



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 24/2022 du 16 février 2022

Objet: Projet d'arrêté royal déterminant l'obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers (CO-A-2022-011)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 de Madame Tinne Van der Straeten, Ministre de l'Energie reçue le 5 janvier 2022;

émet, le 16 février 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 5 janvier 2022, la Ministre de l'Energie a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un projet d'arrêté royal *déterminant l'obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers* (ci-après « le projet »).
2. Le projet se fonde notamment sur les articles 29*octies*, §1 et 30*bis*, §2 de la loi du 29 avril 1999 *relative à l'organisation du marché de l'électricité* (ci-après « la loi du 29 avril 1999 »). La première de ces dispositions habilite le Roi, sur proposition du ministre et aux conditions qu'il définit, à imposer à l'ensemble ou à des catégories objectivement définies d'opérateurs sur les marchés de l'énergie, l'obligation de communiquer à la Direction générale de l'Energie du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie (ci-après « la Direction générale de l'Energie ») les données nécessaires au suivi des prix de l'énergie, à l'établissement de bilans énergétiques ainsi qu'à l'établissement périodique de prévisions à court, moyen et long terme permettant de situer les performances énergétiques du pays dans le cadre international et d'évaluer les besoins liés à la couverture de son approvisionnement énergétique et à la réduction de sa dépendance énergétique, sans préjudice des compétences de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz pour ce qui concerne les tâches de collecte de données auprès des opérateurs. La seconde disposition confère au Roi le soin de désigner les agents du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie qui sont compétents pour le contrôle administratif du respect des dispositions de ladite loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci.
3. Dans ce cadre, le projet établit une obligation aux sociétés pétrolières enregistrées¹ de déclarer leurs stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers qui se trouvent dans leurs dépôts le dernier jour ouvrable du mois (articles 3 et 4). Sur la base de ces données, la Direction générale de l'Énergie établit les relevés statistiques de ces stocks afin d'évaluer les performances énergétiques et les besoins liés à la couverture de l'approvisionnement énergétique belge (article 2, alinéa 1er). Ces relevés statistiques sont ensuite transmis à la Commission européenne conformément à l'article 14 de la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009² (ci-après « la directive ») et à l'article 15, § 1er/2, de la loi du 26 janvier 2006 (article 2, alinéa 2).

¹ Il s'agit de « toute personne physique ou morale, qui pour son compte propre, pour le compte d'autrui ou pour ses besoins propres, produit, achète, importe ou entre, sort, raffine, détient en stockage, transforme, emploie, distribue, offre en vente, vend, livre ou transporte du pétrole et/ou des produits pétroliers. Ces personnes se font enregistrer auprès du SPF Economie, Direction générale de l'Energie, Division Pétrole » (voir l'article 1^{er} du projet qui renvoie aux définitions contenues à l'article 2 de la loi du 26 janvier 2006 *relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises*).

² Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 *faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers*. Il importe de relever à cet égard que ledit article 14 prévoit que les Etats membres s'abstiennent de faire mention des noms des propriétaires des stocks concernés lorsqu'ils communiquent les relevés statistiques concernés.

Dans le cadre d'une phase de vigilance, telle que définie par le projet³, le projet permet au ministre de l'Énergie, d'imposer une obligation de déclaration complémentaire aux sociétés pétrolières enregistrées concernées (articles 5 à 8). Le projet règle aussi le contrôle administratif du respect de ces obligations de déclaration (article 12).

4. Ces obligations de déclarer les stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers à la Direction générale de l'Énergie impliquent des traitements de données à caractère personnel au sens du RGPD dans la mesure où les sociétés pétrolières soumises à ces obligations peuvent viser des personnes physiques ou bien être représentées par des personnes physiques.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base légale et principe de légalité

5. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD. Dans le cas présent, les traitements de données se basent sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir la mission d'intérêt public dont le responsable du traitement – la Direction générale de l'Énergie - est investi : préparer, exécuter et évaluer la politique de l'énergie en évaluant les performances énergétiques du pays et les besoins liés à la couverture de l'approvisionnement énergétique belge (article 2, 4^o de l'arrêté royal du 25 février 2002 *portant création du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie*).
6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement 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 allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique⁴ soient définis au moyen d'une norme légale. Lorsque les traitements de données à caractère personnel n'engendrent pas une ingérence importante dans les droits et libertés de

³ Le projet renvoie à l'article 4 de l'arrêté royal du 19 décembre 2018 *portant création et réglant la composition, les missions et le fonctionnement du Bureau national du pétrole*, qui prévoit notamment qu'en cas de reconnaissance de tout élément susceptible d'indiquer, au sein du contexte national ou international, des difficultés d'approvisionnement, y compris des pénuries, une mobilité et/ou accessibilité réduite des stocks pétroliers, révèle des difficultés d'approvisionnement potentielles, le Bureau national du pétrole suit la situation au niveau national et, le cas échéant, au niveau international, en particulier concernant des pénuries potentielles sur le marché pétrolier belge.

⁴ 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)

personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il suffit que soient mentionnés dans une loi au sens formel :

- la (les) finalité(s) du traitement⁵,
- et si possible le responsable du traitement.

Les autres éléments essentiels (complémentaires) du traitement peuvent être décrits dans des mesures d'exécution, plus particulièrement :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées ;
- les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel (ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents)⁶ ;
- le délai de conservation des données à caractère personnel enregistrées.

b. Finalités

7. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
8. Il ressort de l'article 29*octies*, §1, de la loi du 29 avril 1999 et des articles 2, alinéa 1 et 5 du projet, que les traitements de données mis en place par le projet permettent à la Direction générale de l'Energie d'évaluer les performances énergétiques du pays et les besoins liés à la couverture de son approvisionnement énergétique.
9. Il ressort de l'article 30*bis*, §2, de la loi du 29 avril 1999 et de l'article 12 du projet, que les traitements de données permettent aussi aux agents du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie compétents désignés par le Roi d'effectuer le contrôle administratif du respect des dispositions de ladite loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci.
10. En outre, ainsi que cela ressort de l'article 15, §1^{er}/2 de la loi du 26 janvier 2006, sur laquelle se fonde aussi le projet, et de l'article 2, alinéa 2 du projet, les traitements de données en cause permettent à la Direction générale de l'Energie de se conformer à l'obligation qui lui est imposée par l'article 14 de la directive de communiquer à la Commission un relevé statistique mensuel portant sur les niveaux de stock commerciaux.
11. Ces finalités sont déterminées, explicites et légitimes.

⁵ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

⁶ Pour de futurs destinataires éventuels -actuellement encore non connus -, ceci peut éventuellement constituer la législation sur laquelle se basera le destinataire/tiers pour le traitement en question. En pareil cas, il appartient au responsable du traitement de garantir en la matière la transparence nécessaire à l'égard des personnes concernées ; on ne peut en effet pas attendre de ces dernières qu'elles doivent elles-mêmes rechercher dans divers textes de loi les différents destinataires de leurs données et les finalités pour lesquelles ceux-ci les utilisent (ultérieurement).

c. Responsable du traitement

12. L'Autorité constate que l'identité du ou des responsable(s) du traitement n'est pas indiquée dans le projet ni dans la loi du 29 avril 1999 ni dans la loi du 26 janvier 2006.
13. La détermination par la loi du ou des responsable(s) du traitement participe également à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁷. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, *dans les faits*, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement.
14. Les articles 3 et 12 du projet devraient permettre de déduire que la Direction générale Energie et la Direction générale de l'inspection économique du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie sont les responsables (conjoint(s) ?) du traitement.
15. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD, l'Autorité invite le demandeur à identifier explicitement, dans son projet, pour chaque traitement de données, la personne ou l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement.

d. Obligation de déclaration mensuelle (art. 3 et 4)

16. 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).
17. Il ressort du document joint à la demande d'avis que les données à caractère personnel suivantes seront traitées :
 - Numéro d'accises du dépôt et adresse du dépôt (rue, numéro, code postal, localité)
 - Identité du déclarant (société)

⁷ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2.0, adopted on 07 July 2021, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1..(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

- Adresse du déclarant (rue, numéro, code postal, localité)
- Identité de la personne de contact 1, numéro de téléphone et adresse email
- Identité de la personne de contact 2, numéro de téléphone et adresse email
- N° d'accises du déclarant
- Nombre de dépôts.

18. Ces données paraissent pertinentes, adéquates et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées. Cependant, afin de répondre aux principes de légalité et de prévisibilité, ces données doivent être reprises dans le projet.

e. Obligation de déclaration complémentaire (art. 5 à 7)

19. Conformément à l'article 5 du projet, en vue d'évaluer les besoins liés à la couverture de l'approvisionnement énergétique belge, le ministre de l'Energie peut, dans le cas d'une phase de vigilance telle que déterminée par le projet, décider d'imposer une obligation de déclaration complémentaire aux sociétés pétrolières concernées.

20. A l'instar des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis⁸ au sujet des articles 5 à 7 du projet, l'Autorité estime qu'il ne peut être délégué au ministre le soin de décider d'imposer une obligation de déclaration complémentaire dans la cadre d'une phase de vigilance, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une mesure technique ou de détail mais bien d'un traitement de données à caractère personnel qui doit être encadré par le projet dans le respect du principe de prévisibilité. Cela implique que les finalités poursuivies par la déclaration en cause et les (catégories de) données concernées doivent être précisées dans le projet. Si les finalités sont déjà précisées dans la loi du 29 avril 1999 et le projet (voir ci-dessus le point b.), tel n'est en revanche pas le cas des (catégories de) données concernées. Le projet sera dès lors amendé sur ce point.

f. Délai de conservation

21. 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.

22. L'article 13 du projet prévoit que le délai de conservation des données à caractère personnel est de maximum deux ans à dater de la cession des activités de la personne soumise à l'obligation de déclaration. L'Autorité en prend acte.

⁸ Avis 70.595/3 du 30 décembre 2021 sur un projet d'arrêté royal « *déterminant l'obligation de déclaration des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers* ».

g. Traitement ultérieur à des fins statistiques

23. Conformément à l'article 2 du projet, la Direction générale de l'Energie établit des relevés statistiques des stocks commerciaux de pétrole et de produits pétroliers sur la base des déclarations transmises par les sociétés pétrolières concernées.
24. Dans la mesure où et si l'établissement de ces relevés statistiques implique des traitements de données à caractère personnel, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur ce qui suit.
25. L'article 89.1 RGPD prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.
26. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes⁹. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées¹⁰ 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.
27. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées définies par l'article 4(5) du RGPD comme des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires* » et des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant 26¹¹.

⁹ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

¹⁰ « *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 Pour plus d'informations, voir les lignes directrices WP216, 2.2.3, p. 10 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf (uniquement disponible en anglais)

28. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD¹², il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint¹³ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.
29. Il résulte de ce qui précède que, si c'est bien de pseudonymisation (et non d'anonymisation) qu'il est question :
- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation¹⁴ ;
 - et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière¹⁵.

h. Formulaires

30. L'article 9 du projet prévoit que les déclarations visées respectivement aux articles 3 et 5 du projet doivent être faites via les formulaires de déclaration mis à disposition par la Direction générale Energie.
31. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que par le biais de ces formulaires, seules les données qui auront été mentionnées dans le projet pourront être recueillies.
32. Pour le surplus, l'Autorité souhaite indiquer à cet égard que le fait que les données sont collectées par le biais de formulaires constitue un bon moyen de communication que la Direction générale de l'Energie peut utiliser pour fournir aux personnes concernées toutes les informations qu'elle doit leur fournir en exécution de l'article 13 du RGPD. Les mentions suivantes devront y figurer : le nom et l'adresse du responsable du traitement, les coordonnées du délégué à la protection des données, les finalités de la collecte de données ainsi que la base juridique du traitement auquel les données sont destinées, les (catégories de) destinataires des données, l'existence des différents droits consacrés par le RGPD aux personnes concernées (y compris le droit d'accès et

¹² A savoir : « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée») ; est réputée être une « personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

¹³ L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

¹⁴ ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>;

¹⁵ Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « *minimisation* » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1er, c) du RGPD.

de rectification), le caractère obligatoire ou non de la communication de données ainsi que les conséquences d'un défaut de communication, la durée de conservation des données à caractère personnel collectées ou les critères utilisés pour déterminer cette dernière, le droit d'introduire une réclamation auprès de l'APD et le cas échéant, l'existence éventuelle d'une prise de décision exclusivement automatisée (y compris un profilage, visée à l'article 22 du RGPD) et les informations concernant sa logique sous-jacente ainsi que l'importance et les conséquences prévues de cette prise de décision automatisée pour les personnes concernées.

**PAR CES MOTIFS,
L'AUTORITE**

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

- Désigner le(s) responsables (conjoint(s) ?) du traitement (point 15) ;
- Lister les (catégories de) données traitées (points 18 et 20).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances