



Avis n° 119/2019 du 19 juin 2019

Objet : avis relatif à l'article 4, § 2 du projet d'arrêté royal *établissant la procédure d'obtention d'un permis d'utilisation des zones d'activités industrielles et commerciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique* (CO-A-2019-133)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Ph. De Backer, Ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de la Mer du Nord, reçue le 20 mai 2019 ;

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

Émet, le 19 juin 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 20 mai 2019, Monsieur Ph. De Backer, Ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de la Mer du Nord (ci-après "le demandeur"), a sollicité l'avis de l'Autorité sur le projet d'arrêté royal *établissant la procédure d'obtention d'un permis d'utilisation des zones d'activités industrielles et commerciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique* (ci-après "le projet").

Contexte

2. Le projet soumis pour avis vise à déterminer les critères d'octroi d'un permis d'utilisation pour les zones d'activités industrielles et commerciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique. Le projet régit également la procédure de demande de permis d'utilisation et de traitement des demandes. En outre, le projet comporte un règlement portant sur la modification, la prolongation et la cession du permis d'utilisation, ainsi que des dispositions concernant l'échéance et le retrait de tels permis.
3. La loi *visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique* (ci-après "la loi du 20 janvier 1999"), régit en son article 25 les activités pour lesquelles il faut obligatoirement demander un permis ou une autorisation dans les espaces marins¹. Cette obligation s'applique aussi bien aux activités industrielles (article 25, § 1, sous v) qu'aux activités commerciales (article 25, § 1, sous vi). En exécution de l'article 26 de la loi, le projet comporte des modalités relatives à l'octroi, la suspension, l'annulation et la révocation de permis et d'autorisations pour les zones d'activités industrielles et commerciales dans les espaces marins de la Belgique. L'article 26 précise que le Roi peut fixer des règles supplémentaires concernant le contrôle auquel sont soumises les activités concernées.
4. L'avis de l'Autorité est demandé en ce qui concerne exclusivement l'article 4, § 2 du projet. L'avis se limitera dès lors à cet article.

¹ Loi du 20 janvier 1999 *visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique*, M.B. 12 mars 1999.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. *Fondement juridique*

5. L'Autorité constate que des données à caractère personnel seront traitées par le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement. Les demandeurs (aussi bien des personnes physiques que des personnes morales) d'un permis d'utilisation doivent adresser leur demande à la "DG Environnement". On entend par là : "la Direction générale Environnement, service milieu marin du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement."² Pour demander un permis d'utilisation, des données à caractère personnel doivent dès lors être fournies et celles-ci seront traitées.
6. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. D'après l'Autorité, ces traitements peuvent se fonder sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir que le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Contrairement à ce que le demandeur suggère dans la demande d'avis, le traitement ne peut pas se baser sur le consentement de la personne concernée au sens de l'article 6.1.a du RGPD. En effet, la personne concernée qui souhaite un permis d'utilisation est obligée de fournir les données demandées. Il n'est dès lors pas question d'un consentement donné librement au sens de l'article 8 du RGPD³.
7. En vertu des principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, la loi doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé⁴ et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données⁵ et les personnes y ayant accès⁶. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁷. Lorsque le traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6.3 du RGPD exige également spécifiquement que les finalités de ce traitement soient définies dans cette base.

² Article 1.1, 3° du projet d'arrêté royal.

³ Voir par ailleurs Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données, Lignes directrices sur le consentement au sens du Règlement 2016/679, WP259, version 01, 10 avril 2018, p. 6 e.s.

⁴ En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

⁵ La Cour constitutionnelle a reconnu que "le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

⁶ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

⁷ Voir l'avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

8. Dans ce contexte, une délégation au Roi "n'est 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".
9. On examinera ci-après dans quelle mesure la réglementation concernée répond à ces exigences.
10. L'Autorité constate que des données seront également traitées au sujet de condamnations pénales et d'infractions (article 4, § 2, 4° lu conjointement avec l'article 2 du projet). L'article 10 du RGPD dispose que de tels traitements fondés sur l'article 6.1 du RGPD ne sont autorisés que s'ils sont effectués sous le contrôle d'une autorité publique ou s'ils sont autorisés par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. En l'espèce, le traitement sera réalisé par une autorité fédérale compétente, ce qui correspond à l'article 10 du RGPD.
11. Les articles 9 et 10 du RGPD doivent en outre être lus conjointement avec les articles 6 du RGPD, 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, ce qui implique que – même si le traitement de ce type de données a lieu sous le contrôle d'une autorité publique – les éléments essentiels du traitement de ce type de données doivent aussi être établis dans la réglementation.

2. *Limitation des finalités*

12. Les articles 3 à 5 inclus de la loi du 20 janvier 1999 comportent la finalité et les principes de la loi. Selon l'article 3, la loi "*tend à sauvegarder le caractère spécifique, la biodiversité et l'intégrité du milieu marin au moyen : a) de mesures visant à protéger ce milieu et au moyen de mesures visant à prévenir, confiner et b) réparer les dommages et les perturbations environnementales, notamment au moyen de mesures de gestion et de sauvegarde durables*". L'article 5 de la loi prescrit que toute personne menant des activités dans les espaces marins a l'obligation d'adopter un comportement diligent afin d'éviter tout dommage et toute perturbation environnementale. Le système de permis d'utilisation sert en d'autres termes à limiter la perturbation environnementale (par des activités commerciales et industrielles) dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique.

⁸ Voir également 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.

13. Ce qui précède constitue une finalité déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. C'est à la lumière de cette finalité que les traitements auxquels le projet donne lieu doivent être examinés.

3. Proportionnalité des données traitées

14. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").
15. L'Autorité constate que les dispositions concernées de la loi du 20 janvier 1999 ne mentionnent rien quant aux catégories de données à caractère personnel qui seront traitées et ne contiennent donc pas de cadre dans lequel le Roi pourrait ensuite apporter des précisions. Cela va à l'encontre de ce qui a été énoncé au point 7, d'autant plus qu'il est question d'un traitement de catégories particulières de données à caractère personnel (voir le point 18).
16. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité confrontera ci-après les traitements de données à caractère personnel repris dans le projet au principe de proportionnalité.
17. L'article 4, § 2 reprend les données que doit comporter une demande de permis d'utilisation. Il s'agit des informations suivantes :

La demande comprend :

1° les nom, prénom, profession, domicile et nationalité du demandeur ;

2° s'il s'agit d'une personne morale, la raison sociale ou dénomination sociale, la forme juridique, le siège social et les statuts, ainsi que les documents attestant des pouvoirs des signataires de la demande ; s'il s'agit d'une "joint-venture", chaque partie contractante doit communiquer ces mêmes informations ;

3° une note générale mentionnant l'objet et la description globale de l'activité visée et de l'entretien de l'installation visée ;

4° une note répondant à chacun des critères de sélection visés à l'article 2 ;

5° une note qui répondant (sic) à chacun des critères d'octroi visés à l'article 3 ;

6° la localisation exacte dans la zone d'activités industrielles et commerciales pour laquelle la demande est introduite, désignée par le biais de coordonnées en degrés, minutes et décimales de minutes et reprise sur une carte en projection WGS 84 ;

7° une note reprenant la description des travaux à effectuer au cours de la construction et de l'exploitation de l'installation, les moyens techniques utilisées lors de chaque étape, ainsi que leur application, y compris le planning de ces activités ;

8° les documents nécessaires pour apprécier la capacité financière et économique du demandeur mentionnée à l'article 2, 6° ;

9° les documents nécessaires qui prouvent que les assurances adéquates seront prises pour couvrir le risque en matière de responsabilité civile comme visées par l'article 2, 7° et l'article 14, 7°.

18. À l'article 4, § 2, 4° du projet, on réclame une "note" répondant à chacun des critères de sélection énoncés à l'article 2. L'Autorité vérifiera dans quelle mesure les données à caractère personnel requises qui figurent à l'article 2 du projet sont nécessaires pour évaluer si un permis d'utilisation peut être accordé. L'article 2, 3° du projet comporte l'exigence d'absence de condamnation par un jugement ayant force de chose jugée, prononcée à l'égard du demandeur. Cela vaut tant pour la personne physique que pour la personne morale. Le texte du projet n'est pas clair et soulève des interrogations quant à la forme et au contenu précis du document en question.

19. À cet égard, l'Autorité attire l'attention sur l'article 2 de la loi "Only once" ⁹ : "... *les données déjà disponibles dans une source authentique ne devront plus être communiquées une nouvelle fois à un service public fédéral ...*". La source authentique relative aux condamnations pénales prononcées par les cours et tribunaux est le Casier judiciaire central. Étant donné que toutes les condamnations encourues par une personne ne sont pas pertinentes pour évaluer une demande de permis, l'Autorité ne voit pas pourquoi il doit y avoir une absence totale de condamnations. Il est nécessaire de définir précisément dans le projet quelles condamnations sont de nature à empêcher une autorisation d'utilisation. Sur le site Internet du SPF Justice, un document a été publié dans lequel sont identifiées, par activité réglementée, les infractions pertinentes à mentionner¹⁰. À cet égard, on peut opter pour un groupe professionnel spécifique, ce qui permet d'obtenir un extrait où figurent uniquement les condamnations pertinentes pour ce groupe cible et non l'intégralité du passé pénal, pour autant qu'il y en ait un.

20. L'article 2, 3° oblige à nouveau le demandeur à prouver par le biais d'une "note" qu'aucune faillite n'a été prononcée ou qu'il n'y a pas de procédure de faillite en cours à son encontre pouvant donner lieu à une faillite. Il s'agit également de données qui sont disponibles auprès de la source authentique elle-même. Ici aussi, l'Autorité attire l'attention sur l'article 2 de la loi Only once : "... *les données déjà disponibles dans une source authentique ne devront plus être communiquées une nouvelle fois à un service public fédéral ...*".

⁹ Loi du 5 mai 2014 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.

¹⁰ https://justice.belgium.be/sites/default/files/liste_act_reg - actualisation_241017.pdf.

21. Les § 8° et 9° de l'article 4 évoquent des "documents nécessaires" respectivement pour apprécier la capacité financière et économique et prouver que les assurances adéquates seront prises pour couvrir le risque en matière de responsabilité civile. On ne sait pas clairement ce que l'on entend ici par les "documents nécessaires". Il convient en l'occurrence d'utiliser une description plus précise.
22. Du point de vue de la proportionnalité, les autres données du projet qui sont traitées lors du traitement d'une demande de permis ne donnent lieu à aucune remarque particulière.

5. *Délai de conservation des données*

23. 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.
24. L'Autorité constate que le projet ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement. Dans la lettre accompagnant la demande d'avis, le demandeur a indiqué ce qui suit au sujet du délai de conservation : "*Les données que la personne physique partage ne sont pas utilisées pour d'autres finalités et une fois la procédure terminée, elles ne sont plus conservées.*" Une disposition telle que celle-ci devra être reprise dans le texte même du projet ; une simple mention dans une lettre, comme en l'espèce, ne suffit pas. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en vue des différentes finalités doivent être prévus ou des critères permettant de déterminer ces délais de conservation doivent au moins être repris.

6. *Responsables du traitement*

25. L'article 4.7) du RGPD prévoit que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui peut être désigné par la réglementation en question.
26. Bien que ce ne soit pas mentionné explicitement dans la loi ni dans le projet, on pourrait déduire que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement est le responsable du traitement en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel des demandeurs pour l'octroi d'un permis d'utilisation.

27. L'Autorité insiste dès lors pour qu'il soit indiqué expressément dans la loi elle-même qui est le responsable du traitement. Les personnes concernées sauront ainsi clairement à qui elles doivent s'adresser en vue d'exercer les droits que leur confèrent les articles 12-23 du RGPD.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- décrire expressément quelles données à caractère personnel relatives au passé pénal et aux éventuelles déclarations de faillite sont visées et sous quelle formes celles-ci seront collectées (points 17, 18 et 19) ;
- décrire clairement ce que l'on entend par "les documents nécessaires" (point 20) ;
- inclure des délais de conservation et/ou des critères permettant de déterminer les délais de conservation (point 23) ;
- reprendre la désignation du responsable du traitement dans la loi proprement dite (point 26).

(sé) An Machtens
Administratrice f.f.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances