



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 167/2021 du 4 octobre 2021

Objet : Avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *relatif à la digitalisation des procédures d'instruction des demandes de certificat et de permis d'urbanisme et de lotir et des recours y relatifs régis par les dispositions du CoBAT - articles 5, 15 et 17 (CO-A-2021-175)*

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben ;

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 Pascal Smet, Secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Urbanisme et du Patrimoine, des Relations européennes et internationales, du Commerce extérieur et de la Lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente, reçue le 27/07/2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

émet, le 4 octobre 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 27/07/2021, Monsieur Pascal Smet, Secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Urbanisme et du Patrimoine, des Relations européennes et internationales, du Commerce extérieur et de la Lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente, (ci-après : le demandeur) a sollicité l'avis de l'Autorité concernant les articles 5, 15 et 17 du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *relatif à la digitalisation des procédures d'instruction des demandes de certificat et de permis d'urbanisme et de lotir et des recours y relatifs régis par les dispositions du CoBAT* (ci-après : le projet).
2. Le projet prévoit la création d'une plateforme numérique sur laquelle les demandes de certificat et de permis d'urbanisme et de lotir peuvent être introduites. En outre, le projet prévoit la création d'un registre des permis et certificats d'urbanisme et de lotir (ci-après : le registre des permis) dans lequel le dossier électronique de demande, la décision et le cas échéant le suivi de l'exécution, sont archivés et qui permet un archivage numérique au niveau régional.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

3. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale¹ 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 traitement² 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.
4. En l'occurrence, il suffit que les finalités du traitement et, si possible, le responsable du traitement soient définis dans cette norme légale formelle. L'Autorité constate en effet que la création d'une plateforme de demande numérique et d'un registre des permis n'a pas d'incidence (intrinsèque) substantielle sur le traitement de données à caractère personnel qui a déjà lieu actuellement (à savoir le traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une procédure de

¹ Article 6.1.c) du RGPD.

² Article 6.1.e) du RGPD.

demande)³. Les autres procédures de demande prévues par le Code Bruxellois d'Aménagement du Territoire (ci-après : le CoBAT) restent également toujours d'application⁴.

5. La base juridique du projet est l'article 12/2 du CoBAT, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 *réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes* qui dispose :

"Le Gouvernement peut autoriser et organiser d'autres formes de communication, notamment électroniques, pour toute communication pour laquelle le présent Code impose le recours à l'envoi par lettre recommandée ou la délivrance par porteur.

Le dépôt des demandes de permis et les communications intervenant dans le cadre de l'instruction de celles-ci entre le demandeur et les autorités compétentes peuvent avoir lieu par la voie électronique, conformément aux modalités à déterminer par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut organiser les modalités de mise à disposition du public sur Internet de tout document relevant du Code ou des arrêtés d'exécution de celui-ci, notamment les documents qui sont soumis à enquête publique."

6. Le déroulement pratique des procédures de demande visées trouve sa base juridique dans le CoBAT et dans ses arrêtés d'exécution.

b. Finalité

7. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

³ En ce sens, dans le cadre d'une demande de renseignements complémentaires, le demandeur a confirmé que la procédure pour le traitement de la demande était tout à fait identique. Seul le mode d'introduction et de communication diffère d'une demande introduite par courrier.

⁴ À cet effet, les documents parlementaires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 *réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes* qui a inséré l'article 12/2 dans le CoBAT précisent ce qui suit : *"Cette disposition générale vise à permettre d'alléger les formalités d'envoi et de dépôt de nombreux documents et dossiers imposées par le Code afin de donner une date certaine à ces démarches. Les moyens modernes de communication permettant de satisfaire à cette exigence à moindre coût et dans des délais plus courts, il est proposé de confier au Gouvernement une habilitation générale lui permettant de déterminer et d'organiser les modes de communication admissibles **en plus de ceux prévus par le Code, qui restent bien évidemment d'actualité.***

*Dans le même sens, il est également proposé de consacrer, à l'alinéa 2, le principe de **la procédure électronique pour le dépôt et l'instruction des demandes de permis et, à l'alinéa 3, la possibilité pour le Gouvernement d'organiser la mise en ligne de tous les documents relevant du Code ou de ses arrêtés d'exécution** (plans, règlements, permis délivrés, etc., mais aussi les documents soumis à enquête publique, étant donné que la directive 2014/52 du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement imposera, dès le 16 mai 2017, de permettre au public de consulter en ligne les dossiers soumis à enquête publique). Il va de soi que cette mise en ligne ne pourra se faire que dans le respect des autres dispositions légales applicables, entre autres celles garantissant la protection de la vie privée et le secret des affaires". (Doc.Parl., Rég. Bxl.Cap., session 2016-2017, A-451/1, pp. 26-27).*

8. Comme cela ressort du texte du projet, la finalité est double. Dans un premier temps, le projet prévoit la création d'une plateforme numérique sur laquelle les demandes de certificat et de permis d'urbanisme et de lotir peuvent être introduites. La communication entre le demandeur et/ou l'architecte et l'autorité qui octroie le permis se fera par voie électronique via cette plateforme pendant toute la durée de la procédure de permis. Comme déjà expliqué ci-dessus, la création de cette plateforme n'a pas d'incidence substantielle sur le déroulement pratique de la procédure de demande. La création de la plateforme numérique s'inscrit en tant que telle dans le cadre de la compétence des autorités communales et régionales d'octroyer ou de refuser des certificats et permis d'urbanisme et de lotir, conformément au CoBAT et à ses arrêtés d'exécution.
9. En outre, l'article 15 du projet prévoit la création d'un registre électronique des permis qui sera géré par Urban.brussels⁵ et qui permettra un archivage univoque, authentique et numérique au niveau régional. L'archivage des permis et certificats qui ont été traités conformément au projet doit permettre d'avoir un aperçu des permis octroyés et de leur durée de validité et est nécessaire dans le cadre du traitement correct des demandes de permis et de certificats, du contrôle de l'exécution correcte des permis délivrés et de la délivrance des renseignements urbanistiques conformément à l'article 275 du CoBAT et à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 *relatif aux renseignements urbanistiques*.
10. La conservation ultérieure des certificats et permis d'urbanisme et de lotir dans le registre des permis doit être considérée comme un traitement ultérieur - par rapport aux traitements qui ont lieu dans le cadre de la délivrance d'un permis ou d'un certificat et du suivi de ceux-ci - à des fins archivistiques dans l'intérêt public. Conformément à l'article 89.1 du RGPD, tout traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public doit être soumis à des garanties appropriées conformément aux dispositions du RGPD. Ces garanties garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes⁶. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées⁷ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.

⁵ "Urban est le service public qui soutient le développement territorial de toute la région bruxelloise de manière durable en matière d'urbanisme, de patrimoine culturel et de revitalisation urbaine." selon <https://urban.brussels/fr>.

⁶ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

⁷ "Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable." (voir l'article 4.5) du RGPD).

11. L'Autorité rappelle à cet égard que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.
12. Compte tenu des dispositions pertinentes du CoBAT, l'Autorité estime que les diverses finalités du traitement sont suffisamment spécifiées dans le projet.

c. Responsable du traitement

13. Conformément à l'article 5, § 1^{er} du projet, l'administration en charge de l'Urbanisme et l'administration en charge des Monuments et Sites (ci-après : l'administration) sont revêtues de la qualité de responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. Dans ce cadre, on peut également renvoyer à l'article 5 du CoBAT qui stipule ce qui suit : "*Le Gouvernement désigne les fonctionnaires des administrations en charge de l'urbanisme, des monuments et sites et de la planification territoriale, ci-après dénommées l'Administration, qui sont délégués aux fins précisées par le présent Code. [...].*"
14. En outre, il découle des articles 15 et 16 du projet que l'administration met à disposition le registre électronique des permis et définit des directives techniques en matière d'enregistrement des dossiers dans ce registre.
15. Il résulte du formulaire de demande et du Rapport au Roi du projet que le registre des permis sera géré par Urban.brussels⁸. En ce sens, le demandeur précise qu'Urban.brussels fait partie de l'administration.
16. L'Autorité en prend acte.

d. Proportionnalité/minimisation des données

17. 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.
18. L'article 5, §§ 2 et 3 du projet disposent que : "*Les données à caractère personnel traitées seront limitées aux données personnelles dont la mention est rendue obligatoire par le CoBAT ou ses arrêtés d'exécution.*"

⁸ Voir le point 9.

Les données à caractère personnel ne seront traitées par l'autorité délivrante qu'en vue d'accomplir sa mission légale de service public, consistant à procéder à l'instruction de la demande de permis d'urbanisme, de certificat d'urbanisme ou de permis de lotir."

19. Le déroulement de la procédure de permis est identique, quel que soit le mode d'introduction de la demande (via la plateforme électronique ou par lettre recommandée). Dès lors, le demandeur précise qu'une demande électronique conformément au projet n'a aucune incidence sur le traitement sous-jacent de données à caractère personnel. Les données devant être reprises dans un dossier de demande sont définies par les arrêtés (inchangés) suivants du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 *déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme* ;
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019 *déterminant la composition des dossiers de demande de permis de lotir et de demande de certificat d'urbanisme en vue de lotir* ;
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 décembre 2004 *déterminant la composition du dossier de demande de certificat d'urbanisme*.

20. Bien que les données reprises dans le dossier varient selon la nature et les finalités de la demande, les documents suivants doivent toujours être joints :

- la demande de permis, rédigée sur un formulaire qui est toujours joint en annexe des arrêtés susmentionnés ;
- la note explicative avec les principales options du projet ;
- les plans et photos importantes/significatives ;
- les informations relatives à la propriété du bien en cause.

21. En outre, l'article 5, § 4, 2^e alinéa du projet précise que les données à caractère personnel des permis ou certificats d'urbanisme périmés seront conservées sous une forme minimisée permettant aux autorités délivrantes de savoir qu'un permis ou certificat d'urbanisme a été délivré et qu'il est périmé. Dans ce contexte, le demandeur spécifie qu'à l'exception de l'adresse du bien concerné - vu que le permis doit être associé à un bien immobilier -, les données à caractère personnel seront anonymisées. Il semble recommandé de reprendre explicitement cette précision dans le projet.

22. Pour le reste, l'Autorité prend acte de ce qui précède et - dans la mesure où le projet n'a pas d'incidence sur les données à caractère personnel qui seront traitées - estime qu'une analyse approfondie de la proportionnalité n'est pas nécessaire.
23. Concernant le dossier de permis, l'article 15 du projet dispose que tant le dossier électronique de demande que la décision et le cas échéant le suivi de l'exécution seront archivés. Conformément à l'article 17 du projet, le ministre qui a l'Urbanisme dans ses attributions est habilité à déterminer les personnes et instances qui ont accès au registre ainsi que les conditions d'accès à ces documents et données.
24. Vu la finalité d'archivage du registre des permis, l'Autorité souligne (voir ci-dessus les points 9 - 11) que ce traitement doit de préférence se faire à l'aide de données anonymes. Des données pseudonymisées ou, en dernier recours, des données non pseudonymisées ne peuvent être utilisées que s'il n'est pas possible de réaliser la finalité du traitement à l'aide de données anonymisées. Par analogie avec l'article 5, § 4, 2^e alinéa du projet, l'Autorité estime qu'il est recommandé de d'ores et déjà spécifier dans le projet dans quelle mesure les données à caractère personnel reprises dans le dossier électronique de demande, la décision et le suivi de l'exécution seront anonymisées ou de préciser explicitement pour quelles raisons cela n'est pas possible.

e. Délai de conservation

25. 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.
26. Conformément à l'article 5, § 4, 2^e alinéa du projet, les données à caractère personnel, telles qu'elles découlent du traitement d'une demande déterminée, sont conservées aussi longtemps que le permis ou le certificat d'urbanisme ou de lotir est valide. Après expiration de ces documents, ces données seront conservées sous une forme minimisée.
27. Dans la mesure où la conservation sous une forme minimisée implique encore un traitement de données à caractère personnel (à savoir l'adresse du bien immobilier concerné par le permis ou le certificat, voir ci-dessus le point 21), le projet doit prévoir un délai maximal de conservation à l'égard de ces données.

28. En ce qui concerne les données à caractère personnel qui seront, le cas échéant, reprises dans le registre des permis conformément à l'article 15 du projet, l'Autorité constate aussi qu'aucun délai maximal de conservation n'est prévu. En ce sens, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'un archivage dans l'intérêt public n'implique nullement une dispense quant à la définition d'un délai maximal de conservation ou de critères permettant de déterminer ce délai de conservation.

f. Communication des données à des tiers/accès aux données par des tiers

29. Concernant le traitement de données à caractère personnel qui a lieu dans le cadre d'une demande électronique de permis via la plateforme, l'article 5, § 4, 1^{er} alinéa du projet dispose que "*Les données à caractère personnel ne seront communiquées qu'aux administrations et instances dont l'avis est requis en application du CoBAT ainsi qu'à des tiers lorsque la loi le prévoit ou lorsque l'administration estime de bonne foi qu'une telle divulgation est raisonnablement nécessaire pour se conformer à une procédure légale ou pour les besoins d'une procédure judiciaire.*" L'Autorité en prend acte.

30. Quant à la mise à disposition de tiers des données reprises dans le registre des permis, l'article 17 du projet précise que le ministre qui a l'Urbanisme dans ses attributions détermine les personnes et instances qui ont accès au registre ainsi que les conditions d'accès. L'Autorité souligne que conformément à l'article 23 de la LCA, l'arrêté exécutant cette disposition doit également lui être soumis pour avis.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- spécifier la portée de la notion 'sous une forme minimisée' au sens de l'article 5, § 4, 2^e alinéa (point 21) ;
- spécifier dans quelle mesure des données à caractère personnel ou des données anonymes seront traitées dans le registre des permis (points 23 - 24) ;
- définir un délai maximal de conservation ou des critères permettant de déterminer ce délai de conservation, en ce qui concerne la conservation ultérieure des données à caractère personnel des permis et certificats d'urbanisme périmés (points 26 - 27) ;

- définir un délai maximal de conservation ou des critères permettant de déterminer ce délai de conservation pour les données à caractère personnel qui sont, le cas échéant, enregistrées dans le registre des permis (point 28).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice