fait de même pour ce qui concerne l'application de la partie C du Code en projet.

¹⁴ Avis 73.262/VR donné le 16 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune du 25 janvier 2024 'relatifs à l'adoption et à la mise en œuvre du Plan social santé intégré bruxellois', *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2022-23, n° B-157/1, p. 22, observation 5.

¹⁵ Voir les articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Afin d'assurer une plus grande lisibilité du texte, le Code en projet gagnerait à ce que ces deux blocs de définitions, dès lors que celles-ci ne s'appliquent pas à l'ensemble du Code en projet, soient scindés et placés respectivement au début de la partie à laquelle les définitions se rapportent. Les définitions reprises à l'article A.II.1 figureront donc au début du livre B.1, tandis que les définitions reprises à l'article A.III.1 figureront au début de la partie C.

Article A.III.1

17. Au point 2) de l'article A.III.1 du Code en projet, il convient de choisir une seule et même formule pour désigner le règlement (UE) 2022/868. En l'occurrence, les mots « Règlement sur la gouvernance des données » sont à privilégier et les mots « ou 'Data Governance Act' ou 'DGA' » seront omis.

L'ensemble du Code en projet sera revu afin que seuls les mots « Règlement sur la gouvernance des données » soient employés pour désigner ce règlement.

Ainsi, on se reportera à titre d'exemple à l'article C.V.17 du Code en projet dont la phrase introductive se réfère au DGA mais dont le point 4^o mentionne en toutes lettres « Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données ».

18. La notion de « donnée d'usage », définie au point 23) de l'article A.III.1 du Code en projet fait également l'objet d'une définition au point 102).

Ces deux définitions étant différentes, les dispositions seront revues et la définition superfétatoire sera omise.

19. Compte tenu de la définition reprise au point 30) de l'article A.III.1 du Code en projet, la définition figurant au point 29) est redondante et sera omise.

20.1. En vertu de l'article A.I.2 du Code en projet,

« [l]es définitions formulées à l'article 4 du règlement UE 2016/679 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, s'appliquent au présent Code à l'exception des termes qui reçoivent une définition spécifique dans le cadre des articles A.I.3, A.II.1 et A.II.2 et A.III.1 ».

Les points 103) et 104) de l'article A.III.1 du Code en projet distinguent, d'une part, la « donnée à caractère personnel non confidentielle », définie comme « donnée qui, bien que à caractère personnel, peut être rendue publique pour des objectifs d'intérêt général en vertu de normes législatives » (point 103) et, d'autre part, la « donnée à caractère personnel confidentielle », définie comme la « donnée à caractère personnel qui n'est pas une donnée à caractère personnel non confidentielle » (point 104).

L'exposé des motifs indique à ce sujet :

« Cette définition distingue les informations personnelles qui peuvent être publiées en Open data (ex auteur de livres). Elle oriente les politiques et les pratiques concernant la divulgation des données personnelles, assurant un équilibre entre transparence et protection de la vie privée ».

20.2. Il résulte de l'article A.I.2 du Code en projet que la définition spécifique de la « donnée à caractère personnel non confidentielle » contenue dans l'article A.III.1, 103), pour le livre C du Code en projet a pour effet d'exclure la définition des « données à caractère personnel » au sens de l'article 4, point 1), du RGPD ¹⁶, ce qui ne semble pas compatible ni avec la directive 2003/4/CE ou la directive (UE) 2019/1024, ni avec le règlement (UE) 2022/868 ¹⁷. Les directives et le règlement précités organisent, respectivement, un régime d'accès ou de réutilisation des données à caractère personnel au sens du RGPD, moyennant différentes conditions et exceptions ¹⁸. Ni ces directives, ni le règlement (UE) 2022/868 ni le RGPD d'ailleurs, n'opèrent une distinction entre la « donnée à caractère personnel non confidentielle » et la « donnée à caractère personnel confidentielle ».

La distinction opérée par les points 103) et 104) de l'article A.III.1 du Code en projet est, à tout le moins, source d'ambiguïté par rapport au respect des exigences du RGPD. Ainsi, en définissant la donnée à caractère personnel non confidentielle, comme celle qui peut être rendue publique « pour des objectifs d'intérêt général en vertu de normes législatives », l'article A.III.1 du Code en projet autorise la publicité de données à caractère personnel pour de simples « objectifs d'intérêt général en vertu de normes législatives » sans davantage de précision, ce qui ne correspond pas aux principes de limitation des finalités, de minimisation des données et de licéité d'un traitement de données à caractère personnel prévus dans les articles 5 et 6 du RGPD.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

¹⁶ Article 4, point 1), du RGPD : « Aux fins du présent règlement, on entend par : 1) 'données à caractère personnel', toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée 'personne concernée') ; est réputée être une 'personne physique identifiable' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

¹⁷ L'article 2, 12), de la directive (UE) 2019/1024, de même que l'article 2, 3), du Règlement (UE) 2022/868, définissent les « données à caractère personnel » comme « les données à caractère personnel telles qu'elles sont définies à l'article 4, point 1), du règlement (UE) 2016/679 ». L'article 4, paragraphe 2, alinéa 3, de la directive 2003/4/CE prévoit qu'en ce qui concerne les dérogations au droit d'accès aux informations environnementales, « aux fins notamment de l'application du point f) [relatif à la confidentialité des données à caractère personnel], les États membres veillent au respect des exigences de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ».

¹⁸ Voir les articles 3 et 4 de la directive 2003/4/CE, l'article 4 de la directive (UE) 2019/1024, et l'article 5 du règlement (UE) 2022/868.

Article B.I.4

21.1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 5°, de l'article B.I.4 du Code en projet, il est prévu que la rubrique « transparence » des sites internet des autorités publiques contient au minimum « les décisions de recrutement, de promotion ou de remplacement des emplois des agents de niveau A qu'elles pourvoient, publiées dans les sept jours ouvrables de la décision et pendant soixante jours ».

L'exposé des motifs indique :

« Cet article reprend l'article 6 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019.

[...]

La publication des données à caractère personnel dans le cadre de la rubrique transparence apparaît le moyen le plus efficace d'assurer l'information adéquate de tout un chacun au regard des finalités poursuivies. La limitation des durées de publication des données à caractère personnel, relativement courtes, assure le caractère proportionné du traitement ».

21.2. Les décisions visées à l'article B.I.4, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, du Code en projet sont des décisions individuelles concernant le recrutement, la promotion ou le remplacement pour l'ensemble des agents de niveau A des autorités publiques concernées. De telles décisions portent nécessairement sur des données à caractère personnel qui peuvent, le cas échéant, emporter un jugement ou une appréciation sur l'agent concerné, voire sur des tiers candidats évincés.

Le fait que la publication visée soit limitée dans le temps ne permet pas de considérer que la publicité de l'ensemble des éléments contenus dans ces décisions individuelles soit proportionnée au regard du droit au respect de la vie privée, dont le droit à la protection des données à caractère personnel. Les auteurs de l'avant-projet sont invités à examiner si les finalités visées au paragraphe 4 de cet article – pour autant qu'elles soient rendues applicables au paragraphe 1^{er} (voir ci-dessous) – ne peuvent être atteintes par des voies moins attentatoires à la vie privée, telle qu'une liste actualisée mentionnant les nom et fonction des agents concernés, de la même manière que le prévoit l'article B.I.4, § 2, du Code en projet pour les membres des cabinets ministériels.

À cet égard, la mesure en projet apparaît d'autant moins proportionnée que, tel que le paragraphe 4 du même article est libellé, les finalités qui y sont mentionnées (alinéa 1^{er}), de même que le droit d'opposition conféré à la personne concernée conformément à l'article 21 du RGPD (alinéa 2), ne visent que les « données à caractère personnel en application des paragraphes 2 à 3 », de sorte que, d'une part, les finalités des publications visées au paragraphe 1^{er} en projet ne sont pas prévues dans le dispositif et que, d'autre part, sont exclus de toute possibilité d'opposition les agents ou tiers concernés par « les décisions de recrutement, de promotion ou de remplacement » visées au paragraphe 1^{er}, 5°, en projet.

21.3. Le dispositif sera complété en conséquence et, le cas échéant, revu à la lumière de cette observation.

22. Dans le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article B.I.4 du Code en projet, on écrira « Le collège des bourgmestre et échevins » au lieu de « Collège communal ».

23. Le commentaire de l'article B.I.4 du Code en projet indique que, conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données, cette disposition est notamment complétée afin :

« [...] de mentionner le temps de publication de ces données. Ce temps est d'un an pour ce qui concerne les études et les inventaires des subventions vu que le budget est voté annuellement. Le temps de publication est d'une législature pour ce qui concerne les données à caractère personnel publiées dans le cadre de fonctions ou de mandats politiques. Le temps de publication est de soixante jours pour les décisions en matière de fonction publique afin de permettre aux agents qui le souhaitent d'introduire un recours contre ces décisions devant le Conseil d'État ; [...] ».

Toutefois, en ce qui concerne le temps de publication des données à caractère personnel dans le cadre de fonctions ou mandats politiques (à l'exception du collège communal (lire : le collège des bourgmestre et échevins) et du président du CPAS), cette modification n'a pas été apportée dans le texte soumis au Conseil d'État, section de législation. En conséquence, les auteurs de l'avant-projet doivent indiquer, pour ce cas également, le temps de publication des données à caractère personnel dans l'article B.I.4 du Code en projet.

24.1. En vertu du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'article B.I.4 du Code en projet, le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège diffusent au sein de la rubrique transparence de leur site internet « au plus tard le jour ouvrable qui suit leur réunion, les décisions qu'ils ont adoptées ainsi que les notes sur lesquelles elles se fondent ».

Ainsi formulée, cette disposition n'exclut donc pas la mise en ligne de décisions individuelles¹⁹. Les auteurs de l'avant-projet sont invités à examiner si cette mesure se justifie au regard du principe de limiter les traitements de données au strict nécessaire.

24.2. En outre, la disposition en projet ne définit pas les « notes sur lesquelles [les décisions adoptées] se fondent » ni ne liste ces catégories de documents.

¹⁹ Ainsi, le paragraphe 1^{er} de l'article II.9 du 'Bestuursdecreet' de la Communauté flamande et de la Région flamande du 7 décembre 2018 exclut expressément la publication de décisions à portée individuelle.

Au sujet d'une disposition analogue, la section de législation a observé :

« Dès lors que l'article 3/1, § 1^{er}, en projet ne définit pas la notion de 'documents y afférents' ni ne liste ces catégories de documents, elle peut être lue comme imposant au Gouvernement de divulguer l'ensemble des documents qui se rapportent, directement ou indirectement, à ses décisions ²⁰.

D'après sa justification, l'amendement 'tend à transposer la réglementation flamande au niveau fédéral'.

Le 'Bestuursdecreet' (décret de gouvernance) du 7 décembre 2018, auquel les auteurs de l'amendement renvoient expressément, énonce en effet une règle similaire en son article II.9 ²¹.

Les auteurs de l'amendement précisent par ailleurs que

'[c]e décret prévoit une transparence étendue des documents administratifs qui s'étend non seulement, par exemple, à la publicité des décisions du gouvernement, mais aussi à la publicité des dossiers y afférents (avis sur le budget, Inspection des Finances, etc.)'.

Il doit cependant être constaté que les travaux préparatoires relatifs au 'Bestuursdecreet' nuancent l'obligation selon laquelle l'ensemble des documents relatifs à la décision du Gouvernement doivent être publiés :

'De bepaling van de eerste paragraaf is momenteel ingeschreven in artikel 16/1, § 1, bevoegdheidsbesluit van de Vlaamse Regering (BVR 25 juli 2014). Het is aangewezen deze verplichting decretaal te verankeren met het oog op de continuïteit van deze praktijk die kadert in een transparantere besluitvorming maar ook in ruimere participatie en consultatie. Onder meer ook alle visienota's, conceptnota's, groenen witboeken, principieel goedgekeurde ontwerpregelgeving worden gepubliceerd.

De beslissingen van de VR worden gepubliceerd, samen met de bijhorende documenten:

- de nota's aan de VR en de documenten die door de VR goedgekeurd worden (ontwerpbesluit, (voor)ontwerpdecreet, conceptnota enzovoort) ;
- de mededelingen aan de VR samen met de documenten die aan de VR voorgelegd worden ;
- de adviezen van adviesorganen.

Het is niet wenselijk of nuttig om alle bijlagen bij de nota's aan de VR systematisch te publiceren. De volgende documenten zullen niet worden gepubliceerd:

- interne adviezen en akkoorden (IF, begrotingsakkoord, akkoord minister van bestuurszaken ;

²⁰ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Comme, par exemple, les formalités, obligatoires ou non, qui ont été accomplies (avis, accords ou propositions), les notes au Gouvernement, les échanges entre les membres du Gouvernement ou les membres de leurs cabinets, les versions antérieures de ces décisions voire même des études qui fonderaient la décision adoptée.

²¹ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Le paragraphe 1^{er} de l'article II.9 du décret de l'Autorité flamande du 7 décembre 2018 'de gouvernance' énonce ce qui suit :

« À l'exception des décisions à portée individuelle, les décisions du Gouvernement flamand, ainsi que les documents y afférents, sont systématiquement publiés sur le site internet central de l'Autorité flamande ».

- vertrouwelijke documenten, onder andere cv's enzovoort ;
- voorgaande versies als er bis-, ter- enzovoort versies zijn ;
- documenten bij agendapunten die uitgesteld of ingetrokken werden ;
- te omvangrijke documenten, kaarten enzovoort' ²².

L'intention des auteurs de l'amendement apparaît dès lors incertaine en ce qui concerne la portée de l'obligation de publier les documents 'afférents' à la décision.

Cette incertitude sera, par souci de sécurité juridique, levée en définissant ce qu'il convient d'entendre par les mots 'documents y afférents' ou en énumérant les catégories de documents qui relèvent de cette notion.

Il sera également précisé si, et le cas échéant dans quelle mesure, les exceptions à la publicité des documents administratifs figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent être invoquées pour restreindre la publicité de certains documents afférents à une décision gouvernementale ²³. Dans ce cadre, il convient de mettre en balance la nécessité de publier les documents afférents à la décision – en tenant compte de leur nature et de leur portée – et les intérêts protégés par les exceptions précitées.

La disposition examinée sera revue à la lumière de ce qui précède » ²⁴.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article B.I.4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code en projet.

L'attention des auteurs de l'avant-projet est plus particulièrement attirée sur le fait que, conformément au paragraphe 4, alinéa 2, de l'article B.I.4 du Code en projet, la publicité visée au paragraphe 3, ne peut être limitée que moyennant l'exercice d'un droit d'opposition conformément à l'article 21 du RGPD, avec indication par la personne concernée des « raisons tenant à sa situation particulière », sans aucune autre possibilité de s'opposer à cette publicité active, notamment en raison de la confidentialité des délibérations des pouvoirs publics ²⁵ ou en raison d'une obligation de secret ²⁶. Il convient notamment d'examiner si la

²² Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Doc. parl., VI. Parl., 2017-2018, n° 1656/1, p. 38.

²³ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir, par comparaison, l'article 3/2, § 2, en projet qu'entend insérer l'article 6 de l'avant-projet '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 dispose que les instances administratives informent, de leur propre initiative, sur leurs politiques, réglementations et services, chaque fois que cela est utile, important ou nécessaire « [s]ans préjudice des exceptions prévues à l'article 6 ».

²⁴ Avis 74.617/2 donné le 6 novembre 2023 sur les amendements n°s 14 et 15 à 17 au « 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 », Doc. parl., Chambre, 2022-2023, n° 55-3217/13, pp. 4-5, observation sous l'amendement n° 14, point 2.

²⁵ L'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o, et § 3, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 prévoit que « la confidentialité des délibérations des autorités publiques » constitue une exception à la publicité passive respectivement des documents administratifs et des informations environnementales. Cette exception est reprise dans l'article B.I.18, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o, et § 3, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code en projet.

²⁶ L'article B.I.18, § 5, du Code en projet prévoit qu'une demande d'accès aux documents administratifs est rejetée si elle porte atteinte à « une obligation de secret instaurée par une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, une ordonnance de la Commission communautaire commune ou un décret de la Commission communautaire française ».

mise en balance entre l'intérêt de la publicité active et la protection d'autres intérêts protégés dans le cadre de la publicité passive ne doit pas être effectuée par l'autorité concernée préalablement à la mise en ligne de décisions individuelles ou de documents contenant des données à caractère personnel, le cas échéant, en occultant dans ce dernier cas certains éléments de la publicité ²⁷.

24.3. La disposition sera revue à la lumière de ce qui précède.

Article B.I.15

25. Au deuxième alinéa de l'article B.I.15 du Code en projet, le renvoi fait à « l'article A.I.1, 4° » est erroné.

La disposition devrait viser, en l'état du texte, l'article A.II.1, 4).

Article B.I.18

26. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 5°, de l'article B.I.18 du Code en projet, le renvoi fait à l'article 3, 1° à 9°, est erroné.

La disposition devrait viser, en l'état du texte, l'article B.I.2.

27.1. Le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article B.I.18 du Code en projet prévoit :

« [l]'Autorité publique ne peut, en vertu des points 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, rejeter une demande lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement ».

L'exposé des motifs indique à cet égard :

« La seule hypothèse où l'exception en matière de protection des données à caractère personnel ne pourra pas être invoquée est lorsque la demande d'information portera sur des émissions environnementales, lesquelles ne supposent *a priori* pas, dans la grande majorité des cas, la communication de données à caractère personnel ».

²⁷ Voir l'avis 74.483/4 donné le 6 novembre 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2024 'modifiant la Nouvelle loi communale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2023-2024, n° 808/1, pp. 16-21, observation sous l'article 6 :

« Il ne peut être exclu que les 'notes de synthèses explicatives' accompagnant les projets de délibération du conseil communal contiennent des données à caractère personnel.

Il convient alors soit d'exclure explicitement les données à caractère personnel de la publication envisagée, soit d'encadrer le traitement de ces données en fixant dans l'avant-projet d'ordonnance les 'éléments essentiels' de ce traitement ».

27.2. Ainsi que l'a observé la section de législation,

« Wanneer de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is benadrukt dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek, geval per geval, van de verschillende aanwezige belangen vereisen : 'telkens [moet] *in concreto* het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond'.²⁸

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof lijkt te kunnen worden afgeleid dat die grondwetsbepaling zich weliswaar niet verzet tegen een algemene en absolute uitzondering op het recht op toegang tot bestuursdocumenten, maar enkel voor zover die maatregel evenredig is met het door de decreetgever nagestreefde doel. Inzonderheid moet worden aangetoond waarom er niet mee kan worden volstaan in een procedure te voorzien waarbij het belang van de openbaarheid wordt afgewogen tegen andere motieven van algemeen belang²⁹ »³⁰.

En prévoyant que la demande ne peut être rejetée pour certains motifs lorsque les informations sont relatives à des émissions dans l'environnement, l'article B.I.18, § 3, alinéa 2, en projet transpose l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième phrase, de la directive 2003/4/CE.

L'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE dispose :

« 2. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte :

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit ;

b) aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale ;

c) à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire ;

d) à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal ;

²⁸ Note de bas de page n° 44 de l'avis cité : Parl.St. Kamer 1992-93, nr. 839/1, 5.

²⁹ Note de bas de page n° 45 de l'avis cité : Zie inzonderheid GwH 19 december 2013, nr. 169/2013, B.15 tot B.27.

³⁰ Avis 63.130/3 donné le 16 mai 2018 sur un avant-projet devenu le 'Bestuursdecreet' de la communauté flamande et de la région flamande du 7 décembre 2018, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1656/1, pp. 783-864, observation 11.2.

e) à des droits de propriété intellectuelle ;

f) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou communautaire ;

g) aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données ;

h) à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

Dans ce cadre, et aux fins de l'application du point f), les États membres veillent au respect des exigences de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ».

27.3. Au regard de l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2003/4/CE, il va de soi que, si, ainsi que le prévoit l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième phrase, de la directive 2003/4/CE, la demande ne peut pas être rejetée pour le motif prévu au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'article B.I.18 du Code en projet (« la confidentialité des données à caractère personnel et des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit régional ou européen »), les autorités concernées doivent néanmoins veiller, dans l'hypothèse où les informations environnementales concernant des émissions dans l'environnement comporteraient des données à caractère personnel, au respect des exigences du RGPD, et dès lors vérifier concrètement si la communication des données à caractère personnel est indispensable à l'intérêt protégé par la communication des informations relatives aux émissions dans l'environnement ³¹.

³¹ Si tel n'est pas le cas, les données à caractère personnel pourraient être occultées dans le document transmis.

Article B.I.24

28. L'article B.I.24 du Code en projet dispose que : « Le présent livre ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration ». Ainsi, cette disposition en projet reproduit l'article 37 du décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'. Cette dernière disposition reproduisait à son tour l'article 22 de l'ordonnance du 30 mars 1995 'relative à la publicité de l'administration', sur lequel l'avis 23.853/1 a formulé l'observation suivante :

« Selon cet article, l'ordonnance ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration. Il est permis de présumer que les 'dispositions législatives' visées comportent également les dispositions d'ordonnances et que l'article emporte, par conséquent, que des ordonnances prévoyant une publicité moins étendue de l'administration doivent être réputées être implicitement abrogées, sur ce point, par l'ordonnance relative à la publicité de l'administration (voir, par exemple, l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale). Le Gouvernement devra veiller à vérifier quelles ordonnances ou parties de celles-ci seront ainsi abrogées de manière implicite, afin que les règles en question soient également abrogées de manière explicite en temps utile » ³².

La même observation peut être formulée en ce qui concerne le Code en projet à l'examen.

Article B.II.3

29.1. Le paragraphe 2 de l'article B.II.3 du Code en projet prévoit :

« La Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale du livre B.I. portant sur la publicité administrative, le livre B. II l'instituant et le livre C. IV en matière de partage administratif et de réutilisation, ainsi que sur les arrêtés d'exécution de ces livres. [...]

La Commission peut également remettre des avis à la demande d'une Autorité publique à propos d'une question relative à l'application du livre B.I. portant sur la publicité administrative, du présent livre et du livre C. IV en matière de partage administratif et de réutilisation, ainsi que sur les arrêtés d'exécution de ces livres ».

³² Avis 23.853/1 donné le 24 novembre 1994 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 'relative à la publicité de l'administration', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1994-1995, n° A-353/1, p. 25. Voir également l'avis 65.516/1 du 27 mars 2019, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-862/1-B-172/1, p. 57.

29.2. Le maintien de la compétence d'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et aux données agissant à la demande d'une autorité publique, qui figure à l'article B.II.3, § 2, alinéa 2, du Code en projet, suppose que soit organisé un mécanisme permettant d'éviter les cas dans lesquels, saisie d'un recours, ladite Commission devrait également donner avis sur la même question à la demande de l'autorité contre la décision de laquelle le recours est introduit ³³⁻³⁴.

Le texte sera complété en conséquence ³⁵.

Article B.II.5

30. Le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article B. II.5 du Code en projet dispose :

« Les deux membres de la chambre, en dehors du Président, sont désignés notamment en raison de leur connaissance approfondie dans le domaine de la gestion des données dans le secteur public et de l'échange de données d'information entre le secteur public et le secteur privé. Ils doivent être titulaires d'un diplôme universitaire de deuxième cycle et justifier une connaissance et d'une expérience suffisantes en matière de gestion des données dans le secteur public. La chambre doit être composée au minimum d'une personne titulaire d'un diplôme universitaire de deuxième cycle en droit et d'une personne démontrant une compétence technique dans le secteur des nouvelles technologies ».

En précisant que les désignations se font « notamment » en raison des connaissances, le paragraphe semble concevoir que d'autres critères puissent être pris en considération. Le commentaire de la disposition ne fournit aucune précision sur ce point. Par ailleurs, il convient de relever que le mot « notamment » est absent du dispositif lorsqu'il énonce les règles de désignation des autres membres de la commission.

³³ Voir en ce sens l'avis 64.533/4 donné le 3 décembre 2018 sur des amendements à une proposition devenue le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'modifiant le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration afin de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 625/4, pp. 2-5 ; l'avis 74.617/2, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3217/13, pp. 3-15, observation sous l'amendement n° 17, point 5.

³⁴ Voir le rapport annuel 2023 de la Commission d'accès aux documents administratifs bruxelloise, p. 4 : « Dans un de ses avis (AI. 22.23 du 6 mars 2023 [lequel se réfère à l'avis interprétatif n° 16.22 du 29 novembre 2022 lequel se réfère aux AI 8.21 du 1^{er} avril 2021, 11.21 du 21 mai 2021 et 13.21 du 16 septembre 2021]), la Commission a réitéré le principe important selon lequel il n'est pas de sa compétence d'émettre un avis à l'intention d'une autorité administrative sur une demande d'accès (individuelle) qui est examinée parallèlement par cette autorité. L'émission d'un avis dans un tel contexte constituerait une entorse aux garanties établies par le législateur bruxellois pour mettre en œuvre l'article 32 de la Constitution. En effet, l'intention ne peut être que la Commission émette un avis dans le cadre d'une demande d'accès individuelle qui pourrait par la suite être contestée devant la Commission par le biais d'un recours. Concrètement, la Commission devra donc – le cas échéant vérifier dans chaque cas si la demande d'avis présente un degré d'abstraction suffisamment avéré pour qu'elle puisse émettre un avis général sur l'application/le champ d'application du DOC ».

³⁵ Par exemple, par la précision, ainsi que le prévoit l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 de l'article B.II.3 du Code en projet, que la demande d'avis porte sur une question relative à l'application « générale » des parties visées du Code en projet.

La disposition sera revue pour compléter le dispositif à la lumière de l'observation ou, le cas échéant, pour omettre le mot « notamment ».

Article B.II.7

31. Au paragraphe 2, 1°, de l'article B.II.7 du Code en projet, il est fait référence à l'hypothèse où le président ou tout autre membre de la Commission « manque à ses devoirs ».

Dans un souci de sécurité juridique, dès lors que la disposition organise la cessation anticipée des fonctions, il convient de prévoir une disposition spécifique reprenant les devoirs spécifiques dont il est ici question et qui diffèreraient des autres obligations des membres de la Commission, mentionnées au paragraphe 2, 2° à 4°, du même article.

Articles B.II.16 et B.II.17

32. L'article B.II.16, § 1^{er}, du Code en projet fait double emploi avec l'article B.II.17, § 2, dans la mesure où ces deux dispositions prévoient toutes deux les points de départ des délais envisagés.

Les dispositions seront revues pour assurer leur articulation et, le cas échéant, pour omettre la répétition.

Article B.II.20

33. Au paragraphe 2, 2°, de l'article B.II.20 du Code en projet, il est énoncé qu'

« [e]n l'absence de notification du maintien de son recours par le requérant dans un délai de 15 jours à compter de la réception par la Commission de la notification du médiateur, le requérant est réputé se désister de son recours ».

Toutefois, le texte néerlandais des avant-projets de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, sur lesquels la section de législation a donné les avis 75.158/VR et 75.314/VR, énonce cette disposition en ces termes :

« Indien de verzoeker de Commissie niet binnen 15 dagen na ontvangst van de kennisgeving van de Ombudsman meedeelt dat hij het beroep wenst te handhaven, wordt hij geacht het beroep te hebben ingetrokken ».

Le texte néerlandais permet de déduire que c'est la réception de la notification du médiateur par le requérant qui est visée. En outre, l'intéressé n'a pas connaissance de la réception de la notification du médiateur par la Commission, de sorte que le délai de quinze jours dont il est question dans cette disposition, ne peut raisonnablement pas commencer à courir pour lui à ce moment-là. Eu égard à ce qui précède, on omettra les mots « par la Commission » dans le texte à l'examen.

Article B.II.21

34. L'obligation de motivation formelle résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Cette obligation ne doit dès lors pas être répétée dans la disposition à l'examen.

L'alinéa 3 de l'article B.II.21 du Code en projet sera donc omis.

Article B.II.25

35. Au paragraphe 2 de l'article B.II.25 du Code en projet, il convient de compléter la disposition de manière telle que le rapport annuel qui y est visé soit simultanément déposé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'à l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune et à l'assemblée de la Commission communautaire française.

36. Au paragraphe 4 du même article, il convient, pour éviter toute ambiguïté, de préciser l'objet du bilan que la Commission doit opérer dans les deux ans après l'entrée en vigueur du livre B.II.

Article C.II.2

37. L'articulation entre le paragraphe 2 et le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article C.II.2 du Code en projet, qui semblent en partie redondants ³⁶, n'apparaît pas clairement.

La disposition sera adaptée en conséquence.

Article C.II.6

38. La notion de « standards communs », visée au 3° de l'article C.II.6 du Code en projet, n'est nullement définie dans le reste du Code. Or, l'article C.II.9 en projet prévoit que les autorités publiques doivent déployer des solutions qui privilégient ceux-ci.

³⁶ Le paragraphe 2 en projet prévoit : « Les Autorités publiques sécurisent les données, et plus spécifiquement les données protégées, en toute circonstance, à des fins de qualité et de respect des droits des tiers ». Le paragraphe 3, alinéa 2, en projet prévoit : « Les Autorités publiques garantissent notamment la protection et la sécurisation des données protégées. Plus particulièrement, les Autorités publiques garantissent que les données à caractère personnel ou faisant l'objet de droits de propriété intellectuelle, ou contenant des secrets d'affaires ou commerciaux, ou encore des secrets statistiques, ne peuvent être partagées qu'aux conditions légales ou réglementaires en vigueur. Les Autorités publiques protègent également la vie privée et les droits des personnes concernées par les données à caractère personnel qu'elles détiennent ».

À cet égard, il y a lieu de s'interroger au sujet de l'articulation de ces « standards communs » avec les « standards reconnus au niveau national ou international » évoqués à l'article C.II.17, alinéa 2, du Code en projet.

L'article C.II.6 du Code en projet sera revu et la notion sera explicitée pour éviter, le cas échéant, toute confusion.

Article C.II.11

39. L'article C.II.11 du Code en projet dispose que les autorités publiques favorisent la culture de la donnée, entre autres notamment par « la mobilisation » de toutes les parties prenantes. Au lieu de cela, on écrira « l'implication ».

Article C.II.14

40. La portée de la notion d'« espaces européens communs », visée à l'alinéa 2, 2°, de l'article C.II.14 du Code en projet est ambiguë et sera explicitée.

Article C.III.1

41. Aux alinéas 3 et 4 de l'article C.III.1 du Code en projet, les renvois dont il est fait mention seront complétés.

Interrogé à ce sujet, le délégué a indiqué que les alinéas doivent être complétés comme suit :

« Le deuxième palier est soumis au :

Titre 1 du présent livre,

Titre 2 du présent livre,

Titre 3 du présent livre à l'exception du chapitre 2,

Titre 4 du présent livre,

Le troisième palier est soumis au :

Titre 1 du présent livre

Titre 2 du présent livre

Chapitre 3 du titre 3 du présent livre

Article C.III.16, al. 1 et 2 du titre 4 du présent livre ».

Article C.III.9

42. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article C.III.9 du Code en projet dispose :

« [l]es données publiques d'un partenariat sont catégorisées au minimum conformément au présent titre ».

Interrogé sur la portée de cet alinéa, le délégué a répondu :

« Le paragraphe 1^{er} exprime l'obligation pour les Autorités publiques d'identifier et de classer les données conformément au présent chapitre. Il est important de préciser que la catégorisation proposée est un cadre minimal sur lequel peuvent venir se greffer d'autres catégories identifiées selon le cas par les Autorités publiques ou tout autre partie. Il est envisageable que de nouvelles classifications, ou de nouveaux types de données apparaissent au fil des usages.

Chaque donnée est identifiée au regard de chacune des classifications proposées en vue de générer les métadonnées telles que prévues par le titre 4. Cela permet de générer des métadonnées (données qui fournissent des informations sur d'autres données) utiles et compréhensibles pour tous puisque les catégories de données sont normalisées au travers de la nomenclature commune. Chaque utilisateur peut donc récupérer les données pertinentes pour ses besoins.

L'approche vise à s'assurer que les métadonnées générées sont compréhensibles et pertinentes peu importe le point de vue de l'utilisateur. Cela signifie que, que l'on soit un analyste, un gestionnaire de données, un décideur, ou un auditeur externe, les métadonnées fournissent une information claire et immédiatement utile sur les données concernées ».

Le segment de phrase selon lequel les données « sont catégorisées au minimum » manque toutefois de clarté et sera reformulé pour mieux traduire l'intention des auteurs de l'avant-projet, telle que celle-ci ressort des explications du délégué.

43. Au sujet du paragraphe 2 du même article, le délégué a indiqué ce qui suit :

« Le paragraphe 2 précise que chaque catégorie de donnée est encadrée par un ensemble de dispositions juridiques et administratives (par exemple le RGPD pour les données à caractère personnel, le respect des droits d'auteurs pour les données protégées par des droits intellectuels, ...) ».

Compte tenu de ces explications, la portée normative de ce paragraphe n'est pas certaine dès lors qu'il se contente de répéter que chaque catégorie de données est régie par d'autres dispositions.

Pour éviter toute interprétation erronée, et dès lors que la plus-value de ce paragraphe n'apparaît pas clairement, le paragraphe 2 sera omis.

Article C.III.14

44. L'article C.III.14, § 5, du Code en projet dispose :

« Sans préjudice des droits des personnes concernées et des recours organisés par le RGPD, les Autorités publiques organisent les recours internes permettant aux personnes titulaires de droits sur les données protégées [de] déposer plainte auprès des services ou des personnes compétentes au sein des Autorités publiques dès qu'ils estiment que leurs droits ne sont pas respectés ou sont menacés ».

On n'aperçoit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « les recours internes ». Si les auteurs de l'avant-projet se réfèrent à une procédure de dépôt de plaintes, il est recommandé de le préciser en termes exprès dans la disposition en projet et en outre de développer ce point. Dans la mesure où l'intention serait plutôt d'instaurer une autre voie de recours interne, les principes qui s'y appliqueraient devraient être définis de manière plus circonstanciée dans le dispositif de cette disposition afin de faire apparaître plus clairement l'intention des auteurs de l'avant-projet. Dans ce cas aussi, il y a lieu d'explicitier la voie de recours envisagée.

Article C.III.25

45. Le paragraphe 4 de l'article C.III.25 du Code en projet énonce :

« Conformément avec l'état de l'art, le chiffrement des données protégées en transit est obligatoire, notamment lors de la transmission via des réseaux non sécurisés ».

Or, le paragraphe 5 du même article répète pour sa part :

« Conformément à l'état de l'art, le chiffrement des données protégées en transit est obligatoire ».

Compte tenu de cette répétition, le paragraphe 5 sera omis, et la numérotation des paragraphes sera adaptée en conséquence dans l'article en projet.

Article C.IV.2

46. Au 5° de l'article C.IV.2 du Code en projet, il convient d'ajouter l'intitulé complet de la directive (UE) 2019/1937, à savoir la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 'sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union'.

Article C.IV.15

47. Au paragraphe 3, 1°, de l'article C.IV.15 du Code en projet, il convient de remplacer les mots « l'article 2, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 » par les mots « l'article 2, § 3, de la loi du 8 août 1983 ».

Article C.IV.17

48. Dans la phrase liminaire du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article C.IV.17 du Code en projet, les mots « visée au paragraphe 2, 1° et 2° » seront remplacés par les mots « visée au paragraphe 3, 1° et 2° ».

49. Au paragraphe 4, alinéa 2, du même article, les mots « visée au paragraphe 2, 3° » seront remplacés par les mots « visée au paragraphe 3, 3° ».

Article C.IV.18

50. Le 1° de l'article C.IV.18 du Code en projet envisage le régime de réutilisation suivant :

« la réutilisation des documents et des données publiques des Autorités publiques ouverts accessibles librement et des documents partageables accessibles aux conditions décrites dans le présent, titre conformément à la transposition de la Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (refonte) ».

Il convient de relever qu'une disposition de droit interne ne doit pas faire référence à une directive, mais aux dispositions de droit interne qui ont transposé cette dernière.

Article C.IV.21

51. L'alinéa 1^{er} de l'article C.IV.21 du Code en projet ne présente aucun contenu normatif, mais doit être assimilé à un intitulé.

L'alinéa sera omis.

Article C.IV.22

52. À l'alinéa 5 de l'article C.IV.22 du Code en projet, les mots « l'article C.VI.33 » seront remplacés par les mots « l'article C.IV.33 ».

Article C.IV.24

53. Au paragraphe 2 de l'article C.IV.24 du Code en projet, la notion de « normes formelles ouvertes au sens du présent Code » n'est nullement explicitée et manque de précision.

La disposition sera complétée sur ce point.

Article C.IV.25

54. L'article C.IV.25, § 1^{er}, du Code en projet dispose qu'une redevance « peut » être demandée pour la mise à disposition d'un document.

Ainsi, le pouvoir de prélever ou non une redevance est délégué aux autorités publiques auxquelles s'applique l'article C.IV.25.

Même si, comme tel est le cas en l'espèce, la faculté d'exiger une rétribution est inscrite dans une norme européenne, sa mise en œuvre doit prendre en considération le principe de légalité formelle relative au prélèvement de rétributions énoncé à l'article 173 de la Constitution. Conformément à cet article, il appartient au législateur décentralisé ou régional bruxellois de préciser les cas qui peuvent donner lieu à la perception d'une rétribution, ainsi que de désigner les redevables ³⁷. En outre, c'est au législateur, qui a le pouvoir d'établir une rétribution, qu'il incombe de déterminer également les cas dans lesquels peuvent être accordées les exemptions et réductions ³⁸. Il n'est donc pas conforme à cette disposition constitutionnelle de confier au pouvoir exécutif le soin de décider de percevoir ou non une rétribution.

Il convient de réexaminer l'article C.IV.25 du Code en projet au regard de ce qui précède.

³⁷ Avis 69.675/3 donné le 20 juillet 2021 sur un projet d'arrêté ministériel flamand 'over de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand', observation 3.2 ; avis 68.145/3 donné le 10 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand 'tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen', observation 5.2.3.

³⁸ Avis 62.411/2/AG donné le 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi « instaurant la Brussels International Business Court », *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3072/001, pp. 94-148, observation 48 (avec référence à l'avis 46.941/3 donné le 14 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 octobre 2009 'fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants' ; avis 47.147/1/V donné le 8 septembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 juin 2010 'modifiant l'arrêté royal du 19 avril 1999 fixant les conditions dans lesquelles le Fonds des maladies professionnelles peut émettre des avis en matière d'exposition aux risques de maladie professionnelle dans le cadre de ses missions préventives' ; avis 49.269/3 donné le 8 mars 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande et de la Communauté flamande du 8 juillet 2011 'tot wijziging van verschillende decreten in het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen' (Tourisme Belgique-Flandre & Bruxelles), *Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1093/1.

Article C.IV.26

55. L'alinéa 4 de l'article C.IV.26 du Code en projet prévoit :

« Pour l'application du présent article, les Autorités publiques utilisent les licences prévues au Chapitre II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2018 portant exécution de l'ordonnance du 27 octobre 2016 visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (open data) et portant transposition de la Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 modifiant la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, jusqu'à ce que celui-ci soit abrogé ».

Cet alinéa s'assimile à une disposition transitoire, laquelle doit prendre place, pour plus de lisibilité, à la fin de l'avant-projet, de manière autonome.

Article C.IV.30

56. L'alinéa 2 de l'article C.IV.30 du Code en projet doit indiquer le numéro d'ordre de la directive (UE) 2019/2024.

Article C.V.2

57. La notion de « cadre documentaire de base », visée à l'alinéa 1^{er}, 3^o, de l'article C.V.2 n'est pas définie dans le Code en projet.

La disposition sera complétée pour que la notion soit davantage explicitée.

Article C.V.4

58. D'une manière générale, l'usage de tirets à l'intérieur d'une énumération est à éviter³⁹. Il convient d'utiliser à l'article C.V.4 du Code en projet les subdivisions 1^o, 2^o, 3^o..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c), *etc.*

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les articles C.V.6 et C.V.8 du Code en projet.

³⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

Article C.V.5

59. Le dernier alinéa de l'article C.V.5 du Code en projet n'est revêtu d'aucune valeur normative propre, la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' et le RGPD devant en tout état de cause être respectés. Le dernier alinéa de cet article est donc superflu et sera omis.

Article C.V.17

60. L'article C.V.17 du Code en projet reproduit partiellement le contenu de l'article 7, paragraphe 4, du règlement sur la gouvernance des données, en particulier en ce qui concerne la nature de l'assistance.

Il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE »), un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou si le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement. Ce procédé risque aussi de créer une équivoque en ce qui concerne le moment de l'entrée en vigueur des normes concernées ⁴⁰.

Si, dans l'intérêt de la lisibilité ou d'une bonne compréhension de la réglementation en projet ou modifiée, il s'avérait malgré tout nécessaire de reproduire une disposition d'un règlement, il conviendrait de se référer à cette disposition (« conformément ») afin que sa nature juridique demeure identifiable. En outre, il est recommandé de se rapprocher aussi textuellement que possible des dispositions du règlement concernées ⁴¹.

⁴⁰ C.J., 7 février 1973, C-39/72, *Commission c. Italie*, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; C.J.U.E., 2 février 1977, C-50/76, *Amsterdam Bulb*, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7.

⁴¹ Voir par exemple l'avis 74.481/1 donné le 31 janvier 2024 sur un avant-projet d'ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation par l'octroi d'aides affectées à des finalités économiques en faveur des entreprises et des organismes de recherche assimilés à des entreprises et l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation par l'octroi d'aides à finalité non économique en faveur des organisations non marchandes, des organismes de recherche et des entreprises », observation 3.1.

En ce qui concerne ce point, il convient de noter que l'article C.V.17 du Code en projet reproduit les formes d'assistance énumérées dans l'article 7, paragraphe 4, a), b), d) et e), du règlement sur la gouvernance des données mais pas celle énoncée à l'article 7, paragraphe 4, c), de ce règlement, ce qui peut prêter à confusion.

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé soit d'omettre l'énumération de l'article C.V.17 du Code en projet et de plutôt faire référence « aux formes d'assistance énumérées dans l'article 7, paragraphe 4, du règlement sur la gouvernance des données », soit de compléter l'article C.V.17 sur ce point.

Article C.VI.6

61. Au paragraphe 3, alinéa 3, de l'article C.VI.6 du Code en projet il est énoncé que « [l]es membres permanents sont obligatoirement présents à chaque réunion du Comité de validation de l'architecture numérique ».

Il n'est toutefois pas précisé si l'absence d'un membre permanent entraîne des conséquences individuelles pour le membre concerné, même en cas de force majeure, ou si une telle absence entraîne l'irrégularité de la composition du comité dans son ensemble.

La disposition sera complétée pour fixer les conséquences de l'absence d'un membre permanent.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article C.VI.11, § 2, alinéa 2, du Code en projet.

ARTICLE 20 (LIRE : ARTICLE 10)

62. À l'alinéa 1^{er}, les mots « de la Région de Bruxelles-Capitale » seront insérés entre les mots « 17 juillet 2020 » et les mots « garantissant le principe ».

62. À l'alinéa 3, les mots « de la Région de Bruxelles-Capitale » seront insérés entre les mots « 27 octobre 2016 » et les mots « visant à l'établissement ».

64. À l'alinéa 4, les mots « de la Région de Bruxelles-Capitale » seront insérés entre les mots « 8 mai 2014 » et les mots « portant création et organisation ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jeroen VAN NIEUWENHOVE