



Avis n° 138 / 2019 du 7 août 2019

Objet : Projet d'arrêté du Gouvernement flamand modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 avril 2013 portant détermination et organisation du classement de bovins abattus et de porcs abattus (CO-A-2019-142)

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 du Ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de l'Agriculture, Monsieur Koen Van den Heuvel, reçue le 14 juin 2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar ;

Émet, le 7 août 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Monsieur Koen Van den Heuvel, Ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de l'Agriculture (ci-après "le demandeur"), sollicite l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté *modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 avril 2013 portant détermination et organisation du classement de bovins abattus et de porcs abattus* (ci-après "le projet").

Contexte

2. Le projet vise à aligner l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 avril 2013 *portant détermination et organisation du classement de bovins abattus et de porcs abattus* (ci-après l'arrêté ")) sur le Règlement délégué (UE) 2017/1182 de la Commission du 20 avril 2017 *complétant le Règlement (UE) 1308/2013*¹ du Parlement européen et du Conseil *en ce qui concerne les grilles utilisées dans l'Union pour le classement des carcasses de bovins, de porcs et d'ovins, ainsi que la communication des prix de marché pour certaines catégories de carcasses et d'animaux vivants*. Sur la base des règlements, les bovins et les porcs abattus sont classés en tenant compte, entre autres, de la conformation, de l'état d'engraissement et du poids de l'animal. C'est important pour fixer le prix ainsi que pour la clarté et la transparence du marché pour toutes les parties concernées².
3. L'avis de l'Autorité ayant uniquement été demandé pour les articles 46, 49, 3° et 72 du projet, celle-ci se limitera à l'analyse de ces articles.
4. L'article 46 du projet insère un nouvel article, à savoir l'article 39/1. Cet article prévoit qu'outre des données d'animaux abattus, l'Association Interprofessionnelle pour la Viande Belge (ci-après "l'IVB") traitera également des données de producteurs et de fournisseurs.
5. L'article 49, 3° du projet modifie l'article 42, § 4, premier alinéa de l'arrêté. Cet article détermine les acteurs auxquels l'IVB peut fournir des données. La modification limite le nombre de destinataires aux entités du domaine politique Agriculture et Pêche et à la cellule "Begeleiding Karkasclassificatie" (encadrement de la classification des carcasses) de l'Université de Gand (ci-après "CBKc").

¹Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 *portant organisation commune des marchés des produits agricoles*.

² Considérant 13 du Règlement (UE) 1308/2013 du Parlement.

6. L'article 72 du projet insère un nouvel article 66/1. Il régit le traitement de données de fournisseurs et de produits, dans le chef de la CBKc, de la même manière que pour l'IVB (voir le point 4).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Fondement juridique

7. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD. L'Autorité constate que sur la base des dispositions reprises aux articles 46, 49, 3° et 72 du projet, des données (à caractère personnel) seront traitées. Ces traitements se fondent en l'occurrence sur l'article 6.1.c) du RGPD, à savoir l'obligation légale.
8. 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 autorisé³ et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données⁴ et les personnes y ayant accès⁵. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁶. 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. Limitation des finalités

Généralités

9. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
10. L'Autorité déduit de la lecture conjointe du considérant n° 1 du Règlement (UE) 1308/2013 et du Règlement (UE) 2017/1182 que les grilles utilisées pour le classement, l'identification

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Voir l'avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

et la présentation des carcasses dans les secteurs de la viande bovine, porcine, ovine et caprine sont établies en vue du relevé des prix et de l'application de réglementations d'intervention dans ces secteurs. En outre, ces grilles visent à améliorer la transparence du marché. Il s'agit d'une finalité déterminée et explicite.

11. Le début du projet renvoie à l'article 4, 8° du décret du 28 juin 2013 *relatif à la politique de l'agriculture et de la pêche* (ci-après "le décret"). Cet article confère au Gouvernement flamand la compétence de prendre toutes les mesures en vue de l'organisation de la répartition et du pesage de bœufs, de porcs et de moutons abattus. Cela signifie que les dispositions du projet doivent concorder avec la finalité susmentionnée.

Concrètement

12. L'article 46 du projet insère un article 39/1 dans l'arrêté, libellé comme suit :

"Art. 39/1. Les données mentionnées aux articles 37 à 39 inclus et les données que l'IVB collecte lors de l'exécution des activités qui lui sont assignées dans le présent arrêté ou dans tous ses

arrêtés d'exécution demeurent toujours la propriété de

l'autorité compétente. L'IVB peut uniquement les conserver et les utiliser pour les finalités suivantes :

1° collecter les données ;

2° conserver les données dans une banque de données centrale ;

3° mettre les données à la disposition de l'autorité compétente, de l'organisation propre, de la CBKc, des producteurs et, après approbation préalable de l'autorité compétente, d'autres acteurs ;

4° traiter les données à des fins statistiques et faire rapport pour l'autorité compétente, l'organisation propre, la CBKc, les producteurs et, après approbation préalable par l'autorité compétente, pour les autres acteurs ;

5° exécuter les activités que le présent arrêté ou tous ses arrêtés d'exécution

attribuent à l'IVB." [Traduction libre réalisée par la cellule Traductions de l'APD en l'absence de traduction officielle]

13. L'Autorité constate que l'article qualifie tout à fait à tort certaines activités de finalités. La collecte de données n'est pas une finalité mais un traitement en vertu de l'article 4.2 du RGPD.

14. La conservation des données dans une banque de données centrale n'est pas non plus une finalité. La création d'une banque de données où sont conservées entre autres des données à caractère personnel doit être clairement encadrée. Pour quelle finalité la banque de données est-elle créée ? Qui aura accès aux données dans la banque de données ? Quelle est la durée de conservation des données au sein de cette banque de données ?
15. La possibilité est également offerte de mettre des données à la disposition de différentes institutions, sans plus de précisions. Parmi ces institutions figurent l'organisation propre, la CBKc, les producteurs et, après approbation de l'autorité compétente⁷, également d'autres acteurs éventuels. On ne sait pas du tout clairement ce qu'il convient d'entendre par exemple par "l'organisation propre" et "d'autres acteurs". Qui ou quelles institutions relèvent de la disposition susmentionnée ? Comment cet article s'articule-t-il avec l'article 42, § 4 modifié de l'arrêté (article 49, 3° du projet) qui limite la fourniture de données aux entités du domaine politique Agriculture et Pêche et à la CBKc ?
16. Conformément à l'article 46 du projet (39/1, 4°), l'IVB peut traiter les données pour en tirer des rapports statistiques et les mettre ensuite à la disposition de différents acteurs. Cette disposition elle aussi est formulée de manière très large, insuffisamment délimitée et n'explique pas non plus la finalité du traitement et du transfert des données à d'autres acteurs. De quelle façon et pour quelles finalités ces autres acteurs traiteront-ils ensuite les données ?
17. Le nouvel article 39/1, 5° de l'arrêté dispose que l'IVB doit exécuter toutes les activités qui lui sont assignées *"dans le présent arrêté ou dans tous ses arrêtés d'exécution"*. Bien que l'arrêté contienne des dispositions relatives à certaines tâches assignées à l'IVB, ce que l'on entend ici par exemple par "toutes les activités", n'est pas clair à ce stade. En outre, selon cet article, il ne s'agit pas uniquement des activités qui sont assignées à l'IVB dans l'arrêté mais aussi des tâches reprises dans "tous ses arrêtés d'exécution". À l'instar des autres dispositions de l'article 39/1, cette disposition est insuffisamment précise et indéterminée.
18. L'article 72 du projet consiste en des dispositions identiques à celles de l'article 46, avec comme seule différence que dans l'article 72, la CBKc est déclarée compétente pour effectuer les traitements. Les observations formulées ci-dessus aux points 14 à 17 inclus sont donc considérées comme s'appliquant également à l'article 72.

⁷ Le Département de l'Agriculture et de la Pêche du Ministère flamand de l'Agriculture et de la Pêche est désigné comme autorité compétente au sens de l'arrêté.

19. L'Autorité constate que les dispositions reprises aux articles 46 et 72 doivent être intégralement revues. La finalité des traitements de données (à caractère personnel) décrits n'est pas claire. Si les règlements sur lesquels se fonde l'arrêté définissent des finalités claires (voir point 10), il n'existe pas de lien direct entre les dispositions du projet et les finalités décrites. Il convient d'expliquer clairement pourquoi les traitements sont nécessaires pour atteindre les finalités visées.

3. Proportionnalité

20. 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").
21. Les articles 46, 49, 3° et 72 du projet renvoient aux données énumérées aux articles 27 à 30 inclus de l'arrêté. Il s'agit des données suivantes : le numéro d'identification du bovin, le numéro d'individualisation du bovin, la date d'abattage, le moment du pesage, la date de naissance de l'animal, les résultats de classement, le fournisseur, le producteur, le poids de carcasse chaude, la catégorie, la classe d'état de chair, la classe d'état d'engraissement et le numéro d'agrément du classificateur.
22. L'Autorité constate qu'en soi, les données (à caractère personnel) susmentionnées ne sont pas disproportionnées ou excessives.
23. Toutefois, vu la finalité imprécise des articles 46 et 72 du projet et faute d'informations, l'Autorité ne s'estime actuellement pas en mesure de se prononcer sur la proportionnalité par exemple de l'enregistrement des données du fournisseur et du producteur dans une banque de données. Totalement en fonction des finalités visées, l'Autorité se demande si l'enregistrement de données anonymes ne suffirait pas dans ce cas. L'Autorité demande d'établir clairement les finalités afin de déterminer ensuite s'il existe une nécessité de publier les données à caractère personnel dans une banque de données.

4. Délai de conservation des données

24. 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.

25. L'article 39 de l'arrêté dispose que les données sont conservées par l'IVB au moins jusqu'à la fin de la cinquième année qui suit l'année dans laquelle l'animal est abattu. L'article 13 du projet et l'article 31 de l'arrêté comportent également un délai de conservation pour les établissements concernés. Ce délai est la fin de l'année qui suit celle dans laquelle l'animal est abattu.
26. L'Autorité prend acte de ce qui précède.

5. Responsables du traitement

27. L'article 36 de l'arrêté désigne le Département de l'Agriculture et de la Pêche du Ministère flamand de l'Agriculture et de la Pêche comme responsable du traitement.
28. L'Autorité en prend acte.
29. Cela ne clarifie toutefois pas la qualité de l'IVB et de la CBKc à la lumière du RGPD. On ne sait pas clairement si elles sont responsables du traitement conjoints ou bien sous-traitants. Il est important que cet aspect soit clarifié. Non seulement c'est important pour les personnes concernées qui souhaitent exercer leurs droits conformément aux articles 12-22 du RGPD, mais cela permet aussi de clarifier l'applicabilité des articles 13, 14, 26 et 28 du RGPD. Le responsable du traitement et le sous-traitant sont liés par un contrat de sous-traitance (article 28, alinéa 3 du RGPD) fixant entre autres la finalité, l'objet et la durée du traitement. L'Autorité ne comprend pas clairement l'utilité de mentionner dans les dispositions que les données sont la propriété du Département ; en tant que responsable du traitement, celui-ci est en effet de toute façon le responsable final.

6. Protocole d'accord

30. En vertu des trois articles du projet qui font l'objet du présent avis, des données (à caractère personnel) peuvent être transmises à d'autres acteurs. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que conformément à l'article 3 du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives* les entités de l'administration flamande recueillent les données dont elles ont besoin pour développer l'échange électronique de données administratives auprès de sources authentiques de données. En vertu de l'article 8 de ce décret, toute communication électronique de données à caractère personnel par une autorité à une autre autorité ou à une autorité extérieure nécessite un protocole conclu entre les autorités concernées. Ce protocole n'est toutefois *pas requis lorsque* le comité de sécurité

de l'information est compétent pour émettre une délibération concernant cette communication⁸.

7. Mesures de sécurité

31. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent 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. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque ::

- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁹ visant à prévenir les fuites de données et au document "Mesures de référence¹⁰ en matière de sécurité qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel". L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès¹¹.

⁸ Créé en application de l'article 2 de la loi du 5 septembre 2018 *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, M.B.* du 10 septembre 2018.

⁹ Voir également la recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf).

¹⁰ Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0, https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

¹¹ Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité Sociale).

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- établir de manière claire et déterminée les finalités visées (point 13) ;
- spécifier la finalité de la création d'une banque de données (point 14) ;
- définir clairement ce que l'on entend par exemple par "organisation propre" et "autres acteurs" (point 15) ;
- revoir totalement les articles 46 et 72 du projet (points 14 à 19 inclus et point 23).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances