



Avis n° 47/2020 du 5 juin 2020

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal concernant l'exécution (handhaving) de la réglementation de la navigation (CO-A-2020-040)

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 les informations complémentaires reçues en date du 4 mai 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 sur un projet d'arrêté royal concernant l'exécution de la réglementation de la navigation (ci-après « le projet »).
2. Le projet exécute en partie le Code belge de la Navigation¹ (ci-après « le Code ») en reprenant et modifiant les arrêtés royaux existant suivants : l'arrêté royal du 22 décembre 2010 relatif au contrôle par l'Etat du port, l'arrêté royal du 13 mars 2011 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes, l'arrêté royal du 15 juin 2011 concernant le respect des obligations de l'Etat du pavillon et l'arrêté royal du 4 décembre 2012 portant désignation des agents chargés de l'exécution et du contrôle des dispositions légales et réglementaires concernant la navigation.
3. D'un point de vue général le projet organise, en exécution de l'article 2.2.3.9 du Code, le contrôle du respect de la réglementation nationale et internationale ayant trait notamment à la sécurité des navires belges et à la prévention de la pollution par ces derniers.
4. L'avis de l'Autorité est sollicité sur l'article 1.3 qui constitue une disposition générale relative aux traitements de données réalisés par le Service Etat du pavillon² et sur l'article 3.13 qui porte sur les traitements de données réalisés par les organismes de contrôle agréés.
5. Etant donné qu'il présente un impact en termes de protection des données à caractère personnel, l'Autorité se prononce également sur l'article 2.6 du projet qui prévoit la centralisation par le Service Etat du pavillon d'une série d'informations concernant les navires belges relatives aux inspections réalisées ainsi qu'aux certifications obtenues par les navires. En outre, dans le chapitre relatif au contrôle de l'Etat du port qui encadre la façon dont les inspections sur les navires qui font escale dans un port belge seront réalisées, le projet fait allusion à une base de données des inspections. Cela sera également abordé dans le présent avis.

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

² Ce service fait partie de la DG Navigation du SPF Mobilité et transports et est chargé des missions de veille du respect de la réglementation internationale et nationale ayant trait au travail maritime, à la sécurité des navires belge et à la prévention de la pollution

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Article 1.3 du projet encadrant les traitements de données réalisés par le Service Etat du pavillon pour l'exercice de ses missions de service public

6. Interrogé quant à savoir quelles étaient les types de traitements de données à caractère personnel couverts par cet article 1.3, le demandeur a précisé que les contrôles et inspections visés par le projet ne portaient que sur des personnes morales, à l'exception des contrôles du respect de la Convention sur le travail maritime pouvant générer des traitements de données concernant les marins. A cet égard, l'Autorité rappelle que le RGPD n'est pas d'application aux traitements de données concernant les personnes morales. Ceci étant, dans la mesure où les infractions à certaines des dispositions légales relatives à la sécurité des navires dont le Service Etat du pavillon sera chargé de veiller au respect sont passibles de sanctions administratives ou pénales dans le chef de personnes morales mais aussi dans le chef des capitaines de navires ou des personnes physiques qui sont propriétaires de navires (art. 4.1.2.6 du Code de la navigation), ce service sera amené à réaliser des traitements de données à caractère personnel³.
7. L'article 1.3, alinéa 1er du projet prévoit que « *Sauf disposition expresse contraire dans le présent arrêté, le responsable de traitement pour les traitements de données est le Service public fédéral Mobilité et Transports.* » 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. Le projet doit donc préciser quels sont les traitements et leurs finalités qui sont visés par cette désignation. Si, comme l'Autorité peut le présumer, il s'agit des traitements de données réalisés par le Service Etat du pavillon de la DG Navigation du SPF Mobilité et transports pour l'exercice de ses missions de contrôle et de délivrance de certificats qui lui sont dévolues en exécution de l'article 2.3 du projet, il convient de le préciser explicitement en ces termes.
8. L'Autorité invite également l'auteur du projet de loi à définir dans son projet que les notions de traitement, de donnée à caractère personnel ou encore de responsable de traitement sont les notions tel que définies à l'article 2 du RGPD.

³ Le demandeur a d'ailleurs précisé dans ses informations complémentaires que, dans l'hypothèse où une personne physique est susceptible d'une sanction à la suite des contrôles réalisés, le numéro de registre national de cette personne sera collecté et conservé avec les autres informations collectées dans le cadre des contrôles réalisés.

9. L'article 1.3, alinéa 2 prévoit que « *les membres du personnel de la Direction ont accès aux données enregistrées, et ce, uniquement aux fins du présent arrêté.* » L'Autorité ne perçoit pas la plus-value qu'offre cette disposition en termes de prévisibilité du traitement. En exécution du principe d'intégrité et de confidentialité du RGPD (art. 5.1.f du RGPD), tout responsable de traitement est tenu de veiller à ce que seuls ses membres du personnel qui disposent d'un intérêt fonctionnel⁴ et, dans certains cas des habilitations requises (ex : légitimation dans le chef d'inspecteurs), aient accès aux seules données à caractère personnel pertinentes pour l'exercice de leur fonction. Par conséquent, cette disposition en projet doit être supprimée.
10. Les alinéas 3 et 4 de l'article 1.3 du projet prévoient que « *Les données sont conservées jusqu'à maximum 10 ans après que le navire a cessé de battre 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.* ».
11. Il ressort de la lecture de cette disposition que la durée de conservation de 10 ans ne concerne que les données des personnes morales. Comme explicité ci-dessus, 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 pas de données à caractère personnel.
12. 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 identifiables), 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.* ».
13. 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 ? Plus fondamentalement, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de prévoir des délais de conservation différents selon que le responsable de traitement traite des données relatives à des personnes physiques ou morales. En effet, si l'exercice des missions de contrôle du Service Etat du Pavillon du SPF Mobilité et Transports nécessite de traiter des données tant de personnes physiques que de personnes morales, l'Autorité ne perçoit pas pourquoi les durées de conservation des données ne doivent pas être identiques alors que la finalité du traitement est la même.

⁴ Ce qui signifie en pratique que le SPF Mobilité et Transports doit veiller à ce que seuls les membres de son personnel qui exercent une fonction qui le requiert aient accès aux données à caractère personnel nécessaires.

14. Par ailleurs et plus fondamentalement, l'Autorité s'interroge sur le choix de la durée maximale de conservation des données retenue par le projet. Etant donné qu'un bateau peut battre pavillon pendant une longue période, il n'apparaît pas pertinent ni nécessaire de conserver les données à caractère personnel relatives à une inspection pendant une période plus longue que celle pendant laquelle les faits répréhensibles constatés peuvent faire l'objet de poursuites pénales ou administratives. L'auteur du projet d'AR devra par conséquent revoir la rédaction de cette disposition en projet encadrant la durée de conservation des données à caractère personnel collectées par le Service Etat du pavillon afin qu'elle soit conforme à l'article 5.1.e du RGPD en vertu duquel tout responsable de traitement ne peut conserver les données à caractère personnel qu'il traite, sous une forme permettant l'identification des personnes concernées, que pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

b. Article 2.6 déterminant les données centralisées par le Service Etat du pavillon

15. Le chapitre 2 du projet institue le Service Etat du pavillon de la DG Navigation du SPF Mobilité et Transports comme instance en charge d'une part, du contrôle de l'application correcte de la réglementation internationale et nationale ayant trait au travail maritime, à la sécurité des navires belges et à la prévention de la pollution en milieu marin et d'autre part, de la délivrance des certificats dont doivent disposer les navires belges en application du Code (à l'exception des certificats liés aux assurances).

16. L'article 2.6 du projet impose au Service Etat du pavillon de centraliser au minimum les informations suivantes concernant les navires belges :

- a. « *caractéristiques du navire (nom, numéro OMI, ...)* ;
- b. *dates des visites de contrôle⁵ effectuées, y compris le cas échéant, des contrôles complémentaires et des audits* ;
- c. *identité des organismes agréés ayant participé à la certification et à la classification du navire belge* ;
- d. *identité de l'autorité compétente qui a inspecté le navire belge en vertu des dispositions relatives au contrôle par l'Etat du port et les dates des inspections* ;
- e. *résultat des inspections menées dans le cadre du contrôle par l'Etat du port (anomalies : oui ou non, immobilisation : oui ou non)* ;
- f. *informations concernant les accidents maritimes* ;

⁵ La version fr du projet devrait sur ce point être corrigée car le terme « contrôles » est traduit en français par « visites »

- g. *identité des navires qui ont cessé de battre le pavillon de l'Etat membre concerné au cours des 12 derniers mois. »*
17. Le paragraphe 2 de cette disposition soumet les propriétaires de navires à l'obligation de communiquer ces informations (celles visées aux points b. à f.) par voie électronique. Les organismes agréés sont quant à eux soumis à l'obligation de fournir l'information visée au point b.
18. Il ressort des informations complémentaires obtenues auprès du demandeur que, dans l'hypothèse où un contrôle révélera la commission d'une infraction à une disposition légale dans le chef d'une personne physique (le propriétaire, personne physique, du navire contrôlé ou le commandant du navire), le numéro d'identification du registre national de ladite personne sera mentionné.
19. Outre le fait que le Service Etat du pavillon devra disposer d'une autorisation d'utilisation du numéro de Registre national et d'accès au Registre national pour l'exercice de ses missions, l'Autorité considère que, par souci de prévisibilité, il convient d'ajouter à la liste de l'article 2.6 en projet que, le cas échéant, les données d'identification pertinentes des personnes physiques contrôlées seront également centralisées.
20. Pour le surplus, cette liste de données apparaît pertinente pour l'exercice des missions du Service Etat du pavillon. Par souci de prévisibilité, il convient tout de même de préciser quelles sont les informations pertinentes requises concernant les accidents maritimes. Selon les informations complémentaires obtenues auprès du délégué du Ministre, il s'agit de centraliser les informations pertinentes concernant les accidents de navigation graves et très graves tels que définis par le chapitre 7 du titre 7 du livre II de Code belge de la navigation. Cela sera utilement précisé à l'article 2.6.f en projet.
21. De plus, en exécution de l'article 6.3 du RGPD, il convient également de préciser la finalité pour laquelle ces informations doivent être communiquées et centralisées au sein du Service Etat du pavillon. La formulation actuelle de l'article 2.6 fait référence «aux fins de la directive 2009/21/CE » ; ce qui, d'une part, ne sert pas la prévisibilité requise et ce, même si cette directive est publique, et, d'autre part, ne répond pas au prescrit de l'article 6.3 du RGPD. La finalité d'un traitement de données à caractère personnel ne peut pas être confondue avec un objectif général. Il s'agit de la ou des raisons concrètes et opérationnelles pour la(les)quelle(s) le traitement de données est mis en place. Il convient de décrire cette finalité de manière telle que toute personne physique concernée par cette centralisation de ses données puisse savoir à quelles fins concrètes elles seront utilisées par l'administration. Selon notre compréhension du projet, il s'agit de permettre au Service Etat du Pavillon d'exercer les missions de service public de contrôle et de délivrance des certificats obligatoires aux navires belges exploités qui lui sont dévolues en vertu de l'article 2.3 du projet d'AR (contrôle de la sécurité des navires et prévention de la pollution du milieu marin par les navires et gestion de la délivrance des certificats

obligatoires en exécution du Code belge de la navigation). Il convient de compléter le projet en ce sens.

c. Article 3.13 encadrant les traitements de données réalisés par les organismes agréés en charge des contrôles

22. Le chapitre 3 du projet traite de la délégation de missions de contrôle de la navigation aux organismes agréés ou entreprises dont la relation de travail entre ces dernières et le SPF Mobilité et Transports devra être encadrée conformément à la section 2 de ce chapitre (gestion de la responsabilité financière et du droit à l'indemnisation, contrôle de la façon dont ces sociétés s'acquittent de leurs tâches, inspections aléatoires...). La section 3 de ce chapitre contient un article général similaire à l'article 1.3 qui a été commenté ci-dessus. Selon la compréhension de l'Autorité, cet article concerne les traitements des données réalisés par les organismes agréés et entreprises visées à la section 2 dans le cadre des missions qui leur sont dévolues en exécution de ce chapitre 3 (réalisation des inspections et des visites des navires de mer belges afférentes à des certificats concernant la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution par les navires de mer et, le cas échéant, à la délivrance ou au renouvellement de ces certificats).
23. Etant donné que la formulation de l'article 3.13 est similaire à celle de l'article 1.3, les mêmes remarques s'appliquent à cet article 3.13 du projet et l'Autorité y renvoie l'auteur du projet.
24. Pour le surplus, l'article 3.13 alinéa 2 prévoit que « *les membres du personnel de la Direction et les membres du personnel des organismes ou des sociétés agréés, selon le cas, tels que visés à la section 2 du présent chapitre ont accès aux données enregistrées et ce, uniquement aux fins du présent arrêté.* » La notion de données enregistrées doit être précisée. Sur base de la formulation actuelle et des informations complémentaires obtenues, l'Autorité ne peut analyser le caractère proportionnel de cet accès. S'il s'agit des informations visées à l'article 2.6 du projet d'AR, il convient de le préciser.

d. Base de données des inspections

25. Le chapitre 4 du projet traite du contrôle de tout navire faisant escale dans un port belge. A plusieurs reprises, il est fait référence à une base de données des inspections.
26. S'il s'agit de la base de données visée à l'article 2.6 du projet, il convient de le préciser. S'il s'agit d'une autre base de données allouée plus spécifiquement aux services d'inspection, la mise en place d'une telle base de données doit répondre aux critères usuels de qualité requis d'autant plus qu'il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel à risque pour les personnes physiques concernées (vu qu'il s'agira vraisemblablement de données relatives à des personnes suspectées d'infractions pénales,

en ce compris potentiellement des personnes physiques⁶). Dès lors, le projet doit préciser de manière claire et explicite la ou les finalités opérationnelles pour lesquelles cette base de données est mise en place. De plus, les principales caractéristiques de cette base de données devront également être décrites (catégories de données y reprises, durée de conservation des données au sein de la base de données, destinataires éventuels, ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal des données à caractère personnel y reprises) ; et ce, de manière proportionnée et dans la stricte mesure du nécessaire pour la réalisation de la finalité poursuivie.

27. Le responsable de traitement de cette base de données devra être désigné dans le projet, et ce, conformément à l'approche préconisée tant par le Groupe de travail article 29⁷ – prédecesseur du Comité européen de la protection des données – que par l'Autorité⁸ qui insiste sur une désignation de responsable du traitement dans une perspective factuelle ; à savoir dans le chef de la personne qui maîtrise la finalité pour laquelle cette base de données est mise en place et qui en détermine ses modalités essentielles.
28. Des garanties spécifiques pour les droits et libertés des personnes concernées devront être prévues. A titre d'exemple, les membres du personnel qui pourront accéder à cette base de données devront être limités à ceux qui disposent d'un intérêt fonctionnel pour ce faire et d'une habilitation spécifique, étant donné que seuls les fonctionnaires désignés inspecteurs par le Roi peuvent poser des actes d'inspection (et que, à priori, une telle base de données a pour finalité la gestion des inspections en cours). Pour le surplus, l'Autorité renvoie aux exigences usuelles relatives à la sécurité de l'information.

PAR CES MOTIFS,

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

- Précision de la ou des finalités de traitements de données à caractère personnel visée(s) par la désignation de responsable de traitement faite aux articles 1.3 et 3.13 (cons. 6) ;
- Suppression de l'article 1.3, alinéa 2 (cons. 9) ;
- Révision des alinéas 3 et 4 de l'article 1.3 et de l'alinéa 3 de l'article 3.13 traitant de la durée de conservation des données conformément aux considérants 13 et 14 ;
- Précision de l'article 2.6 en projet conformément aux considérants 19 à 21 ;

⁶ Cf. considérant 6

⁷ Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf).

⁸ Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du RGPD*, p.1 (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

- Précision de l'article 3.13 conformément au considérant 24 ;
- Encadrement de la base de données des inspections conformément aux considérants 26 à 29.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances