



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 09/2023 du 20 janvier 2023**

**Objet: Avant-projet de décret modifiant le Code wallon du développement territorial et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales (CO-A-2022-297)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Monsieur Willy Borsus, Vice-Président, ministre de l'Economie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'IFAPME et des Centres de compétence, du Gouvernement wallon, reçue le 27 octobre 2022;

Vu les informations complémentaires transmises le 19 décembre 2022 ;

émet, à la majorité de ses membres, conformément à l'article 25 de la LCA, le 20 janvier 2023, l'avis suivant :

## I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 27 octobre 2022, le Vice-Président, ministre de l'Economie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'IFAPME et des Centres de compétence du Gouvernement wallon a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de décret *modifiant le Code wallon du développement territorial et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales* (ci-après l'« avant-projet »).
2. Le *Code wallon du développement territorial* (ci-après le « CoDT ») prévoit la participation du public à l'élaboration de plans de secteur<sup>1</sup>, de certains périmètres<sup>2</sup>, du schéma de développement du territoire<sup>3</sup> (ci-après le « SDT ») et au processus décisionnel de permis conformément au Titre Ier (« Participation du public) du Livre VIII (« Participation du public et évaluation des incidences des plans et programmes ») du CoDT. Cette participation du public est réalisée notamment au moyen d'une réunion d'information préalable ou d'une séance de présentation du projet de SDT.
3. Un des objectifs poursuivis par l'avant-projet est d'accroître et de renforcer cette phase de la participation du public afin, d'une part, de tirer les leçons des mesures mises en œuvre, dans l'urgence, au moment de l'apparition de la pandémie du Covid 19<sup>4</sup> et, d'autre part, d'améliorer les

<sup>1</sup> Conformément à l'article D.II.18 du CoDT, le plan de secteur fixe l'aménagement du territoire qu'il couvre. En vertu de l'article D.II.21, §1<sup>er</sup>, du CoDT, « le plan de secteur comporte :

1° la détermination des différentes affectations du territoire;

2° le tracé existant et projeté, ou le périmètre de réservation qui en tient lieu, du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides, à l'exception de l'eau, et d'énergie.

Par périmètre de réservation, on entend la partie de territoire qui réserve les espaces nécessaires à la réalisation, la protection ou le maintien d'infrastructures de communication ou de transport de fluides et d'énergie. Les actes et travaux soumis à permis peuvent être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières. [...] »

<sup>2</sup> En vertu de l'article D.VIII.1 en projet du CoDT, sont visés notamment le périmètre de site à réaménager, le périmètre de réhabilitation paysagère et environnementale, le périmètre de remembrement urbain.

<sup>3</sup> Il ressort de l'article D.II.2, §§1 et 2 du CoDT que « Le schéma de développement du territoire définit la stratégie territoriale pour la Wallonie sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle régionale.

L'analyse contextuelle comporte les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire.

§ 2. La stratégie territoriale du schéma de développement du territoire définit :

1° les objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire, et la manière dont ils s'inscrivent dans le contexte suprarégional;

2° les principes de mise en oeuvre des objectifs, notamment ceux liés au renforcement des centralités urbaines et rurales;

3° la structure territoriale.

Les objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire visés à l'alinéa 1er, 1°, ont pour but :

1° la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle des territoires et des ressources;

2° le développement socio-économique et de l'attractivité territoriale;

3° la gestion qualitative du cadre de vie;

4° la maîtrise de la mobilité.

[...] »

<sup>4</sup> Il est ainsi indiqué dans l'exposé des motifs que « La dématérialisation des process auxquels la pandémie a contraint a montré, au final, certains avantages qu'il convient de pérenniser. L'organisation des réunions d'information préalables en distanciel a

outils et d'optimiser la gestion du territoire afin de combler les lacunes du CoDT qui constituent des freins au développement durable et attractif du territoire<sup>5</sup>.

4. C'est dans ces conditions que l'avant-projet :

- maintient la tenue d'une réunion d'information préalable à la révision du plan de secteur d'initiative communale ou d'initiative d'une personne physique ou morale, privée ou publique en application des articles D.II.47<sup>6</sup>, D.II.48<sup>7</sup> et D.II.52<sup>8</sup> du CoDT, une réunion d'information préalable à une procédure conjointe plan/permis<sup>9</sup> et la séance de présentation du SDT ;
- prévoit dorénavant une réunion d'information préalable à une procédure conjointe périmètre/permis<sup>10</sup> lorsque la demande conjointe est soumise à évaluation des incidences sur l'environnement ;
- prévoit l'enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du SDT et la consultation de la vidéo sur rendez-vous ou à distance ;
- maintient l'affichage d'un avis et sa diffusion dans des journaux préalablement à la tenue de la réunion d'information préalable ;
- prévoit la communication au Gouvernement wallon de données de certaines personnes préalablement à la tenue de la réunion d'information préalable à la procédure conjointe plan/permis et de la procédure conjointe périmètre/permis.

---

*favorisé une meilleure participation du public que le déplacement à une réunion physique peut décourager. Il convient dès lors de conserver cette possibilité d'information à distance tout en maintenant les réunions présentielles dont les interactions sont différentes et qui évitent l'exclusion numérique ».*

<sup>5</sup> Il ressort de l'exposé des motifs (pp. 9 et 10) que la réforme entend ainsi donner une place importante à l'évaluation des incidences des outils afin de les améliorer. Il est ainsi indiqué qu'« Outre une modification du contenu minimal du rapport sur les incidences environnementales, il est proposé de soumettre à évaluation des incidences les outils qui, en considération de la jurisprudence récente de la Cour de Justice de l'Union Européenne, constituent des plans et programmes soumis à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, les guides et les périmètres de remembrement urbain, de sites à réaménager et de réhabilitation paysagère et environnementale. » C'est dans ce cadre que l'avant-projet vise à « renforcer » la participation du public par « l'ajout de possibilités de consultation à distance des réunions d'information préalables et séances de présentation du SDT ».

<sup>6</sup> Lorsque la demande de révision du plan de secteur vise un nouveau zonage qui constitue une réponse à des besoins qui peuvent être rencontrés par un aménagement local.

<sup>7</sup> Lorsque la demande de révision du plan de secteur vise l'inscription d'une zone d'activité économique ou d'une zone d'extraction ou lorsqu'elle porte sur l'inscription du tracé d'une principale infrastructure de transport de fluides ou d'énergie ou du périmètre de réservation qui en tient lieu.

<sup>8</sup> Cet article concerne la demande de révision de plan de secteur à l'initiative de la commune selon une procédure accélérée.

<sup>9</sup> Cette réunion d'information préalable concerne les demandes visées à l'article D.II.54 en projet du CoDT, à savoir, la demande de permis d'urbanisme, de permis d'environnement ou de permis unique au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement qui est menée conjointement à une procédure de révision du plan de secteur lorsque celle-ci est nécessaire à l'octroi du permis concerné dans les conditions fixées audit article D.II.54 du CoDT.

<sup>10</sup> Cette réunion d'information préalable concerne les demandes visées à l'article D.V.16 en projet du CoDT, à savoir une demande de permis d'urbanisme ou de permis d'environnement ou unique au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et une demande visant à faire reconnaître un périmètre de site à réaménager ou de remembrement urbain lorsque le projet à autoriser s'implante, en tout ou en partie, dans le périmètre et qu'il vise à réaliser respectivement des actes et travaux visés audit article D.V.16 en projet.

5. L'enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du SDT ainsi que la consultation de la vidéo desdites réunion et séance, l'affichage de l'avis et sa diffusion dans des journaux ainsi que la communication de données au Gouvernement wallon dans le cadre des procédures conjointes impliquent des traitements de données à caractère personnel pour autant qu'ils concernent des personnes physiques.
6. La demande d'avis porte sur les articles D.VIII.5, §§2, 4 et 7 ; D.VIII.5/2, alinéa 2 ; D.VIII.5/5, alinéa 4 ; D.VIII.5/6, alinéa 5 ; D.VIII.5/9, alinéa 1er ; D.VIII.5/12, alinéa 4 ; D.VIII.5/13, alinéa 5 et D.VIII.10 en projet du CoDT. Le présent avis se limite à examiner ces dispositions dans la mesure où ils appellent des commentaires en termes de protection de données à caractère personnel.

## II. EXAMEN DE LA DEMANDE

### a. Rappel : principes de légalité et de prévisibilité

7. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale<sup>11</sup> et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement<sup>12</sup> doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les « éléments essentiels » du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance).

### b. Enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du SDT et consultation de la vidéo desdites réunion et séance

8. En vertu des articles D.VIII.5, §§6 et 7 (révision du plan de secteur), D.VIII.5/6, alinéas 4 et 5 (procédure conjointe plan/permis), D.VIII.5/13, alinéas 4 et 5 (procédure conjointe périmètre/permis) en projet du CoDT, la réunion d'information préalable est filmée, selon les modalités fixées par le Gouvernement et dans le respect du droit à la vie privée. La vidéo de la réunion est consultable à la commune sur rendez-vous et à distance, à partir du surlendemain de la réunion pendant 15 jours. De même, en vertu de l'article D.VIII.10 en projet du CoDT, les séances de présentation du projet de SDT sont filmées selon les modalités fixées par le Gouvernement et dans le respect du droit à la vie privée et la vidéo desdites séances est

---

<sup>11</sup> Article 6.1.c) du RGPD.

<sup>12</sup> Art. 6.1.e) du RGPD.

consultable auprès des fonctionnaires délégués sur rendez-vous et à distance, à partir du surlendemain de la séance pendant 15 jours.

i. Finalité des traitements de données

9. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
10. En premier lieu, en ce qui concerne la réunion d'information préalable, il ressort de l'article D.VIII.5, §1<sup>er</sup>, en projet du CoDT que la réunion d'information préalable à la révision du plan de secteur a pour objet :
  - 1° de permettre au demandeur de présenter le dossier de base visé à l'article D.II.44<sup>13</sup> ;
  - 2° de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations sur le projet de révision du plan de secteur ;
  - 3° de mettre en évidence, le cas échéant, les points particuliers qui pourraient être abordés dans le rapport sur les incidences environnementales ;
  - 4° de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées pour le demandeur afin qu'il en soit tenu compte dans le rapport sur les incidences environnementales.
11. De façon similaire, l'article D.VIII.5/1 en projet du CoDT fixe l'objet de la réunion d'information préalable à une procédure conjointe plan/permis, en tenant compte du double objet de la demande conjointe, à savoir la demande de modification du plan de secteur et la demande de permis. Il en est de même pour ce qui concerne la réunion d'information préalable à une procédure conjointe périmètre/permis dont l'objet est fixé par l'article D.VIII.5/8, en projet du CoDT, lequel tient compte du double objet de la demande conjointe, à savoir l'adoption d'un périmètre et la demande de permis.
12. Ce faisant l'avant-projet définit l'objet/les objectifs de la réunion d'information préalable mais **ne détermine pas la finalité des traitements de données envisagés, c'est-à-dire la raison concrète et opérationnelle, pour laquelle l'enregistrement de la réunion d'information préalable et la consultation de la vidéo de cette réunion sont réalisés**. Cela n'est pas conforme aux principes de légalité et de prévisibilité rappelés ci-dessus au point 7 du présent avis.
13. Il ressort du commentaire de l'article D.VIII.5 en projet du CoDT que durant la crise sanitaire, les réunions d'information préalable ont pu être organisées de manière virtuelle, selon les principes

---

<sup>13</sup> L'article D.II.44 en projet du CoDT prévoit que ce dossier comprend notamment (i) la justification de la révision projetée du plan de secteur ; (ii) le périmètre concerné ;(iii) la situation existante de fait et de droit ; (iv) un rapport justificatif des alternatives examinées et non retenues, compte tenu notamment des besoins auxquels répond la révision projetée, des disponibilités foncières en zones destinées à l'urbanisation et de leur accessibilité.

fixés dans un arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 48 du 11 juin 2020 *organisant la participation du public en lieu et place de la réunion d'information préalable obligatoire pour certaines révisions du plan de secteur* (ci-après « l'AGW de pouvoirs spéciaux »). Il est aussi indiqué que « *cette pratique nouvelle a apporté certains avantages : la possibilité pour le public de participer au processus sans être contraint de se déplacer semble avoir, dans certains cas, facilité et accru la participation. Il convient donc de pérenniser ces avantages en adaptant les conditions d'organisation des réunions d'information préalable, tout en garantissant la sécurité juridique de la [réunion d'information préalable] et en n'alourdissant pas de manière excessive les charges pesant sur la personne ou l'autorité à l'initiative de la révision* ».

14. Il s'ensuit que la finalité poursuivie par l'enregistrement de la réunion d'information préalable et la consultation de la vidéo de cette réunion est **d'assurer une publicité active maximale en accroissant le niveau de participation du public en lui permettant de s'informer et d'émettre des observations en consultant ultérieurement la vidéo de la réunion d'information préalable** (à distance ou sur rendez-vous à la commune). La finalité d'un traitement de données étant un élément essentiel, il y a lieu de compléter l'avant-projet à cet égard afin qu'il précise la finalité concrète pour laquelle l'enregistrement de la réunion d'information préalable et la mise à disposition de la vidéo de cette réunion sont réalisés. Cette finalité devra être formulée de manière telle qu'à sa lecture les personnes concernées puissent entrevoir les traitements de données qui sont réalisés et dans quelles conditions ils sont réalisés.
15. En second lieu, en ce qui concerne la séance de présentation du SDT, il ressort clairement de l'article D.VIII.10 en projet du CoDT ainsi que de son économie que l'objet de cette séance est de permettre au Gouvernement, dès l'annonce de l'enquête publique, de présenter au public le projet de SDT au chef-lieu de chaque arrondissement administratif.
16. Toutefois, la finalité poursuivie par l'enregistrement de cette séance de présentation et la consultation de la vidéo de cette séance ne ressort pas de l'avant-projet. Le commentaire de l'article D.VIII.10 en projet du CoDT indique à cet égard que « *[s]ur le modèle de ce qui est proposé pour la réunion d'information préalable, il est suggéré de filmer les séances de présentation du SDT et de permettre la consultation à distance de ces vidéos et des documents et supports utilisés lors des séances. La consultation pourra se faire, soit à distance, soit à l'administration sur rendez-vous, selon des modalités que le Gouvernement pourra préciser.* »
17. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« La finalité de la séance de présentation du projet de SDT au chef-lieu de chaque arrondissement est assez similaire à celle des [réunions d'information préalable]. Cependant, le moment dans la procédure où ces

séances interviennent est différent : alors que la [réunion d'information préalable] se situe en amont du dépôt des demandes, les séances de présentation [du SDT] se déroulent au cours de l'enquête publique, soit après l'adoption par le GW d'un projet de SDT. Il s'ensuit que la nature des réactions de la population est différente puisqu'elle porte sur un projet construit et concret.

Le mécanisme de la vidéo filmée poursuit donc la même finalité. Il s'agit de permettre à la population d'exercer un droit à la participation élargi en offrant une possibilité de consulter à distance les messages dispensés lors de la réunion de présentation du SDT. Dans ce cas, les modalités de consultation prévoient que les fonctionnaires délégués doivent offrir la possibilité d'une consultation sur RV a priori pour les personnes n'ayant pas accès à l'information en ligne. »

18. Il s'ensuit que la finalité poursuivie est de permettre au Gouvernement **d'assurer une publicité active maximale du projet de SDT en accroissant le niveau de participation du public en lui permettant de s'informer et d'émettre des observations sur le projet en consultant ultérieurement la vidéo de la séance de présentation.**

19. La finalité d'un traitement de données étant un élément essentiel dudit traitement qui permet aux personnes concernées d'avoir une idée claire et précise du traitement effectué de leurs données, il est recommandé de compléter l'avant-projet sur ce point<sup>14</sup>.

ii. Proportionnalité des traitements envisagés

20. Les traitements de données envisagés doivent également être nécessaires et proportionnels<sup>15</sup> au regard de la finalité poursuivie. A cet égard, l'Autorité a interrogé le demandeur quant au caractère nécessaire et proportionné du traitement consistant à effectuer un enregistrement de la réunion d'information préalable ainsi que de la séance de présentation du SDT. Elle s'est en effet demandé dans quelle mesure une vidéo de la présentation du projet de révision du plan de secteur (et du projet concerné) ou du projet d'adoption du périmètre et du projet (à l'instar de ce que prévoyait

<sup>14</sup> Voir également le point 14 ci-dessus.

<sup>15</sup> Un traitement de données à caractère personnel est considéré comme nécessaire s'il constitue la mesure la moins intrusive en vue d'atteindre la finalité visée (intérêt public). Il est donc nécessaire :

- Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur la base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;

- Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement.

l'article 3 de l'AGW de pouvoirs spéciaux) ou une transmission en direct desdites réunion et séance ne pourrait pas atteindre la finalité poursuivie et ce, de manière moins intrusive pour les droits et libertés des personnes filmées. Le demandeur a répondu ce qui suit :

« En prévoyant que la séance de la [réunion d'information préalable], pour les révisions du plan de secteur et pour les procédures conjointes est filmé l'objectif est d'accroître le niveau de participation du public en offrant à la population une possibilité complémentaire d'avoir accès au contenu de la [réunion d'information préalable] (soit sans devoir se déplacer le jour où la [réunion] est organisée soit pour visualiser une nouvelle fois ce qui a été présenté).

Par rapport à une formule en live, la formule garantit que la procédure ne sera pas viciée en raison d'un obstacle technique et montre surtout à la population que si elle désire une interaction (posée une question et obtenir la réponse immédiate), la personne doit se rendre à la [réunion d'information préalable] présente. Elle permet aussi d'éviter des discriminations en pénalisant les demandeurs ne disposant pas de moyens d'organiser une [réunion d'information préalable] à distance avec interaction car il s'agit de solutions techniques plus coûteuses. La vidéo est donc bien, aux termes de l'avant-projet de décret, une forme complémentaire par rapport à ce qui existe déjà dans le CoDT.

En outre, par rapport à ce qui s'est pratiqué sous l'empire des AGW de pouvoirs spéciaux, la formule a été jugée préférable puisque le message diffusé sur la vidéo correspond bien aux présentations qui ont été faites le jour de la [réunion d'information préalable] et non un exposé préparé à l'avance. »

21. L'Autorité en prend acte et recommande à l'auteur de l'avant-projet d'insérer dans l'exposé des motifs de l'avant-projet la justification du caractère nécessaire et proportionné de l'enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du SDT ainsi que de la consultation de la vidéo desdites réunion et séance au regard de la finalité poursuivie.

iii. (Catégories) de données à caractère personnel et (catégories de) personnes concernées

22. Conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de « minimisation des données »). Les personnes concernées, c'est-à-dire les personnes physiques identifiées ou identifiables<sup>16</sup> qui feront l'objet de l'enregistrement vidéo est également un élément essentiel du traitement.

23. L'avant-projet se limite à prévoir que « *la réunion* » ou « *les séances* » sont filmées sans préciser l'objet concret de l'enregistrement ni quelles personnes seront filmées.

---

<sup>16</sup> Conformément à l'article 4.1) du RGPD, 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* ».

24. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a répondu que « *la vidéo filmera les personnes se livrant aux divers exposés (demandeur, auteur de projet, auteur de l'évaluation des incidences). Le public ne sera pas filmé.* » L'Autorité en déduit donc que l'intention n'est pas de filmer les citoyens assistant en présentiel qui, le cas échéant, poseraient des questions ou émettraient des observations lors de la réunion d'information préalable ou de la séance de présentation du projet de SDT ni d'effectuer des captations sonores de ces questions ou observations<sup>17</sup>. Une telle approche est conforme au principe de minimisation des données. Toutefois, vu le manque de clarté de l'avant-projet à ce sujet, **afin d'éviter qu'il soit interprété comme permettant le traitement et l'enregistrement de données excessives au regard de la finalité poursuivie, il est fortement recommandé de préciser dans l'avant-projet quel sera l'objet concret de la vidéo (ce qui comprend les captations visuelles et sonores) ainsi que les personnes qui seront filmées** à titre de garanties pour les droits et libertés des personnes concernées.

iv. Le(s) responsable(s) du traitement

25. L'Autorité constate que l'identité du ou des responsable(s) du traitement n'est pas indiquée dans l'avant-projet.

26. La détermination par la loi du ou des responsable(s) du traitement participe également à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par les articles 12 à 22 du RGPD. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles<sup>18</sup>. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, *dans les faits*, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement.

27. Il ressort du formulaire joint à la demande d'avis ainsi que des informations complémentaires que l'obligation d'organiser la réunion d'information préalable à la révision du plan de secteur (et donc l'obligation d'enregistrer ladite réunion) incombe à la personne physique ou morale qui initie une

<sup>17</sup> L'Autorité relève qu'en vertu des articles D.VIII.5, §6 ; D.VIII.5/6 et D.VIII.5/13, en projet du CoDT, il revient à un représentant du collège communal de la commune dans laquelle la réunion d'information a lieu de présider la réunion et au conseiller en aménagement du territoire ou le conseiller en environnement ou un représentant du collège communal d'assurer le secrétariat de la réunion. Les conseillers communaux étant des mandataires élus exerçant une fonction publique, l'Autorité considère que si la vidéo filme ces personnes, cela n'est pas problématique au regard du principe de minimisation des données.

<sup>18</sup> En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s ([https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en)) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1. ([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions\\_RT\\_ST.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf)).

demande de révision du plan de secteur dans les conditions prévues par l'article D.II.48<sup>19</sup> ou à la commune dans les autres cas. Le demandeur a indiqué que les procédures conjointes plans/permis et périmètres/permis « *obéissent à la même logique* ».

28. Il s'ensuit que le responsable du traitement de l'enregistrement sera, selon les cas, soit la commune soit la personne physique ou morale qui initie la demande de révision du plan de secteur ou la demande conjointe plan/permis, ou la demande conjointe périmètre/permis.
29. En ce qui concerne la mise à disposition de la vidéo, l'identification d(u)(es) responsables (conjoint) du traitement ne paraît pas aussi aisée. En effet, il découle des articles D.VIII.5, §2, 2°, D.VIII.5/2, alinéa 2, 2° et D.VIII.5/9, en projet du CoDT, que la personne ou la commune à l'initiative de la révision du plan de secteur ou de l'adoption du périmètre fixe les modalités particulières de consultation à distance de la vidéo de la réunion. Or, il ressort des informations complémentaires qu'il revient à la commune de mettre la vidéo en ligne sur son site internet ou de la mettre à disposition sur rdv. Dès lors, dans l'hypothèse où l'obligation d'organiser la réunion d'information préalable incombe à une personne physique ou morale, qui est responsable du traitement de la mise à disposition de la vidéo : la commune ou ladite personne physique ou morale ? ou sont-ils co-responsables du traitement ?
30. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD, l'Autorité invite le demandeur à identifier clairement dans l'avant-projet pour chaque traitement de données à caractère personnel qui est effectivement responsable du traitement, qui est sous-traitant ou dans quel cas il est question de responsables conjoints du traitement. Cela est relativement important étant donné que selon le cas, l'article 26 du RGPD ou l'article 28 du RGPD sera d'application.
31. A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que le responsable du traitement devra veiller à adopter des mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. En exécution de l'article 32 du RGPD, ces mesures devront assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
32. En outre et à titre non exhaustif, l'Autorité rappelle l'importance de l'obligation d'information à charge du responsable de traitement. Une information de qualité quant à l'enregistrement de la

---

<sup>19</sup> « *par exemple, un exploitant de carrière pour inscrire une zone d'extraction ou une intercommunale de développement économique pour inscrire une zone d'activité économique* ».

réunion d'information préalable ou de la séance de présentation du SDT et à sa mise à disposition du public devra être fournie aux personnes assistant auxdites réunions ou séances (que ce soient les représentants du Gouvernement ou des administrations/autorités publiques concernées ou les citoyens participant en présentiel à la réunion) dans le respect des articles 12 et 13 du RGPD. A ce sujet, l'Autorité renvoie aux lignes directrices sur la transparence sous le RGPD adoptées par le Groupe de l'article 29 le 11 avril 2018 et avalisées par le Contrôleur européen de la protection des données<sup>20</sup>. Il y est notamment précisé que l'information requise en vertu de l'article 13.2 du RGPD est d'égale importance à celle requise en vertu de l'article 13.1 du RGPD et qu'à ce titre, elle doit être communiquée aux personnes concernées<sup>21</sup>.

v. Délai de conservation

33. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
34. L'Autorité constate que les articles D.VIII.5, §7 ; D.VIII.5/6, dernier alinéa et D.VIII.10, alinéa 3, en projet du CoDT prévoient que la vidéo de la réunion d'information préalable ou de la séance de présentation du SDT sont consultables pendant un délai de 15 jours à partir du surlendemain de ladite réunion ou de ladite séance. Mais l'avant-projet ne prévoit pas de délai de conservation de la vidéo.
35. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a indiqué que « *La vidéo n'a pas vocation à être conservée au-delà de la période de 15 jours, son utilité est en effet de permettre à la population de formuler une observation et suggestion dans ce délai comme le précise l'article D.VIII.5, § 7. Les observations et suggestions reçues en dehors de cette période ne sont en principe pas à prendre en considération par l'autorité qui adopte le plan.* »
36. Il convient dès lors de compléter l'avant-projet afin d'y prévoir que la vidéo de la réunion d'information préalable et celle de la séance de présentation du SDT sont détruites au terme du délai de 15 jours précité.

vi. Remarques supplémentaires

---

<sup>20</sup> Disponibles sur le site du CEPD à l'adresse suivante <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/622227>

<sup>21</sup> Ibidem, p.14.

37. Les articles D.VIII.5, §6 ; D.VIII.5/6, alinéa 4 ; D.VIII.5/13, alinéa 4 et D.VIII.10 en projet du CoDT prévoient que la réunion d'information préalable ainsi que la séance de présentation du projet de SDT sont filmées « *selon les modalités fixées par le Gouvernement* ».
38. L'Autorité souligne que l'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée<sup>22</sup>. Dans ce contexte, une délégation au Gouvernement wallon « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »<sup>23</sup>.
39. Il s'ensuit que la détermination des modalités d'enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du projet de SDT peut être confiée au Gouvernement pour autant que les finalités, les (catégories de) données et les (catégories de) personnes soient fixés dans l'avant-projet.
40. L'Autorité relève que les articles D.VIII.5, §6, D.VIII.5/6, alinéa 4, D.VIII.5/13, alinéa 4 en projet du CoDT, prévoient que la réunion est filmée « *dans le respect du droit à la vie privée* ». Il en est de même en ce qui concerne l'enregistrement de la séance de présentation du SDT en vertu de l'article D.VIII.10 en projet du CoDT. L'Autorité est d'avis que cette expression n'apporte pas de plus-value juridique dans la mesure où le RGPD ainsi que la LTD s'appliquent nécessairement à tout traitement de données à caractère personnel<sup>24</sup>. Dans ces conditions, il est recommandé de supprimer cette expression figurant aux articles précités.

---

<sup>22</sup> Avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi « *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. parl. Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'Etat :

- Avis n° 26.198/2 donné le 2 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 1998 « *transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil 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* », Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 49-1566/1, p. 201.
- Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 22 août 2002 « *portant des mesures en matière de soins de santé* », Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2125/2, p. 539.
- Avis n° 37.765/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la *loi-programme* du 27 décembre 2004, Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1437/2.

<sup>23</sup> Voir aussi Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

<sup>24</sup> Par ailleurs, une telle expression est ambiguë et prête à confusion dès lors qu'elle tend à considérer le droit à la vie privée comme un droit absolu ; ce qui n'est pas le cas. En effet, filmer les personnes présentant un exposé lors de la réunion d'information préalable ou de la séance de présentation d'un SDT constitue en soi une ingérence dans leur droit à la vie privée et porte donc, par nature, atteinte au droit à la vie privée. Ce que le RGPD impose est d'encadrer cette ingérence dans le droit à la vie privée dans la mesure nécessaire pour atteindre la finalité poursuivie.

**c. Affichage d'un avis préalable à la tenue de la réunion d'information et diffusion de l'avis dans des journaux**

41. L'avant-projet prévoit qu'au moins quinze jours avant la tenue de la réunion d'information préalable à la révision du plan de secteur (article D.VIII.5, §4 en projet), à une procédure conjointe plan/permis (article D.VIII.5/5 en projet) ou à une procédure conjointe périmètre/permis (article D.VIII.5/12), le collège communal affiche un avis à certains endroits et peut publier cet avis sur son site internet. Il est également prévu que l'avis est diffusé dans deux journaux régionaux et un journal toute boîte couvrant la commune concernée, par la personne ou l'autorité à l'initiative de la révision du plan de secteur concerné ou du demandeur.
42. L'article D.VIII.5., §4, alinéa 2, en projet du CoDT, qui régit le contenu minimal de cet avis pour ce qui concerne la réunion d'information préalable à la révision du plan de secteur, prévoit que l'avis « *mentionne au minimum* » « *la personne à l'initiative de la révision* » et « *les personnes, ainsi que leurs adresses, auprès desquelles des informations peuvent être obtenues* ». De manière similaire, les articles D.VIII.5/5 alinéa 4 et D.VIII.5/12, alinéa 4, en projet du CoDT précisent le contenu minimal de l'avis pour ce qui concerne respectivement la réunion d'information préalable à la procédure conjointe plan/permis et périmètre/permis. Il y est prévu que l'avis « *mentionne au minimum* » « *l'identité du demandeur* », des « *personnes, ainsi que leurs adresses, auprès desquelles des informations peuvent être obtenues et l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences* ».
43. L'Autorité n'a pas de remarque particulière à formuler en ce qui concerne **la finalité** de l'affichage de l'avis et de sa diffusion : il ressort en effet clairement des dispositions précitées ainsi que de leur économie qu'il s'agit d'une mesure de publicité pour annoncer la tenue de la réunion d'information préalable ainsi que pour permettre au public de pouvoir contacter les personnes auprès desquelles des informations peuvent être obtenues. Ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.
44. En ce qui concerne **les (catégories de) données à caractère personnel** traitées, il convient de supprimer l'expression « *au minimum* » afin de respecter le principe de minimisation des données. Ces termes sous-entendent en effet que des données supplémentaires à celles énumérées peuvent être traitées. En outre, les données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation d'une finalité poursuivie par un traitement doivent être listées de manière exhaustive, en tant qu'élément essentiel du traitement, sous peine de priver les personnes concernées d'une vue claire et prévisible quant au traitement de leurs données. Il est dès lors recommandé à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que les dispositions précitées reprennent de manière exhaustive les données qui peuvent être mentionnées dans l'avis affiché et diffusé. Ainsi,

si l'intention est de permettre au public de contacter les personnes auprès desquelles des informations peuvent être obtenues ou la personne chargée de la réalisation de l'évaluation conjointe des incidences, les données de contact (numéro de téléphone et adresse e-mail<sup>25</sup>) doivent être mentionnées dans l'avant-projet.

45. Pour le surplus, l'Autorité n'a pas de remarque particulière à formuler<sup>26</sup>.

#### **d. Communication au Gouvernement de données**

46. En vertu de l'article D.VIII.5/2, alinéa 2 en projet du CoDT, lorsque la réunion d'information est préalable à une procédure conjointe plan/permis<sup>27</sup>, le demandeur « *informe* » le Gouvernement, entre autres, de la nature du projet et de son implantation ainsi que « *des personnes, ainsi que leurs adresses, auprès desquelles les informations peuvent être obtenues* » et de « *l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences* ». De manière similaire, en vertu de l'article D.VIII.5/9, alinéa 1<sup>er</sup> en projet, lorsqu'une réunion d'information est réalisée préalablement à une procédure conjointe périmètre/permis conformément à l'article D.VIII.5/8 en projet du CoDT<sup>28</sup>, le demandeur « *informe* » le Gouvernement « *des personnes, ainsi que leurs adresses, auprès desquelles les informations peuvent être obtenues* » et de « *l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences* ».
47. S'agissant de la **finalité** poursuivie par ces deux communications de données au Gouvernement, il ressort des articles précités ainsi que de leur économie qu'il s'agit d'informer le Gouvernement des personnes auprès desquelles des informations peuvent être obtenues et de l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences. Cette finalité est déterminée, explicite et légitime conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

<sup>25</sup> L'Autorité souligne à cet égard que l'utilisation d'adresse e-mail fonctionnelles ou de contact générique (telles que « info@révision.du.plan.be » « info@évaluation.conjointe.des.incidences.be ») est tout à fait suffisante pour atteindre les finalités poursuivies.

<sup>26</sup> Ainsi, s'agissant du caractère nécessaire d'afficher et de diffuser l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences dans le cadre de la procédure conjointe plan/permis, il ressort de l'article D.VIII.5/1 en projet du CoDT que cette procédure concerne les demandes visées à l'article D.II.54 du CoDT qui doivent faire l'objet d'une évaluation conjointe des incidences environnementales en vertu du nouvel article D.VIII.38 en projet du CoDT. Il ressort aussi du commentaire de l'article D.VIII.5/5 en projet du CoDT que « *les mesures de publicité pour annoncer la réunion d'information préalable cumulent celles applicables aux modifications de plan de secteur et aux demandes de permis pour exclure tout recul du niveau de protection de l'environnement* ». Il s'ensuit que l'affichage et la diffusion de l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences est pertinent et nécessaire.

Une observation similaire peut être émise en ce qui concerne l'identité de la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences dans le cadre de la procédure conjointe périmètre/permis. En effet, il ressort de l'article D.VIII.5/8 en projet du CoDT que la réunion d'information préalable doit être réalisée pour les demandes visées à l'article D.V.16 en projet du CoDT lorsque le Gouvernement décide de soumettre la demande conjointe à l'évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article D.V.16/3 en projet du CoDT.

<sup>27</sup> Conformément à l'article D.VIII.5/1 en projet du CoDT, lorsque la réunion d'information est préalable à une procédure conjointe plan-permis, ladite réunion a lieu avant l'envoi de la demande au Gouvernement.

<sup>28</sup> C'est-à-dire lorsque le Gouvernement décide de soumettre la demande conjointe à l'évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article D.V.16/3.

48. En ce qui concerne les **(catégories de) données** traitées, cette communication de données paraît pertinente et limitée à ce qui est nécessaire au regard :

- de l'objectif de la réunion d'information préalable qui est notamment de présenter le projet de révision du plan de secteur/du périmètre et le projet ; de mettre en évidence, le cas échéant, les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'évaluation conjointe des incidences, et de présenter les alternatives pouvant raisonnablement être envisagées pour le demandeur afin qu'il en soit tenu compte dans l'évaluation conjointe des incidences
- des articles D.VIII.5/4 et D.VIII.5/11 en projet du CoDT qui prévoient la possibilité pour le Gouvernement de récuser, d'initiative ou à la demande de l'une des personnes ou instances invitées par le demandeur à la réunion, la personne choisie en qualité d'auteur de l'évaluation conjointe des incidences si elle se trouve dans des conditions susceptibles de mettre en cause l'indépendance de l'exercice de sa mission.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité estime que :**

- il convient de préciser la finalité concrète poursuivie par l'enregistrement de la réunion d'information préalable et la séance de présentation du projet de SDT ainsi que la consultation de la vidéo desdites réunion et séance (points 14 et 19) ;
- il convient d'insérer dans l'exposé des motifs la justification du caractère nécessaire et proportionné de l'enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du projet de SDT au regard de la finalité poursuivie (point 21) ;
- il y a lieu de préciser l'objet concret de la vidéo ainsi que les personnes qui seront filmées durant l'enregistrement de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du projet de SDT (point 24) ;
- il convient d'identifier le(s) responsable(s) (conjoint(s)) du traitement (point 30) ;
- il y a lieu d'ajouter que la vidéo de la réunion d'information préalable et de la séance de présentation du projet du SDT sont détruites au terme du délai de 15 jours visé (point 36) ;
- il y a lieu de supprimer l'expression « dans le respect du droit à la vie privée » figurant aux articles figurant aux articles D.VIII.5, §6 ; D.VIII.5/6, alinéa 4 ; D.VIII.5/13, alinéa 4 en projet du CoDT (point 40) ;
- il convient de supprimer l'expression « au minimum » figurant aux articles D.VIII.5., §4, alinéa 2 ; D.VIII.5/5 alinéa 4 et D.VIII.5/12, alinéa 4, en projet du CoDT et de s'assurer que ces

dispositions reprennent de manière exhaustive les données qui peuvent être mentionnées dans l'avis affiché et diffusé (point 44).

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