



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 196/2021 du 25 octobre 2021

Objet : Avis relatif à un projet de loi *visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique* - articles 8, 11, 13, 15, 16 – 23, 25, 30 et 41 (CO-A-2021-193)

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 Vincent Van Quickenborne, Vice-premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord, reçue le 26/08/2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

émet, le 25 octobre 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 26/08/2021, Monsieur Vincent van Quickenborne, Vice-premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord (ci-après : le demandeur), a sollicité l'avis de l'Autorité sur les articles 8, 11, 13, 15, 16 – 23, 25, 30 et 41 du projet de loi *visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique* (ci-après : le projet).
2. Le projet vise à revoir la réglementation relative à la protection du milieu marin et à l'organisation de l'aménagement des espaces marins afin de prendre en compte les derniers développements européens et internationaux et de renforcer la cohérence interne et externe du droit national.
3. À cette fin, le projet vise à régir légalement le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de toutes sortes de procédures de permis et d'autorisations, conformément aux remarques formulées par l'Autorité dans l'avis n° 69/2020 du 24 août 2020¹.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

4. En premier lieu, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article premier du RGPD, lu à la lumière du considérant 14, la protection qui est offerte par le RGPD se rapporte uniquement à des personnes physiques et ne concerne donc pas le traitement de données relatives à des personnes morales et notamment à des entreprises établies en tant que personnes morales.
5. L'Autorité rappelle ensuite que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la *Constitution* et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une "disposition légale suffisamment précise" qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique². Dans ce cadre, il s'agit :
 - des finalités déterminées, explicites et légitimes des traitements de données à caractère personnel ;
 - de la désignation du responsable du traitement.

¹ Disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-69-2020.pdf>.

² Voir DEGRAVE, E., "*L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

6. Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, *ce qui est le cas en l'occurrence*³, la disposition légale doit également comprendre les éléments essentiels suivants :
- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de destinataires des données à caractère personnel ;
 - le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées.
7. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif (Roi/ministre) n'est possible que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur⁴.

b. Finalité

8. En vertu de 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.
9. L'article 4 du projet définit les finalités générales comme suit : "*protéger le milieu marin en préservant, restaurant ou créant des ressources naturelles sur la base de mesures de gestion durable, y compris des mesures de prévention, de confinement, de restauration et de compensation des dommages*" et "*organiser la planification spatiale⁵ des espaces marins.*" L'article 5 du projet dispose en outre que la loi "*s'applique à tous les organismes publics, aux personnes morales publiques et privées et aux personnes physiques qui exercent des activités ayant un impact potentiel sur les espaces marins belges.*"
10. L'article 6 du projet y ajoute ce qui suit : "*Pour toute activité dans les espaces marins, les services publics et les personnes morales et physiques, publiques et privées, prennent les précautions nécessaires pour prévenir les pollutions ou les dommages. [...] Dans toutes leurs activités dans les espaces marins, les services publics et les personnes morales et physiques, publiques et*

³ Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur attire d'ailleurs lui-même expressément l'attention sur le fait que le projet concerne un traitement de catégories particulières de données à caractère personnel (sensibles) au sens des articles (9 et) 10 du RGPD ainsi que des données à caractère hautement personnel, que le traitement a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle, que le traitement peut donner lieu à une décision entraînant des conséquences négatives pour les personnes concernées et que les données traitées sont communiquées à des tiers.

⁴ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2010 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2. ; Avis du Conseil d'État n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

⁵ L'article 3, 30° définit un plan d'aménagement des espaces marins comme suit : "*un plan qui organise la structure spatiale pour les activités humaines dans les espaces marins afin d'atteindre des objectifs écologiques, économiques, sociaux et de sécurité.*"

privées, respectent les principes d'action préventive⁶, de précaution⁷, de gestion durable⁸, de pollueur-payeur⁹ et de réparation¹⁰."

11. Les procédures de permis et d'autorisation dont il est question aux articles 11 (permis Natura 2000), 13 (dérogation à l'interdiction de capture), 15 (dérogation à l'interdiction d'introduire des espèces exotiques), 16 à 23 (permis d'environnement/autorisation de recherche scientifique), 25 (permis pour activités de planification spatiale marine), 30 (autorisation de rejet de déblais de dragage) et 41 (demande de mesures en cas de dommage imminent) du projet, qui impliquent une collecte et un traitement de données à caractère personnel, s'inscrivent dans le cadre des finalités susmentionnées en matière de protection du milieu marin et de la planification spatiale marine¹¹.
12. Bien que les finalités précitées en matière de protection du milieu marin et de planification spatiale marine soient formulées de manière plutôt large, l'Autorité estime qu'elles peuvent être considérées comme étant déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

c. Responsable du traitement

13. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

⁶ "Le principe de prévention implique qu'il faut agir afin de prévenir un dommage plutôt que d'avoir à réparer ce dommage par la suite."

⁷ "Le principe de précaution signifie que des mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter d'une pollution des espaces marins, même s'il n'existe pas de preuve concluante d'un lien causal entre l'introduction de substances, d'énergie ou de matériaux dans les espaces marins et les effets nuisibles."

⁸ "Le principe de gestion durable dans les espaces marins implique que les ressources naturelles sont tenues dans une mesure suffisante à la disposition des générations futures et que les effets des interventions de l'homme ne dépassent pas les capacités d'absorption de l'environnement des espaces marins."

⁹ "Le principe du pollueur-payeur implique que les coûts de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution et les coûts de réparation des dommages sont à charge du pollueur."

¹⁰ "Le principe de réparation implique qu'en cas de dommage ou de perturbation environnementale dans les espaces marins, le milieu marin est rétabli dans la mesure du possible dans son état original."

¹¹ Par souci d'exhaustivité, l'Autorité prend acte du fait que l'adoption de cette réglementation constitue dans une large mesure une exécution de réglementations internationales et européennes, parmi lesquelles :

- la directive 92/43/CE du 21 mai 1992 *concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages* ;
- la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 *sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux* ;
- la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 *établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin* ; ;
- la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 *établissant un cadre pour la planification de l'espace marin*.

14. L'article 8, § 3 du projet dispose que : *"Dans toute procédure de permis et d'autorisation, **le Roi indique le responsable du traitement**, les destinataires et la procédure de traitement des données à caractère personnel ainsi que la durée de conservation des données à caractère personnel. Le Roi peut autoriser le Ministre à désigner le responsable du traitement et les destinataires."*
15. Le demandeur explique que, compte tenu de la grande variété de procédures, la désignation du responsable du traitement dans la loi n'est pas souhaitable. Il ressort néanmoins de l'Exposé des motifs du projet que soit le service Milieu marin, soit l'UGMM¹² interviendra en qualité de responsable du traitement, en fonction de la procédure. En outre, le responsable du traitement final doit être désigné explicitement dans les arrêtés d'exécution.
16. L'Autorité suit le raisonnement du demandeur et 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 (minimisation des données).
18. L'article 8, § 1^{er} du projet prévoit - à titre de disposition générale pour les différentes procédures : *"Aux fins des procédures d'octroi des permis et des autorisations conformément à la présente loi, les catégories suivantes de données à caractère personnel peuvent être traitées :*
- 1° identité et (élection de) domicile ;*
 - 2° preuve d'une capacité financière et économique suffisante ;*
 - 3° des garanties suffisantes pour couvrir le risque de responsabilité civile, la capacité technique du demandeur, l'absence de réorganisation judiciaire ou de faillite sans restitution ou liquidation, l'absence de certaines condamnations pénales."*
- Conformément à l'article 8, § 2 du projet, le Roi est habilité à fixer les modalités relatives à la désignation de catégories supplémentaires de données à caractère personnel à traiter.
19. L'Autorité constate tout d'abord que le demandeur satisfait aux remarques concernant la désignation des catégories de données à caractère personnel dans une norme légale, conformément à l'avis n° 69/2020¹³. À première vue, ces catégories de données à caractère

¹² L'article 3, 13° du projet dispose ce qui suit : *"UGMM : le service scientifique Unité de gestion du modèle mathématique de la mer du Nord de la Direction Opérationnelle Milieux Naturels de l'Institut Royal des Sciences Naturelles de Belgique."*

¹³ Voir les points 15 et 16 de l'avis précité.

personnel ne donnent lieu à aucune remarque particulière au niveau du principe de minimisation des données.

20. En ce qui concerne la portée de la délégation au Roi conformément à l'article 8, § 2 du projet, l'Autorité estime toutefois que celle-ci est formulée de manière trop large. Comme déjà expliqué ci-avant, le pouvoir exécutif ne peut être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur. Autrement dit, la délégation doit se limiter à une précision du cadre légal, sans que ce cadre légal puisse être étendu. Une délégation qui, comme en l'occurrence, prévoit que le Roi peut introduire des catégories supplémentaires de données à caractère personnel à traiter, est donc incompatible avec le principe de légalité. L'Autorité propose de modifier l'article 8, § 2 du projet comme suit : 'Le Roi peut définir les modalités relatives à la précision des catégories de données à caractère personnel susmentionnées.'
21. Par ailleurs, il ressort du formulaire de demande que les données à caractère personnel sont collectées directement auprès des personnes concernées. L'Autorité attire l'attention à cet égard sur l'article 2 de la loi Only-once¹⁴ qui vise à : *'[...]alléger les obligations administratives des citoyens et des personnes morales en leur garantissant que les données déjà disponibles dans une source authentique ne devront plus être communiquées une nouvelle fois à un service public fédéral[...]'*. Dès lors, lorsque c'est possible, le responsable du traitement doit toujours recourir à des sources authentiques telles que notamment le Casier judiciaire central et la BCE¹⁵. La consultation de sources authentiques par le responsable du traitement doit en outre être organisée en tenant compte du principe de minimisation des données.

e. Délai de conservation

22. 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.

¹⁴ Loi du 5 mai 2014 *garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.*

¹⁵ L'Autorité a déjà rappelé ce principe aussi dans le cadre du même contexte réglementaire dans l'avis n° 119/2019 du 19 juillet 2019 *relatif à l'article 4, § 2 du projet d'arrêté royal établissant la procédure d'obtention d'un permis d'utilisation des zones d'activités industrielles et commerciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique.* (voir les points 19 et 20). Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-119-2019.pdf>.

23. L'article 8, § 1^{er}, 2^e alinéa du projet dispose ce qui suit : *"Le responsable du traitement ne conserve pas les données à caractère personnel plus longtemps que nécessaire aux fins légitimes du traitement, avec un délai maximal de sauvegarde d'un an après la prescription de toutes les demandes ressortant des compétences du responsable du traitement et le cas échéant, le paiement intégral de tous les montants liés."* En outre , l'article 8, § 3 du projet habilite le Roi à indiquer un délai de conservation distinct pour chaque procédure de permis et d'autorisation. L'Autorité en prend acte, mais souligne qu'il est indiqué de spécifier que ce délai de conservation particulier ne peut pas dépasser le délai de conservation légal.

f. Communication à des tiers

24. Il ressort du texte du projet que dans le cadre du traitement ou du suivi d'une procédure de permis ou d'autorisation, certaines données à caractère personnel seront communiquées à des tiers. Conformément à l'article 8, § 3 du projet, le Roi est habilité à indiquer les destinataires des données visées.

25. Dans ce cadre, l'Autorité rappelle que la désignation des (catégories de) destinataires de données à caractère personnel constitue un élément essentiel du traitement et qu'en tant que tel, il nécessite un encadrement légal¹⁶.

g. Remarque finale

26. Enfin, l'Autorité attire l'attention sur l'obligation découlant de l'article 36 du RGPD de lui soumettre pour avis tous les arrêtés qui exécutent les dispositions du projet et qui concernent le traitement de données à caractère personnel.

¹⁶ Par analogie avec le raisonnement exposé au point 20 du présent avis, une délégation au pouvoir exécutif doit en effet se limiter à la précision du cadre légal, sans que ce cadre légal puisse être étendu.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

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

- limiter la portée de l'habilitation au Roi conformément à l'article 8, § 2 du projet (point 20) ;
- désigner les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel.

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