



Avis n° 45/2020 du 5 juin 2020

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif à l'enregistrement des navires de mer (CO-A-2020-038)

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 « 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 du 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, Monsieur Philippe De Backer, reçue le 15 avril 2020 ;

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

Émet, le 5 juin 2020, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 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, Monsieur Philippe De Backer (ci-après « le demandeur »), a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal relatif à l'enregistrement des navires de mer (ci-après « le projet »).
2. Le projet pourvoit à l'exécution du Livre 2, Titre 2, Chapitre 1^{er} du Code belge de la navigation¹ (ci-après « le Code ») qui est dédié à l'enregistrement et à la publicité des navires de mer. Préalablement à l'adoption du Code, l'enregistrement des navires était déjà imposé et organisé par la loi du 21 décembre 1990 relatif à l'enregistrement des navires (ci-après « la loi du 21 décembre 1990 ») et son arrêté d'exécution du 4 avril 1996 relatif à l'enregistrement des navires et l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 1990 relative à l'enregistrement des navires (ci-après « l'arrêté du 4 avril 1996 »). Le Livre 2, Titre 2, Chapitre 1^{er} du Code reprend, en les adaptant légèrement ici et là, les dispositions de la loi du 21 décembre 1990. Le projet entend, pour sa part, adapter l'arrêté royal du 4 avril 1996 à la suite de l'adoption du Code.
3. L'enregistrement des navires de mer constitue une obligation internationale imposée à la Belgique par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après la « Convention UNCLOS »)². Le Livre 2, Titre 2, Chapitre 1^{er} du Code et le projet transposent en droit belge cette obligation d'enregistrement.
4. Aux termes de la Convention UNCLOS, tout navire doit, en principe, avoir une nationalité pour pouvoir naviguer en haute mer. C'est l'Etat du pavillon du navire qui détermine sa nationalité³ et la Convention UNCLOS exige qu'il existe un « lien substantiel » entre l'Etat de son pavillon et le navire⁴. L'Etat du pavillon doit exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines technique, administratif et social sur les navires battant son pavillon⁵. La nationalité du navire détermine donc la législation à laquelle ce navire est soumis. La Convention UNCLOS impose à tout Etat de tenir un « registre maritime » dans lequel figure les noms et les caractéristiques des navires battant son pavillon. L'organisation d'un registre des navires est donc une obligation internationale pesant sur la Belgique. Il s'agit, dans la perspective de la Convention UNCLOS, d'une manière concrète pour permettre à l'Etat du pavillon d'exercer son contrôle sur la situation administrative et sociale et sur la sécurité du navire.

¹ Loi du 8 mai 2019 introduisant le Code belge de la navigation.

² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982 et à laquelle la loi du 18 juin 1998 a porté assentiment.

³ Article 91 de la Convention UNCLOS.

⁴ Article 91 de la Convention UNCLOS

⁵ Article 94 de la Convention UNCLOS.

5. En droit belge, l'enregistrement des navires dans un « registre maritime » est régi par le Code. Il existe deux types de « registre maritime » : le registre belge des navires de mer et le registre belge des affrètements coque nue⁶.
6. Le Code dispose qu'« *aucun navire ne peut battre pavillon belge à moins d'être enregistré dans le registre des navires de mer* » (article 2.2.1.2 § 1^{er} du Code). Corrélativement, sous réserves d'exceptions établies par ou en vertu du Code, « *les navires de mer inscrits dans le registre belge des navires de mer sont tenus de battre pavillon belge* » (article 2.2.1.2 § 2 du Code). Un navire inscrit dans un registre étranger peut toutefois également battre pavillon belge s'il est inscrit dans le registre belge des affrètements coque nue (article 2.2.1.10 du Code). Le Code prévoit également que « *Le commandant d'un navire de mer qui est tenu de battre pavillon belge doit à tout moment être en mesure de prouver le droit à ce pavillon par la présentation d'un certificat d'enregistrement* » (article 2.2.1.3 du Code).
7. Le Code comprend plusieurs délégations au profit du Roi.
8. Le Code délègue, par exemple, au Roi le pouvoir de :
 - « 1^o détermine[r] les navires de mer qui doivent ou peuvent être enregistrés ainsi que les conditions auxquelles les navires de mer, leur propriétaire, leur armateur ou leur armateur-gérant doivent préalablement satisfaire à cet effet ; dans ce contexte, des conditions de nationalité, de domicile, de résidence ou d'établissement du siège principal, ainsi que de composition du capital social ou des organes des associations ou sociétés peuvent en particulier être prescrites;
 - 2^o fixe[r] la forme et la teneur de la demande à déposer auprès du Registre naval belge en vue de l'enregistrement;
 - 3^o indique[r] les documents qui doivent être annexés à la demande ou dont la production peut être exigée à l'occasion de l'examen de celle-ci;
 - 4^o désigne[r] les personnes qui sont tenues ou habilitées à déposer la demande;
 - 5^o détermine[r] le délai dans lequel la demande doit avoir lieu;
 - 6^o détermine[r] les documents à inscrire au registre et les radiations à effectuer » (article 2.2.1.4 du Code).

⁶ Des navires inscrits dans un registre étranger peuvent être inscrits dans le registre belge des affrètements coque nue. Un navire inscrit dans le registre des affrètements coque nue a le droit de battre pavillon belge pour la durée de l'affrètement coque nue. Un affrètement coque nue est un contrat par lequel le fréteur s'engage contre le paiement d'un loyer, à mettre pour un temps défini, à la disposition d'un affrèteur un navire déterminé, sans armement ni équipement, ou incomplet. L'affrèteur dispose de la gestion nautique et commerciale et est responsable des dommages subis par le navire au cours de son exploitation. En revanche, le fréteur est responsable des dommages subis par la marchandise du fait du défaut de navigabilité initiale ou du vice propre du navire.

9. De même, le Code délègue au Roi la compétence de « *détermine[r] les modifications qui doivent être portées à la connaissance du Registre naval belge, ainsi que les modalités et le délai d'introduction de l'annonce modificative concernée* » (article 2.2.1.5 du Code).
10. Le Code délègue au Roi la compétence de « *fixe[r] les conditions auxquelles l'autorisation [à être inscrit dans le registre belge des affrètements coque nue] est subordonnée* » (article 2.2.10 du Code).
11. Le projet pourvoit, entre autres, à l'exécution de ces dispositions du Code.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

12. Certaines dispositions du projet impliquent des traitements de données à caractère personnel. En effet, lorsque le propriétaire, l'exploitant ou l'affrèteur à coque nue du navire est une personne physique, l'enregistrement du navire dans le registre belge des navires de mer ou dans le registre belge des affrètements coque nue impliquera des traitements de données à caractère personnel. Le projet comprend un article 49 qui porte sur les traitements de données réalisés dans le cadre de l'enregistrement des navires dans le registre des navires de mer et le registre belge des affrètements coque nue. La demande d'avis porte sur cette disposition en particulier⁷.
13. L'alinéa 1^{er} de l'article 49 du projet prévoit que « *Le responsable du traitement pour le traitement des données est le Service public fédéral Mobilité et Transport* »⁸. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence constante de l'Autorité, la détermination légale du responsable de traitement permet d'améliorer la prévisibilité de la norme encadrant le traitement de données. Toutefois, pour ce faire, il est nécessaire non seulement, de désigner l'entité qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et en assure la maîtrise mais également, de préciser à propos de quels traitements de données à caractère personnel cette désignation est faite ; ce qui fait actuellement défaut. En l'occurrence, il semblerait que la désignation du responsable du traitement concerne la tenue des registres maritimes (registre belge des navires de mer et registre belge des affrètements coque nue). Si tel est bien le cas, il conviendrait de l'indiquer dans le projet. Si, par contre, la désignation visait d'autre(s) traitement(s) de données, le projet devrait également être amendé afin de le préciser.
14. Le deuxième alinéa de l'article 49 du projet précise que les « *Les fonctionnaires désignés de la Direction ont accès aux données enregistrées seulement dans le cadre de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution* ». L'Autorité a une remarque purement formelle à formuler à propos de cette disposition. Celle-ci étant insérée dans un projet d'arrêté royal, la référence « à la présente loi » n'a pas de sens.

⁷ Voir le formulaire de demande d'avis.

⁸ Dans le projet soumis à l'Autorité, la version française du texte comprend une faute d'orthographe puisqu'il indique « le Service public fédérale » (c'est l'Autorité souligne). Il conviendra de rectifier cette erreur.

Il semble dès lors nécessaire de modifier l'article 49, alinéa 2, en projet, de la manière suivante : « Les fonctionnaires désignés de la Direction ont accès aux données enregistrées seulement **dans le cadre du Code belge de la navigation** et de ses arrêtés d'exécution »⁹.

15. Les alinéas 3 et 4 de l'article 49 du projet prévoient que « *Les données sont conservées jusqu'à maximum 10 ans après que le navire ne batte plus le pavillon belge. Quand il s'agit des personnes physiques, les données sont anonymisées ou, si cela n'est pas possible, ces données ne sont conservées que pour une période de 5 ans au maximum* ».
16. Il ressort de la lecture de cette disposition que la durée de conservation de 10 ans ne concerne que les données relatives aux personnes morales. Le traitement de telles données ne relève pas du champ d'application du RGPD ni de la compétence de l'Autorité puisqu'il ne s'agit dès lors pas de données à caractère personnel.
17. La disposition prévoit, pour ce qui est des données à caractère personnel (à savoir toute information qui se rapporte à des personnes physiques identifiées ou identifiable), que celles-ci « *sont anonymisées ou, si cela n'est pas possible, ces données ne sont conservées que pour une période de 5 ans au maximum* ».
18. Afin que la durée de conservation soit déterminée, ou à tout le moins déterminable, il est nécessaire d'indiquer le moment à partir duquel les données doivent être anonymisées (et perdent donc leur qualité de données à caractère personnel). S'agit-il du moment où le navire cesse de battre pavillon belge ou un autre point de départ est-il prévu ? À la suite d'une demande d'information complémentaire, le demandeur a indiqué que « *Het gaat om 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart* ». Cette position semble pourtant *a priori* incompatible avec le choix qui a été fait par le demandeur lui-même de prévoir une durée de conservation plus courte pour les données se rapportant à des personnes physiques que pour celles se rapportant à des personnes morales¹⁰. Mais plus fondamentalement, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de prévoir des délais de conservation différents selon que le propriétaire, l'exploitant ou l'affrètement à coque nue du navire est une personne physique ou une personne morale. En effet, si des personnes physiques sont enregistrées dans un des registres maritimes au même titre que les personnes morales, l'Autorité n'aperçoit pas pourquoi les

⁹ L'Autorité souligne.

¹⁰ À la suite d'une demande d'informations complémentaires, le demandeur a confirmé la volonté de prévoir une durée de conservation plus courte pour les données à caractère personnel que pour les données se rapportant à des personnes morales : « *Voor zeeschepen zal vanaf 1 september 2020 de mogelijkheid zijn voorzien dat ook natuurlijke personen een schip kunnen uitbaten. Momenteel kan dit enkel door rechtspersonen met een winstoogmerk (art. 1 Boek 2 Wb. Kh). Om te voldoen aan de criteria van GDPR werd daarom gekozen voor een kortere periode voor de natuurlijke personen wiens gegevens niet geanonimiseerd kunnen worden. Indien deze gegevens wel geanonimiseerd kunnen worden, zullen de gegevens gedurende 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart worden bijgehouden* ».

durées de conservation des données ne doivent pas être identiques alors que la finalité du traitement est la même.

19. Dans la même perspective, l'Autorité s'interroge sur le choix des durées maximales de conservation retenues par le projet. À la suite d'une demande d'information complémentaire, le demandeur a justifié le choix d'une durée de conservation de 10 ans pour les données se rapportant à des personnes morales comme suit : *« De termijn van 10 jaar is nodig aangezien de Belgische wetgeving van toepassing is op deze zeeschepen, met inbegrip van het Belgische fiscale recht en het strafrecht. De informatie moet dus voldoende lang beschikbaar zijn zodat de fiscale en strafrechtelijke procedures over de correcte informatie kunnen beschikken. Aangezien bepaalde strafwetten een verjaringstermijn van 5 jaar hebben, met mogelijkheid tot stuiting, is 10 jaar een gepaste termijn »*. Pour ce qui est de la durée de conservation maximale de 5 ans pour les données se rapportant à des personnes physiques, le demandeur a indiqué que *« Voor zeeschepen zal vanaf 1 september 2020 de mogelijkheid zijn voorzien dat ook natuurlijke personen een schip kunnen uitbaten. Momenteel kan dit enkel door rechtspersonen met een winstoogmerk (art. 1 Boek 2 Wb. Kh). Om te voldoen aan de criteria van GDPR werd daarom gekozen voor een kortere periode voor de natuurlijke personen wiens gegevens niet geanonimiseerd kunnen worden. Indien deze gegevens wel geanonimiseerd kunnen worden, zullen de gegevens gedurende 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart worden bijgehouden »*. Si le demandeur estime qu'il est effectivement nécessaire de conserver les données des personnes morales pendant 10 ans après que le navire ait cessé de battre pavillon belge afin de permettre à l'Etat de disposer des données nécessaires pour mener à bien les procédures pénales et/ou fiscales pertinentes, l'Autorité s'interroge sur la raison pour laquelle la durée de conservation n'est que de 5 ans pour les données se rapportant à des personnes physiques. En effet, il semble que les durées de procédure et les durées de prescription en droit pénal et en droit fiscal, notamment, soient, en principe, identiques pour les personnes morales et les personnes physiques.
20. Par ailleurs, l'Autorité souligne que la détermination de la durée maximale de conservation doit prendre en compte le fait que le propriétaire, exploitant ou affrèteur à coque d'un bateau peut changer au cours du temps et qu'il n'apparaît, à première vue, pas nécessaire ou pertinent de conserver les données à caractère personnel d'un ancien propriétaire, ancien exploitant ou ancien affrèteur à coque pour une période plus longue que celle durant laquelle l'Etat peut effectuer des contrôles à l'égard de ces personnes.
21. Par conséquent, l'Autorité invite le demandeur à réévaluer, et le cas échéant, à modifier la détermination des durées maximales de conservation des données à caractère personnel afin de veiller à ce que celles-ci correspondent à l'exigence de l'article 5.1.e) du RGPD aux termes duquel *« les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des*

personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que le demandeur doit apporter les modifications suivantes au projet :

- Revoir la formulation de l'identification du responsable du traitement conformément au considérant 13 (cons. 13)
- Revoir la formulation de l'article 49, alinéa 2, du projet, de la manière suivante : « Les fonctionnaires désignés de la Direction ont accès aux données enregistrées seulement **dans le cadre du Code belge de la navigation** et de ses arrêtés d'exécution » (cons. 14)
- Réexaminer, et le cas échéant modifier, les délais maximum de conservation des données à caractère personnel (cons. 15-21).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances