



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

13 juillet 2023

AVIS n° 2023-104

Concernant le refus de donner accès aux documents contenant
les algorithmes utilisés dans l'outil Big Data Analytics Platform
(BDAP) par l'ONSS

(CADA/2023/112)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 11 avril 2023, Madame X introduit auprès de l'ONSS une « demande d'accès formelle aux informations relatives à l'outil OASIS » qu'utilise l'administration ainsi qu'au successeur de cet outil.

Elle formule pour cela une série de nombreuses questions et sous-questions, et sollicite notamment copie des documents suivants :

- l'analyse d'impact concernant OASIS et son successeur ;
- les études préalables à la mise en place d'OASIS et de son successeur;
- l'éventuelle FAQ qui explique au public et/ou aux agents le mode d'emploi d'OASIS et de son successeur ;
- l'accord de coresponsabilité au sens de l'article 26 du RGPD ;
- tout éventuel accord de sous-traitance concernant les traitements liés à OASIS et à son successeur ;
- l'accord de sous-traitance conclu dans le cadre de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2021 ;
- la copie totale ou partielle des algorithmes utilisés dans OASIS et son successeur.

1.2. Par un courrier du 26 mai 2023, l'ONSS répond à la demanderesse avec les éléments suivants :

« 4. Puis-je avoir une copie de l'analyse d'impact concernant OASIS? »
Aucune analyse d'impact dans le sens de l'art. 35 RGPD n'a été réalisée spécifiquement pour OASIS.

Une analyse de risque globale a été effectuée pour tous les traitements de données à caractère personnel effectués par la direction Datamining de l'ONSS (voir les annexes 1, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 et 1.5). Il s'agit de documents évolutifs, qui seront mis à jour à chaque fois qu'il y aura des changements et des évolutions fondamentaux.

5. Puis-je avoir une copie des études préalables à la mise en place d'OASIS ?

L'ONSS n'a pas reçu d'études préalables éventuelles du SPF Sécurité Sociale au moment de la fusion des services d'inspection du SPF Sécurité Sociale et de l'ONSS au 1er juillet 2017.

6. Puis-je avoir copie d'un éventuel « FAQ » qui explique au public et/ou aux agents le mode d'emploi de OASIS ?

Dans le cadre du projet OASIS, nous n'avons pas réalisé de « FAQ » pour le public et/ou nos agents, mais il existe bien un guide utilisateur (voir les annexes de notre réponse du 21 août 2020).

7. Puis-je avoir une copie de l'accord de coresponsabilité au sens de l'article 26 RGPD ?

Il n'y a pas d'accord de coresponsabilité au sens de l'article 26 RGPD, vu que le CLS et l'ONEM n'étaient que les destinataires des alarmes OASIS.

8. Puis-je avoir une copie de tout éventuel accord de sous-traitance concernant les traitements liés à OASIS ?

En annexe 2 vous trouverez "Les modalités générales de collaboration Smals (2019)" et en annexe 3 vous trouverez le document "Bijzondere samenwerkingsmodaliteiten Ref. : 2022/RSZ/80181/V1.0/ALGEMENE VERORDENING GEGEVENSBECHERMING".

9. Puis-je avoir une copie de l'accord de sous-traitance conclu dans le cadre de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2021 ? Est-ce bien OASIS qui est utilisé dans ce cadre ? Sinon, de quel outil s'agit-il ?

L'outil OASIS n'est pas utilisé dans le cadre de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2021.

L'ONSS a développé des solutions ad hoc dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19. Vous trouverez plus d'informations dans la délibération n° 21/138 du 16 juillet 2021 relative à la communication de données à caractère personnel en vue de l'exécution de l'accord de coopération du 31 mai 2021 concernant des traitements particuliers de données à caractère personnel en vue du traçage et de l'examen des clusters et collectivités, en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires et en vue de la surveillance par les inspecteurs sociaux compétents du respect des mesures pour limiter la propagation du coronavirus covid-19 sur les lieux de travail.

11. Je souhaite en savoir plus sur les algorithmes utilisés dans OASIS, qui sont des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration. a) Puis-je en avoir une copie, totale ou partielle ?

Voir notre réponse du 21 août 2020, sous le point 1.

II. Questions relatives à la BDAP

Il n'y a pas vraiment un successeur de OASIS. L'ONSS a acheté via un marché public un nouveau outil "Big Data Analytics Platform (BDAP)" contenant un "datawarehouse" et un outil qui permet de créer des modèles de "datascience", y compris le "datamatching" ou le "datamining". À ce jour il n'y a que des modèles en production basés sur du "datamatching" au sens de l'article 5bis de la loi précitée du 15 janvier 1990.

Vous trouverez plus de détails sur ces modèles dans l'annexe de notre réponse du 1^{er} février 2023.

4. Puis-je avoir une copie de l'analyse d'impact concernant la "BDAP" ?

Une analyse de risque globale au sens de l'art. 35 RGPD a été effectuée pour tous les traitements de données à caractère personnel effectués par la direction Datamining de l'ONSS, oui ou non dans le cadre de la BDAP (voir les annexes 1, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 et 1.5). Il s'agit de documents évolutifs, qui seront mis à jour à chaque fois qu'il y aura des changements et des évolutions fondamentaux.

5. Puis-je avoir une copie des études préalables à la mise en place de la "BDAP" ?

Les besoins en matière de de "datascience", y compris le "datamatching" ou de "datamining", ont été déterminés en concertation avec les services opérationnels de l'ONSS, des réflexions internes à la direction du datamining et avec le management de l'ONSS, etc.

En tout état de cause, il fallait un nouvel environnement technique dans lequel les traitements de données à caractère personnel existants et futurs pouvaient être effectués conformément à la législation en vigueur, dont le RGPD.

Pour plus de détails, voir également les pages 55 à 100 du "Cahier Spécial des Charges de la BDAP" (l'annexe 6 de notre réponse du 21 août 2020).

6. Puis-je avoir copie d'un éventuel "FAQ" qui explique au public et/ou aux agents le mode d'emploi de la "BDAP" ?

Dans le cadre de la BDAP, l'ONSS n'a pas réalisé de "FAQ" pour le public et/ou nos agents.

Seul les collaborateurs de la Direction du Datamining ont accès à la BDAP. Toutefois, les résultats des modèles sont accessibles aux utilisateurs. Des formations, des sessions d'information, des SPOC, etc. sont prévus pour chaque modèle. Les utilisateurs des modèles

peuvent poser leurs questions à une adresse électronique spécifique de la direction Datamining.

7. Puis-je avoir une copie de l'accord de coresponsabilité au sens de l'article 26 RGPD ?

L'ONSS étant le seul développeur et utilisateur de la plateforme BDAP, il n'y a pas d'accord de coresponsabilité.

8. Tout éventuel accord de sous-traitance concernant les traitements liés à la "BDAP" ?

En annexe 2 vous trouverez "Les modalités générales de collaboration Smals (2019) ».

En annexe 3 vous trouverez le document "Bijzondere samenwerkingsmodaliteiten Ref. : 2022/RSZ/80181/V1.0/ALGEMENE VERODENING GEGEVENSBECHERMING".

En annexe 4 vous trouverez le document "Clauses contractuelles de sous-traitance "Responsable de traitement - Sous-traitant" (DPA) aux fins de respect du RGPD, dans le cadre du contrat de fourniture de services (BDAP - Smals-BB-001.015/2018)".

9. Je souhaite en savoir plus sur les algorithmes utilisés dans la "BDAP", qui sont des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration.

a) Puis-je en avoir une copie, totale ou partielle ?

Nous référerons à l'annexe de notre réponse du 1er février 2023.

Nous ne vous communiquons pas de documents contenant les formules mathématiques utilisées, vu qu'en application de l'article 6 § 1^{er}, 6° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, leur publicité ne l'emporte pas sur un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public, plus précisément l'intérêt qu'a l'ONSS à recevoir les cotisations sociales qui lui sont dues de droit. La publicité des formules mathématiques utilisées dans BDAP peut porter dommage à la lutte contre la fraude sociale ».

1.5. Par un courriel du 21 juin 2023, la demanderesse introduit une demande de reconsidération auprès de l'ONSS.

1.6. Par un courriel du même jour, la demanderesse sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération à l'ONSS et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. Il convient de rappeler que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique qu'aux documents administratifs existant. La notion de « document administratif » devant s'entendre au sens de « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » (article 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994).

3.2. Le droit d'accès ne concerne que les documents administratifs existant et n'impose pas aux autorités administratives l'obligation de créer des documents administratifs pour répondre aux besoins d'information de la demanderesse. Même si la loi du 11 avril 1994 accorde, outre un droit de regard et un droit d'obtenir copie d'un document administratif, un droit à une explication, il ne faut pas donner à ce droit un sens qui obligerait une administration fédérale à fournir des informations qui vont au-delà du contenu d'un document administratif particulier. Selon la commission, la loi du 11 avril 1994 ne constitue pas l'instrument adéquat pour recevoir les explications sollicitées si celles-ci ne figurent dans aucun document administratif existant.

3.3. A l'inverse, dans la mesure la demande porte sur des documents administratifs existant, l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2, Cour d'arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15

septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

3.4. Pour refuser l'accès aux documents sollicités, l'ONSS invoque l'article 6, § 1er, 6°, de la loi du 11 avril 1994.

L'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994 lit comme suit : « *L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public* ».

3.5. Pour pouvoir invoquer ce motif d'exception, l'ONSS doit concrètement démontrer que les informations contenues dans les algorithmes demandés pourraient porter atteinte à un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public.

L'ONSS indique en ce sens que « *la publicité des formules mathématiques utilisées dans OASIS peut porter dommage à la lutte contre la fraude sociale. La divulgation par vous de ces formules pourrait à terme apprendre aux employeurs des secteurs à risque à masquer les comportements considérés comme des signaux de fraude* ».

3.7. En l'espèce, la Commission considère que la motivation donnée par l'ONSS pour justifier son refus n'est pas suffisamment concrète. En particulier, le lien que l'ONSS établit entre la divulgation des formules mathématiques et le dommage à la lutte contre la fraude société doit être explicité, sous peine de permettre à toute autorité de refuser in abstracto toute communication afférente à des formules mathématiques.

Bruxelles, le 13 juillet 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président