



Avis n° 108/2018 du 17 octobre 2018

Objet: demande d'avis concernant l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, portant assentiment à l'accord de coopération du 22 mai 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets (CO-A-2018-094)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26;

Vu la demande d'avis Madame Céline Fremault, Ministre bruxelloise du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, reçue le 31/08/2018;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere;

Émet, le 17 octobre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 22 mai 2018, le l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu un accord de coopération portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets (ci-après, l'Accord de coopération). Cet accord de coopération remplace l'accord de coopération du 26 octobre 1994¹ et vise à tenir compte des éléments suivants :

- a. la sixième Réforme de l'État, en particulier la loi spéciale du 6 janvier 2014 qui attribue l'ensemble des compétences en matière de politique des déchets aux régions ;
- b. le Règlement n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets (ci-après, le Règlement sur le transfert des déchets), et ses modifications successives.

2. La Région de Bruxelles-Capitale a rédigé un avant-projet d'ordonnance² portant assentiment à l'accord de coopération du 22 mai 2018 (ci-après l'Avant-projet d'ordonnance), pour lequel elle sollicite l'avis de l'Autorité.

3. Le texte de l'Avant-projet d'ordonnance se limite à deux articles portant assentiment à l'Accord de coopération et n'appelle en soi aucun commentaire particulier. Dès lors, l'examen de l'Autorité se concentre sur les dispositions l'Accord de coopération en tant que tel, et spécifiquement celles relative au traitement de données à caractère personnel.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Responsable(s) du traitement

4. L'Accord de coopération vise à coordonner la surveillance et le contrôle des transferts de déchets sur le territoire belge, en tenant compte des compétences respectives des régions, du SPF Finances (douanes et accises) et du SPF Intérieur (police) (art. 1^{er} de l'Accord de coopération). Il détermine en outre les tâches d'une institution commune aux trois régions, la Commission interrégionale de l'Emballage en tant qu'autorité compétente en matière de transit (Annexe à l'Accord

¹ Accord de coopération du 26 octobre 1994 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets.

² Avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, portant assentiment à l'accord de coopération du 22 mai 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets.

de coopération) et il institue un groupe de coordination de la politique d'application concernant les transferts transfrontaliers de déchets (art. 12 de l'Accord de coopération).

5. Ainsi, l'Accord de coopération vise une multitude d'entités, chacune étant chargée de diverses tâches de gestion de bases de données ou de systèmes d'information impliquant notamment un traitement de données à caractère personnel.

6. La Commission interrégionale de l'Emballage est chargée du traitement administratif des dossiers de transit et non des tâches d'inspection en matière de transit (considérants 4 et 5 de l'Accord de coopération).

7. Selon le 9^e considérant de l'Accord de coopération, *« les administrations régionales compétentes pour le contrôle³ de la matière visée par le présent Accord de coopération peuvent exercer leurs compétences de contrôle sur tous les transferts transfrontaliers de déchets qui se trouvent sur leur territoire »*.

8. L'administration des Douanes et accises est impliquée dans la mesure où elle pourrait découvrir des transferts illicites de déchets dans le cadre de l'exercice de ses compétences générales de contrôle (art. 2 de l'Accord de coopération). Quant à la police locale ou fédérale, *« dans le cadre de sa mission générale, [elle] pourra effectuer sur l'ensemble du territoire de la Belgique, des contrôles sur les transferts de déchets, afin de rechercher et de constater les infractions aux législations et réglementations européennes, fédérales et régionales »*.

9. L'Autorité s'interroge sur la qualification de ces différents acteurs et plus particulièrement sur la question de savoir quelle entité est « responsable de traitement ». Il eut été indispensable de clarifier les rôles et responsabilités de tous les acteurs en présence, dans le respect du principe de transparence. L'Accord de coopération étant déjà conclu, une telle clarification devrait être opérée par le groupe de coordination institué à l'article 12, dans la mesure où il est notamment chargé de la concertation sur l'échange informatisé de données concernant les notifications.

2. Légitimité et finalité du traitement

10. Le Règlement européen sur le transfert des déchets prévoit que les opérateurs sont obligés d'informer les autorités concernées des mouvements de déchets prévus, exécutés et réalisés. Ces informations permettent de faciliter les mesures d'inspection mises en place conformément à

³ « Par contrôle, au sens du présent accord, il faut entendre tous les contrôles et inspections des transferts de déchets tels que mentionnés aux articles 2.35bis et 50 du règlement. Les parties conviennent que les priorités concernant ces contrôles sont présentées par les autorités compétentes, compte tenu du Plan de Sécurité National. Les priorités sont discutées au sein du groupe de coordination » (art. 4 de l'Accord de coopération).

l'article 50 du Règlement sur le transfert des déchets. Dans le même esprit, l'article 6 de l'Accord de coopération mentionne que l'échange d'informations entre les différents acteurs est organisé afin de permettre un contrôle efficace des transferts.

11. L'autorité considère cette finalité comme déterminée, explicite et légitime au regard de l'article 5, 1, b) du RGPD. Le fondement juridique du traitement se situe à l'article 6.1, c) et e) du RGPD.

3. Proportionnalité du traitement

12. Les contrôles et inspections sont facilités, selon les considérants 10 et 11, *« par des banques de données contenant toutes les notifications, les documents de mouvement, et les décisions des autorités compétentes relatives aux transferts de déchets »* et *« lorsque des banques de données pertinentes de l'administration des Douanes et Accises et de la police contenant des informations sur les transferts de données [sic]⁴ sont accessibles à toutes les autorités compétentes, dans l'exercice conjoint de leurs compétences »*.

13. Afin de rendre possible un tel échange d'informations, l'Accord de coopération prévoit que *« les autorités compétentes pour le transfert des déchets, chacune en ce qui la concerne et dans les limites de leurs compétences propres, veillent à l'introduction, dans une banque de données, de toutes les données relatives aux notifications et aux copies de notifications qu'elles reçoivent, et aux autorisations qu'elles accordent, en vertu des titres II, IV, V et VI du règlement, ainsi qu'aux décisions qu'elles prennent au sujet de ces notifications et qui figurent sur les documents de notification et de mouvement prévus audit règlement »* (art. 6, § 1^{er}, de l'Accord de coopération).

14. En outre, en vue de permettre un échange informatisé de données avec des autorités étrangères compétentes, les Régions doivent tendre à un système informatisé commun d'échange de données (art. 6, § 3, de l'Accord de coopération).

15. Le contenu des documents de notification et de mouvement est spécifié dans des modèles de documents figurant en annexe du Règlement sur le transfert des déchets. Dans ces documents figurent des données pouvant concerner des personnes physiques, à savoir le nom et l'adresse de l'exportateur de déchets, de l'importateur, du transporteur, du producteur et de l'installation d'élimination ou de valorisation, ainsi que les coordonnées (nom, téléphone, fax et adresse courriel) de la personne de contact pour chaque intervenant.

⁴ On relève ici une erreur de traduction dans la version française, car il est bien question de transferts de déchets dans la version néerlandaise du considérant.

16. L'Autorité reconnaît que ces acteurs sont souvent des personnes morales, mais peuvent dans certains cas être des personnes physiques, ce qui justifie l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁵. En l'espèce, l'Autorité estime que les données collectées répondent au principe de proportionnalité.

17. De surcroît, dans le contexte de contrôles et d'inspections, des données faisant partie d'un dossier répressif pourront être consignées. L'article 7, § 1^{er}, de l'Accord de coopération dispose que *« Néanmoins, l'accès des autorités compétentes aux données faisant partie d'un dossier répressif reste soumis aux dispositions du Code d'Instruction criminelle et de l'article 125 de l'Arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, jusqu'à ce que l'accès à ces données soit réglementé par la loi »*.

18. L'exposé des motifs de l'Avant-projet d'ordonnance précise que *« Un nouvel article 7 arrête le principe régissant la possibilité d'échanger des informations. L'exception à cette règle, en l'occurrence l'accès aux informations faisant partie de dossiers répressifs, y est explicitement mentionnée. Les autorités compétentes jugent qu'un accès simplifié à ces informations s'avère très utile pour évaluer les dossiers d'autorisation. Par cette mention, les parties entendent indiquer clairement qu'il est important de trouver une solution rapide à ce problème. L'échange d'informations doit se faire en tenant compte des règles générales concernant la gestion des informations utiles pour exercer les tâches des services de la police, comme stipulé dans les articles 44/1 – 44/11 de la Loi du 5 Août 1992 sur la fonction de police »*.

19. L'Autorité rappelle qu'il s'agit en l'espèce de catégories particulières de données relatives aux condamnations pénales et aux infractions, visées à l'article 10 du RGPD. La possibilité d'un échange facilité de telles données entre les acteurs concernés par l'Accord de coopération ne repose actuellement sur aucune base légitime. Elle prend acte que le traitement et l'échange de telles données fera, selon le souhait exprimé par les parties concernées, l'objet d'une législation spécifique. Elle attire déjà l'attention de la demanderesse sur le fait que ce traitement de catégories particulières de données doit faire l'objet d'une analyse d'impact relative à la protection de la vie privée par le responsable du traitement, en concertation avec son délégué à la protection des données, conformément à l'article 35.3, b) du RGPD.

20. Enfin, l'article 9, § 5, de l'Accord de coopération prévoit que *« La Commission interrégionale de l'Emballage procède à une évaluation d'effectivité et d'efficacité du traitement des dossiers de transit endéans un an après la signature du présent accord, en coopération avec les régions »*. Cette

⁵ 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 ou RGPD).

évaluation portera notamment sur « l'utilité des données à des fins de contrôle » et « les informations à saisir dans le système informatique de données ». Cette évaluation servira à une mise à jour du système informatique de données et à la réalisation d'une simplification administrative.

21. L'Autorité souligne qu'une telle évaluation devra avoir lieu en gardant à l'esprit les principes du RGPD, et notamment le principe de proportionnalité.

4. Délai de conservation des données

22. L'Autorité relève que l'Accord de coopération ne mentionne aucun délai de conservation pour les données traitées. Cependant, selon l'article 20.1 du Règlement sur le transfert de déchets, « *Tous les documents adressés aux autorités compétentes ou envoyés par elles à propos d'un transfert notifié sont conservés dans la Communauté pendant au moins trois ans à compter du début du transfert, par les autorités compétentes, le notifiant, le destinataire et l'installation qui reçoit les déchets* ».

23. L'Autorité estime qu'il aurait été opportun de faire référence à cette disposition. De plus, dans la mesure où le délai fixé à l'article 20.1 du Règlement est un délai minimum, il serait nécessaire de déterminer si les autorités compétentes entendent conserver ces données plus longtemps, moyennant une justification valable au regard des finalités poursuivies. L'Autorité rappelle le principe de limitation de la conservation prévu par l'article 5.1, e) du RGPD, selon lequel les données à caractère personnel doivent être conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. À défaut de figurer dans l'Accord de coopération, cette durée de conservation devrait être déterminée clairement.

5. Sécurité de l'information

24. Selon l'article 8 de l'Accord de coopération, « *Les parties au présent accord s'engagent à ne pas utiliser ces données à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été fournies. Toutes les données à caractère commercial ou industriel seront traitées de manière confidentielle* ».

25. L'Autorité constate que l'Accord de coopération ne mentionne aucune mesure relative à la sécurité, et notamment à confidentialité des données à caractère personnel. Elle rappelle à cet égard l'obligation de garantir la sécurité et la confidentialité des données en vertu de l'article 5.1, f) et de l'article 32 du RGPD en tenant compte des risques.

6. Accès aux informations

a) Accès des autorités compétentes

26. Selon l'article 6, § 2, de l'Accord de coopération, les autorités compétentes doivent veiller à ce que toutes ces données soient « *accessibles via le numéro du document de notification et puissent être consultées librement par toutes les autorités compétentes, leurs agents chargés du contrôle, les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises du Service Public Fédéral Finances et les fonctionnaires de la police locale et fédérale en vue d'effectuer les contrôles sur les transferts transfrontaliers de déchets prévus dans le présent accord* ». L'exposé des motifs de l'Avant-projet d'ordonnance précise que « *L'accès à ces banques de données, dans le chef de toutes les autorités et de leurs personnels, (statutaires ou contractuels) en charge de l'application en Belgique du Règlement et du présent accord de coopération, est conservé comme le stipulait déjà l'accord de coopération initial* ».

27. L'Autorité estime que les catégories de personnes pouvant accéder aux données sont définies trop largement et que les termes « *consultées librement* » sont inappropriés. Des catégories plus précises devraient être déterminées, en spécifiant que seules les personnes effectivement chargées d'intervenir dans un dossier spécifique peuvent y accéder. Il est en outre indispensable de tenir un journal des accès. L'Autorité renvoie notamment à sa Recommandation n° 01/2008 du 24 septembre 2008 relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public.

b) Accès du public

28. L'article 21 du Règlement sur le transfert des déchets prévoit que « *Les autorités compétentes d'expédition ou de destination peuvent publier par des moyens appropriés, comme l'internet, les informations relatives aux notifications de transferts auxquelles elles ont consenti, pour autant que ces informations ne soient pas confidentielles au regard de la législation nationale ou communautaire* ».

29. La demanderesse précise à cet égard, dans le courrier accompagnant sa demande, que ces informations « *sont déjà mises à disposition du public par les autorités régionales (sur leurs sites web respectifs) sur base de l'article 21 du Règlement [sur le transfert des déchets]* ».

30. L'Autorité constate que site web de la demanderesse permet effectivement d'accéder à ces informations et qu'elles semblent ne pas contenir de données à caractère personnel.

7. Transparence et droit d'accès des personnes concernées

31. L'Autorité constate qu'aucune mesure particulière n'est prise pour l'information des personnes concernées ni pour leur garantir un droit d'accès aux informations qui les concernent et qui sont traitées par le(s) responsable(s) du traitement. Le responsable de traitement devra prévoir la possibilité pour les personnes concernées de faire usage des droits qui leurs sont conférés par le chapitre III du RGPD.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité,

émet un avis **favorable**, à condition qu'il soit tenu compte des remarques suivantes :

- a) Concernant la banque de données des notifications, documents de mouvement, et décisions des autorités compétentes relatives aux transferts de déchets :
- Les rôles et responsabilités des différentes entités impliquées doivent être clairement définis (responsables du traitement, co-responsables du traitement, sous-traitants...) (point 9) ;
 - Dans la mesure où la durée de conservation des données prévue par le Règlement sur le transfert des déchets n'est qu'une durée minimale, la durée de conservation des données doit être clarifiée en tenant compte du principe de limitation de la conservation (point 23) ;
 - Les mesures de sécurité de l'information doivent être définies de l'article 5.1, f) et de l'article 32 du RGPD en tenant compte des risques (point 25). ;
 - Les catégories de personnes pouvant accéder aux données doivent être spécifiées de manière plus précise (point 27) ;
 - Des mesures doivent être prises pour l'information des personnes concernées et pour leur garantir un droit d'accès (point 31) ;
- b) Concernant le souhait d'un accès facilité des autorités régionales compétentes aux dossiers répressifs des Douanes et Accises et de la police en matière de transfert des déchets :
- La possibilité d'un échange facilité d'informations concernant des dossiers répressifs en matière de transfert des déchets entre les acteurs concernés par l'Accord de coopération ne repose actuellement sur aucune base légitime. Une analyse d'impact relative à la protection de la vie privée devrait être réalisée préalablement à l'adoption éventuelle d'une législation facilitant l'échange de ces catégories particulières de données, conformément à l'article 35.3, b) du RGPD (point 19).

L'Autorité rappelle que les projets d'arrêtés d'exécution de l'Accord de coopération se rapportant au traitement de données à caractère personnel devront également lui être soumis pour avis, conformément à l'article 36.4 du RGPD.

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere