



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 69/2021 du 20 mai 2021

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de décret portant assentiment à la Convention entre la Région wallonne et le Grand-Duché de Luxembourg relative à l'assainissement des eaux usées, à la protection des captages d'eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates (CO-A-2021-054)

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 de Madame Céline Tellier, Ministre du Gouvernement wallon en charge de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-Être animal, reçue le 11 mars 2021;

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

Émet, le 20 mai 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre du Gouvernement wallon en charge de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-Être animal, Madame Céline Tellier (ci-après « la demanderesse ») a sollicité, le 11 mars 2021, l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de décret portant assentiment à la Convention entre la Région wallonne et le Grand-Duché de Luxembourg relative à l'assainissement des eaux usées, à la protection des captages d'eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates, signée à Martelange, le 9 avril 2019 (ci-après « la Convention »).
2. La Convention vise notamment à assurer une meilleure application de la Directive 1991/676 CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.
3. Le Titre II de la convention concerne des traitements de données à caractère personnel en ce qu'il fixe les conditions d'autorisation de l'expédition de lisier entre des exploitations agricoles situées dans les régions frontalières des Parties. Les Parties s'engagent en effet « à échanger les informations nécessaires et à collaborer en matière de suivi de la production et de l'épandage d'effluents d'élevage des exploitations agricoles d'élevage transfrontalières ». Les articles pertinents du titre II de la convention sont libellés comme suit :

« Titre II. Echange d'information et collaboration pour le suivi de la production et de l'épandage d'effluents d'élevage des exploitations d'élevage transfrontalières

A. Champ d'application

Article 7. *Le présent titre de la convention s'applique aux exploitations agricoles d'élevage transfrontalières.*

Les exploitants visés au présent titre, adhérant volontairement à la liste commune visée à l'article 9,§1er peuvent, dans les conditions fixées au présent titre, transférer les effluents d'élevage de leur exploitation dans une ou plusieurs parcelles du territoire de destination en pouvant se prévaloir des mesures particulières prises en vertu de l'article 48, paragraphe 8, a du Règlement n° 1069/2009/CE établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le Règlement (CE) n° 1774/2002/CE¹.

¹ Les mesures d'application du présent article peuvent préciser les conditions dans lesquelles, par dérogation aux paragraphes 1 à 4, les autorités compétentes peuvent autoriser:

a) l'expédition de lisier transporté entre deux points situés dans la même exploitation ou entre des exploitations situées dans les régions frontalières d'États membres limitrophes;

(...)

Article 8. *Au sens du présent titre, on entend par :*

1° « exploitation agricole d'élevage transfrontalière » : toute exploitation disposant d'un élevage qui exerce une activité agricole sur le territoire de la Région wallonne et du Grand-Duché du Luxembourg et disposant de parcelles servant à l'épandage extraterritorial situées à moins de 25 kilomètres à vol d'oiseau de la frontière entre les deux Parties contractantes ;

(...)

4° « autorité compétente » : les services de l'administration de chaque Partie contractante, compétents pour les différentes actions de suivi ou de contrôle définis dans le cadre de la présente convention ;

(...)

Article 9. §1er. *Les Parties conviennent que les autorités compétentes établissent et mettent à jour, sur base des données disponibles les plus récentes, une liste commune des exploitations transfrontalières susceptibles d'amender leurs parcelles avec :*

1° des effluents produits sur l'exploitation agricole d'élevage transfrontalière ;

2° du digestat produit sur l'exploitation agricole d'élevage transfrontalière uniquement à partir des effluents de cette même exploitation agricole, de plantes énergétiques et de sous-produits de l'activité agricole primaire issus de l'exploitation.

§2. *La liste commune est établie par les autorités compétentes pour le premier mars de chaque année. Cette liste peut être modifiée en cours d'année sur demande explicite de nouveaux exploitants d'exploitations agricoles transfrontalières.*

§3. *Les modalités techniques relatives à l'établissement et à la mise à jour de cette liste commune ainsi que les formalités à remplir par les exploitations visées par le présent titre sont fixées par le comité de concertation.*

Un courrier dont le modèle est établi de commun accord entre les autorités compétentes de la Région wallonne et du Grand - Duché de Luxembourg, est envoyé aux exploitants repris sur la liste.

Ce courrier a pour objectif :

- *d'informer les exploitants de leur présence sur la liste ;*

- *d'obtenir l'accord des exploitants concernant l'échange, entre les administrations, des données nécessaires au suivi et au contrôle des mouvements d'effluents d'élevages ;*

- *d'obtenir l'engagement des exploitants à utiliser les modèles informatiques existants nécessaires à la comptabilité et au suivi des mouvements d'effluents d'élevage entre la Région wallonne et le Grand - Duché de Luxembourg. Seules les exploitations agricoles transfrontalières ayant marqué leur accord au transfert de données entre autorités compétentes peuvent figurer sur la liste commune.*

Seules les exploitations ayant marqué leur accord sur l'échange de données sont susceptibles de voir leurs surfaces situées en dehors du territoire d'origine prises en compte dans le cadre des équilibres en azote de celles-ci.

§4. *Chaque Partie s'engage à collecter sur son territoire les informations nécessaires à l'établissement de la liste commune.*

Les autorités compétentes s'informent mutuellement des exploitations transfrontalières figurant sur la liste commune. Elles établissent une liste de ces exploitations pour le 31 décembre de chaque année sur base de la liste commune.

C. Notification des mouvements

Article 10. §1er. Chaque transfert vers le territoire de destination est préalablement notifié par l'exploitant aux autorités compétentes du territoire de destination selon les modalités respectives mises à disposition par les Parties contractantes.

§2. Tout mouvement en destination du territoire de la Région wallonne, est notifié préalablement au moyen d'un site internet mis à la disposition par l'autorité compétente du territoire de destination. La pré-notification précise la parcelle de destination des effluents, laquelle est identifiée par le(s) numéro(s) validé de parcelle de la déclaration de superficie soumise à l'autorité compétente wallonne. L'autorité compétente du territoire de destination fixe les modalités de déclaration en l'absence de numéro de parcelle. Un accord entre autorités compétentes des territoires des Parties contractantes peut fixer d'autres modalités de pré-notification pour des raisons techniques.

La pré-notification visée à l'alinéa premier permet aux différents exploitants d'établir des documents de transport liés au mouvements envisagés. Ces documents de transport édités par les systèmes informatiques accompagnent le transport correspondant.

Lorsque le transfert est réalisé, les mouvements sont post-notifiés au moyen des mêmes systèmes informatiques.

Toute annulation est notifiée au plus tard le jour prévu par le transport.

A défaut d'invalidation ou de rectification de la quantité annoncée dans les 15 jours de la notification visée à l'alinéa premier, seule la quantité annoncée dans la pré-notification sera prise en compte par l'autorité de destination.

§3. Tout mouvement à destination du territoire du Grand-Duché de Luxembourg fait l'objet d'une d' une autorisation préalable de la part de l'exploitant wallon auprès de l'autorité compétente du territoire de destination au moyen d'un formulaire pré-imprimé renseignant sur la quantité des masses organiques, la teneur en azote et les parcelles destinataires.

§4. Les documents de transport liés aux mouvements notifiés visés au paragraphe 2 sont présentés immédiatement et sur simple demande aux forces de police, au Département de la Police et des Contrôles de la Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement ainsi qu'aux représentants des autorités compétentes de la Région wallonne et du Grand-Duché de Luxembourg. Les documents d'approbation accompagnant le transport visés au paragraphe 4 sont présentés par le transporteur ou par l'exploitant sur simple demande des représentants des autorités compétentes de la Région wallonne et du Grand-Duché de Luxembourg.

D. Echange de données entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Région wallonne.

Article 11. §1er. Afin d'établir les équilibres en matière d'azote de chaque exploitation agricole transfrontalière, les autorités compétentes des Parties contractantes se communiquent mutuellement les données nécessaires au moins une fois par an.

Pour établir cet équilibre, sont pris en considération :

- 1° l'ensemble des surfaces détenues par l'exploitant transfrontalier ;
- 2° les surfaces détenues sur le territoire d'origine et les quantités d'azote réellement utilisées sur le territoire de destination et transmises par les autorités compétentes de destination (équilibre réel sur le territoire d'origine défini par l'autorité compétente du territoire d'origine);
- 3° les surfaces détenues sur le territoire de destination et des quantités d'azote réellement utilisées sur ce dernier (équilibre réel sur le territoire de destination défini par l'autorité compétente du territoire de destination).

§2. Les autorités compétentes de la Région wallonne transmettent aux autorités compétentes du Grand-Duché de Luxembourg, pour le 1er décembre de chaque année :

- 1° les quantités d'azote transférées pour chaque exploitation luxembourgeoise entre le 1er novembre de l'année antérieure et le 31 octobre de l'année considérée ;
- 2° leur dernier taux de liaison et les données de son calcul ;
- 3° les informations de non-conformité relatives aux mesures de transposition en Région wallonne de la Directive 1991/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles et aux bonnes pratiques agricoles nécessaires à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates de sources agricoles, en ce compris les informations de non-conformité des mesures de suivi de l'azote potentiellement lessivable;
- 4° s'il échet, les mesures prises en cas de non-respect de la législation sur le territoire de la Région wallonne.

§3. Les autorités compétentes du Grand-Duché de Luxembourg transmettent aux autorités compétentes de la Région wallonne, pour le 1er mars de chaque année :

- 1° les quantités d'azote utilisées ou potentiellement utilisées par chaque exploitation transfrontalière wallonne active au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° les derniers équilibres azotés de chaque exploitation transfrontalière wallonne active au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 3° le cheptel détenu par les exploitations transfrontalières luxembourgeoises au cours de l'année civile antérieure ;
- 4° les informations de non-conformité relatives aux mesures de transposition au Grand Duché de Luxembourg de la Directive 1991/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;
- 4° s'il échet, les mesures prises en cas de non-respect de la législation applicable.

§ 3. Les Parties contractantes s'assurent du respect par les exploitations transfrontalières ayant leur siège social sur leur territoire des équilibres globaux et réels mieux définis au §1er, alinéa deux, 1° et 2°.

§4. Les autorités compétentes des deux Parties contractantes sont autorisées à communiquer les données à caractère personnel dont la connaissance est nécessaire aux fins de l'application de la présente convention.

Les données visées au présent article ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celle de l'application des législations respectives des Parties contractantes et de la présente convention.

E. Contrôles et mesures de contrainte

Article 12. §1er. Les discordances et incohérences constatées par les autorités compétentes d'une Partie, sur base des données qu'elle détient et des données de l'autre territoire, sont communiquées à l'exploitant et à l'autorité compétente de l'autre Partie dans les meilleurs délais, au même titre que les décisions prises à l'encontre des exploitations concernées par ces discordances et incohérences.

§2. L'autorité compétente du territoire de destination peut:

1° fixer des restrictions d'épandage pour les exploitants repris dans la liste commune, ne respectant pas les obligations imposées en vertu de la présente convention ou ne respectant pas les obligations d'épandage fixées par le territoire de destination ;

2° interdire à l'exploitant non repris dans la liste commune l'épandage d'effluents.

§3. Sans préjudice de sanctions prévues par la législation du territoire de destination, toute non-conformité de l'exploitation, sur l'un ou l'autre territoire des Parties contractantes, aux mesures de transposition respectives de celles-ci de la Directive 1991/676 du Conseil ou aux bonnes pratiques agricoles nécessaires à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates de sources agricoles, entraîne la suspension du bénéfice de l'article 7 de la présente convention pour une durée d'une année à compter du 1er mars de l'année du constat de la non conformité.

§4. Dans les cas visés au paragraphe 3, l'administration qui constate la non-conformité avise l'exploitant par écrit qu'il envisage de suspendre le bénéfice de l'article 7 de la présente convention en indiquant :

1° les motifs qui justifient cette suspension ;

2° que l'exploitant a la possibilité d'exposer par écrit, présenter ses explications, selon un mode de communication visé au §5, dans un délai de quinze jours à compter de la réception de cette information, et qu'il a, le droit de présenter oralement sa défense;

3° que l'exploitant a le droit de se faire assister ou représenter;

4° que l'exploitant a le droit de consulter son dossier.

L'administration ayant constaté la non-conformité détermine, le cas échéant, le jour où l'exploitant est invité à exposer oralement sa défense. L'audition peut être réalisée par l'administration compétente constatant la non-conformité ou par son délégué.

La décision est notifiée dans les 15 jours à compter de l'expiration du délai visé à l'alinéa premier, 2°, ou de la date d'audition, à l'exploitant selon un des modes de communication visé au §5.

§5. Les modes de communication utilisés par l'exploitant et par l'administration compétente constatant la non conformité sont les suivants :

1° envoi recommandé avec accusé de réception ;

2° recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé ;

3° dépôt contre récépissé ;

4° courrier électronique si la procédure est dématérialisée.

§6. Lorsque le jour de la réception d'un acte constitue le point de départ d'un délai, il n'y est pas inclus. Le jour de l'échéance est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant.

§7. La décision de suspension peut faire l'objet d'un recours. Ce recours est envoyé et instruit conformément au §4. Il n'est pas suspensif.

L'exploitant peut introduire un recours contre la décision de suspension auprès du Ministre de tutelle de l'administration compétente qui constate la non-conformité.

Le recours est adressé au Ministre de tutelle selon l'un des modes de communication visé au §5, dans un délai de 15 jours à dater du jour de la réception de la décision ou de l'échéance endéans laquelle elle aurait dû intervenir. A défaut d'introduire le recours dans ce délai, le recours auprès du Ministre de tutelle de l'administration est irrecevable.

§8. Lorsqu'il introduit son recours contre une décision de suspension, l'exploitant précise s'il souhaite être entendu par le Ministre de tutelle.

Si l'exploitant ne demande pas à être entendu, le Ministre de tutelle notifie sa décision dans un délai de 15 jours à dater de la réception du recours, selon l'un des modes de communication visé au §5.

Si l'exploitant demande à être entendu, le Ministre de tutelle notifie à l'exploitant la date et le lieu d'audition dans un délai 15 jours à dater de la réception du recours. Dans ce cas, le Ministre de tutelle notifie sa décision dans un délai de 15 jours à dater de l'audition.

A défaut de notification de la décision dans les délais susvisés, la décision de l'administration est confirmée ».

4. Les considérants de la Convention précisent que les Parties entendent « conclure un régime particulier d'épandage d'effluents d'élevage à l'intérieur des exploitations agricoles d'élevage transfrontalières de manière à permettre la fertilisation azotée en ayant à l'égard de lutter contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles en permettant une application efficace de la réglementation territoriale des Parties contractantes ». La réglementation territoriale applicable en région wallonne est le Livre 2 du Code de l'Environnement et en particulier son Chapitre IV du TITRE VII² relatif à la gestion durable

² Articles R188 à R232

de l'azote en agriculture inséré par l'arrêté du gouvernement du 13 juin 2014³ et l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014⁴ fixant les modalités de mise en œuvre et de contrôle de la bonne exécution des contrats d'épandage et des documents de suivi⁵. Les articles pertinents en matière de protection des données sont libellés comme suit :

Code de l'Environnement

[Art. R211](#). § 1er. Tout transfert de fertilisant organique à destination d'une exploitation agricole fait l'objet d'un contrat d'épandage. Les contrats d'épandage sont établis sous forme électronique ou sur un support papier.

Si le contrat est établi sur un support papier, il ne peut avoir une validité supérieure à trois ans. Les contrats conclus avant le 1er janvier 2015 prennent fin au plus tard le 31 décembre 2017.

§ 2. L'agriculteur peut conclure des contrats d'épandage avec des tiers pour autant que le taux de liaison au sol global de son exploitation (LSG ou LS-Global) reste inférieur ou égal à l'unité. Les contrats doivent porter sur une durée minimale d'un an.

§ 3. Les contrats d'épandage comprennent au moins les éléments suivants :

1° l'engagement des contractants à respecter toutes les prescriptions les concernant en matière de gestion de l'azote;

2° la nature de l'effluent, la quantité d'azote organique concernée par le contrat (et son équivalent en quantités de fertilisants organiques), la date d'entrée en vigueur et la durée du contrat;

3° les modalités prévues en cas de rupture du contrat, de non-respect de celui-ci ou de litige entre les parties.

§ 4. Le contrat d'épandage conclu sur un support papier est établi en trois exemplaires, les deux premiers à l'attention des parties contractantes, et le troisième à l'attention de l'administration. L'exemplaire destiné à l'administration est transmis par le cédant par courrier recommandé ou par toute autre modalité conférant date certaine à l'envoi, au plus tard quinze jours avant la date d'entrée en vigueur de celui-ci.

Une copie papier du contrat conclu sous forme électronique est signée et détenue par chaque partie contractante. Elle est exigible sur simple demande de l'administration.

§ 5. Un document de suivi du transfert est rédigé sur un formulaire spécifique à l'occasion de chaque transfert de fertilisants organiques.

Le document de suivi du transfert porte sur le transport d'un seul type de fertilisant ayant lieu le même jour à destination d'une seule personne physique ou morale.

Le document de suivi du transfert est transmis par le cédant à l'administration par voie électronique préalablement au transfert de fertilisant organique ou par télécopie deux jours ouvrables avant le

³ MB 12.09.2014 ; également connu sous le nom de Programme de Gestion Durable de l'Azote en agriculture (PGDA)

⁴ MB 27.01.2015

⁵ Et transposant partiellement la Directive 91/676/CE

transfert. Le samedi n'est pas considéré comme un jour ouvrable. Une copie du document de suivi accompagne ce transfert.

Le document de suivi reprend au minimum les éléments suivants :

1° les données permettant d'identifier le contrat sur la base duquel les transferts sont réalisés;

2° la date du transfert;

3° la nature de l'effluent et la quantité d'effluent qu'il est envisagé de transférer;

4° la destination immédiate des effluents.

Le document de suivi visé à l'alinéa 1er est complété après le transfert afin d'indiquer les quantités de fertilisant organique effectivement transférées. Le document de suivi complété est transmis par le cédant par voie papier, par voie électronique ou par télécopie au plus tard le quinzième jour qui suit celui du transport. Le document de suivi, signé par les deux parties et mentionnant les quantités effectivement transférées est conservé par le cédant. Il est tenu à la disposition de l'administration et des agents chargés de rechercher et de constater les infractions au présent chapitre, pendant une durée de trois ans à dater du transfert.

§ 6. Les quantités échangées sont déterminées sur base des données reprises dans le document de suivi complété et transmis dans les délais prévus au paragraphe 5. En l'absence de notification dans les délais prescrits, le transfert est réputé non réalisé pour le cédant et réalisé pour le preneur.

Par dérogation à l'alinéa 1er, pour les contrats conclus et produisant leurs effets avant le 1er janvier 2015, les quantités transférées notifiées entre le 1er janvier 2015 et la date anniversaire de la production des effets du contrat sont pour le preneur équivalentes à 0 kg.

§ 7. Les paragraphes 5 et 6 ne s'appliquent pas aux exploitations agricoles productrices d'azote cédantes dont le cheptel n'a jamais produit plus de 2 500 kg d'azote. Dans ce cas, les quantités échangées sont déterminées sur la base du contrat d'épandage.

§ 8. Le Ministre ayant la politique de l'eau dans ses attributions fixe les modalités de mise en oeuvre et de contrôle des contrats d'épandage et des documents de suivi.

Section 9. - Mise à disposition d'informations

Art. R227. Tout agriculteur est tenu de transmettre, à la demande de l'administration, les informations requises par le présent chapitre.

Cette information est transmise dans le mois suivant la demande.

AM du 23 décembre 2014

Art. 4. § 2. Le contrat mentionne, outre les mentions prévues à l'article R. 211, § 3⁶, du Code de l'Eau, les noms et adresses du preneur et du cédant, leurs numéros de producteur lorsqu'il s'agit

⁶ 1° l'engagement des contractants à respecter toutes les prescriptions les concernant en matière de gestion de l'azote;
2° la nature de l'effluent, la quantité d'azote organique concernée par le contrat (et son équivalent en quantités de

d'exploitants agricoles demandeurs d'aides et porte les signatures des parties contractantes.

L'absence de l'un de ces éléments empêche la prise en compte de ce contrat par l'administration⁷.

5. A l'occasion de son avis du 4 juin 2019, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé que « *la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment contient des dispositions – figurant, plus particulièrement, en ses articles 9 et 11 – qui prévoient l'échange de données* » et que l'avis de l'Autorité devait être recueilli au sujet de ces dispositions⁸.
6. L'article 10 de la Convention concerne la notification des mouvements et se limite à rendre la réglementation interne applicable aux exploitations transfrontalières. Par conséquent, il échappe au contrôle de l'Autorité.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Applicabilité du RGPD

7. La Convention visée par le projet concerne le traitement de données « d'exploitations agricoles d'élevage transfrontalières »⁹.
8. Les observations formulées ci-après ne sont à prendre en considération que pour autant et dans la mesure où le traitement de données relatives à ces exploitations implique le traitement de données à caractère personnel. En effet, l'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique qu'aux traitements de données liées à des personnes physiques identifiées ou identifiables, à savoir, des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1 du RGPD.
9. Sous cette réserve, l'Autorité souligne qu'il est essentiel que la Convention distingue clairement les traitements portant (ou susceptibles de porter) sur ce type de données des autres traitements de données¹⁰.

*fertilisants organiques), la date d'entrée en vigueur et la durée du contrat;
3° les modalités prévues en cas de rupture du contrat, de non-respect de celui-ci ou de litige entre les parties.*

⁷ Voy. également les annexes à l'arrêté (<http://environnement.wallonie.be/legis/eau/eanitr018.htm>)

⁸ Avis 65.982/4 du 4 juin 2019, point 1.2., p. 3

⁹ Article 8, 1° de la Convention

¹⁰ L'article 11, §4 de la Convention, en vertu duquel les autorités compétentes des deux Parties contractantes sont autorisées à communiquer les données à caractère personnel dont la connaissance est nécessaire aux fins de l'application de la convention, est insuffisant à cet égard.

2. Finalités

10. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
11. L'Autorité précise tout d'abord que ces finalités ne peuvent être couvertes par la notion de « *modalités techniques relatives à l'établissement et à la mise à jour de la liste* » au sens de l'article 9, §3 de la Convention, qui en délègue la détermination au comité de concertation.
12. L'article 11, §4 de la Convention est libellé comme suit :
- « Les autorités compétentes des deux Parties contractantes sont autorisées à communiquer les données à caractère personnel dont la connaissance est nécessaire aux fins de l'application de la présente convention.*
- Les données visées au présent article ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celle de l'application des législations respectives des Parties contractantes et de la présente convention ».*
13. Autrement dit, la finalité du transfert de données est l' « application de la Convention » et le traitement de ces données par le destinataire n'est autorisé que pour les finalités figurant dans la Convention et dans la réglementation interne des Parties. L'Autorité relève que contrairement à ce qui est prévu aux autres paragraphes de cet article, il n'est pas précisé que la communication n'est autorisée qu'entre autorités compétentes. Il convient donc d'aligner cette disposition avec le libellé des autres paragraphes ou de justifier dûment cette différence. Par ailleurs, le libellé de l'article 11, §4, encadre certes l'action des autorités compétentes, mais il ne permet pas aux personnes concernées (ni à l'Autorité) de déduire quels traitements de données sont nécessaires pour les atteindre, ce qui n'est pas compatible avec l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 et de l'article 22 de la *Constitution* (voir *infra*).
14. L'Autorité déduit de l'exposé des motifs que la finalité du système d'échange d'informations institué par l'article 11 de la Convention est de permettre aux autorités compétentes de prendre en compte l'ensemble des surfaces détenues par l'exploitant transfrontalier (dans les différents Etats) pour établir les équilibres en matière d'azote¹¹. En revanche, la finalité relative à l'établissement d'une liste commune des exploitations transfrontalières (visée aux articles 7¹² et 9 de la Convention) n'est pas clairement décrite. L'Autorité croit pouvoir déduire que cette disposition vise un enregistrement de données dans un système d'information centralisé et présume que les données figurant « sur cette

¹¹ Concernant ces équilibres, voy. l'article R.210, §4 du Livre II du code de l'Environnement

¹² « *Les exploitants (...), adhérant volontairement à la liste commune visée à l'article 9, §1er peuvent (...) transférer les effluents d'élevage de leur exploitation dans une ou plusieurs parcelles du territoire de destination (...)* »

liste » seront traitées aux fins de contrôler leur exactitude¹³. Si tel est le cas, il convient de le préciser explicitement.

15. Par ailleurs, en ce qui concerne la finalité de traitement de ces données transférées¹⁴, l'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que la réglementation applicable sur le territoire des Parties doit être conforme au principe de légalité. En d'autres termes les finalités doivent nécessairement figurer dans une norme de rang législatif et non dans un arrêté.
16. L'Autorité relève en outre que l'article 7 de la Convention limite son champ d'application aux exploitations « adhérant volontairement » à une liste commune des exploitations transfrontalières. S'il s'agit d'interdire aux autorités de traiter ces données d'initiative, l'Autorité approuve ce libellé. Toutefois, à la lecture de l'article 9¹⁵, l'Autorité comprend que les auteurs de la Convention entendent fonder certains traitements de données sur le consentement des personnes concernées (art. 6.1.a du RGPD). Cette solution est à proscrire. En effet, lors de l'usage du consentement en tant que base de légitimité des traitements, le recueil du consentement des personnes concernées doit répondre aux exigences de liberté, d'information, de spécificité et d'univocité prévues au considérant 32 du RGPD¹⁶. Or, il ressort de la lecture conjointe des articles 7 et 9 de la Convention que la liste commune est établie par les autorités, mais que l'adhésion « volontaire » au fait de figurer sur cette liste n'intervient qu'après l'envoi du courrier informant la personne concernée quant au traitement de ses données. En d'autres termes, les données des personnes concernées sont collectées, enregistrées et conservées pour une durée indéterminée, en vue...d'offrir la possibilité à la personne concernée de s'opposer au transfert de ses données. Par conséquent, l'Autorité recommande de supprimer la référence à l'adhésion volontaire (à l'article 7) et au consentement (à l'article 9), d'y préférer la notion de droit d'opposition et d'imposer aux Parties l'obligation d'assortir l'établissement de la liste visée à l'article 7

¹³ Si tel n'est pas le cas, pourquoi ne serait-il pas possible que ces données soient traitées de manière indépendante, par les autorités respectives des Parties.

¹⁴ A savoir la gestion durable de l'azote en agriculture (conformément à l'arrêté du gouvernement du 13 juin 2014, en ce qui concerne la Région wallonne) conformément aux modalités de mise en œuvre et de contrôle de la bonne exécution des contrats d'épandage et des documents de suivi (conformément à l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014, en ce qui concerne la Région wallonne)

¹⁵ Prévoyant l'envoi d'une demande d'autorisation relative à l'échange de données en ces termes : *Un courrier dont le modèle est établi de commun accord entre les autorités compétentes de la Région wallonne et du Grand - Duché de Luxembourg, est envoyé aux exploitants repris sur la liste.*

Ce courrier a pour objectif :

- *d'informer les exploitants de leur présence sur la liste ;*
- *d'obtenir l'accord des exploitants concernant l'échange, entre les administrations, des données nécessaires au suivi et au contrôle des mouvements d'effluents d'élevages ;*
- *d'obtenir l'engagement des exploitants à utiliser les modèles informatiques existants nécessaires à la comptabilité et au suivi des mouvements d'effluents d'élevage entre la Région wallonne et le Grand - Duché de Luxembourg. Seules les exploitations agricoles transfrontalières ayant marqué leur accord au transfert de données entre autorités compétentes peuvent figurer sur la liste commune.*

¹⁶ Pour plus d'informations à ce sujet, l'Autorité renvoie aux Guidelines sur le consentement adoptées par le Contrôleur européen de la protection des données (anciennement «Groupe de l'Article 29») le 4 mai 2020 (https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_fr.pdf)

à une obligation d'information des personnes concernées, conforme à l'article 13 du RGPD, lorsque des données à caractère personnel y sont traitées.

3. Base de licéité du traitement et principe de légalité

17. A l'occasion de sa demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que les traitements de données à caractère personnel étaient nécessaires à la fois au respect d'une obligation légale (article 6.1.c du RGPD)¹⁷ et à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique (art. 6.1.e du RGPD).
18. L'Autorité rappelle que pour que l'article 6.1.c du RGPD puisse s'appliquer, la disposition légale doit être suffisamment claire à propos du traitement de données à caractère personnel qu'elle requiert, c'est-à-dire qu'elle doit mentionner explicitement quels traitements devront être effectués, par qui et pourquoi¹⁸. A cet égard, l'Autorité constate que si la conclusion d'accords entre Etats au sujet des exploitations transfrontalières est prévue par les Règlements européens, ni ces Règlements, ni le code de l'Eau n'imposent d'obligations en la matière, de sorte que **les transferts** de données consacrés par la Convention ne peuvent être considérés comme nécessaires au respect d'une obligation légale qu'à condition pour la Convention ou la législation interne, de comporter des dispositions claires et précises en matière. Cela étant, l'Autorité admet également que ces transferts de données soient considérés comme nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public.
19. A l'inverse, les **traitements** (autres que la communication), par l'autorité destinataire, doivent quant à eux bien être considérés comme des traitements nécessaires à l'exécution d'une obligation légale. Cependant, l'Autorité constate que ces traitements sont régis par la réglementation interne dès lors que la Convention ne consacre aucun traitement de données (autres que l'enregistrement dans une liste commune et les transferts).
20. Toutefois, comme indiqué *supra*, il appartient aux Parties de s'assurer que la réglementation applicable dans son ordre juridique interne respecte le principe de légalité. A cet égard, l'Autorité rappelle 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

¹⁷ A savoir, l'arrêté du 13 juin 2014 modifiant le code de l'eau

¹⁸ En ce sens, voy. l'avis 06/2014 du Groupe de travail de l'Article 29 sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement, adopté le 9 avril 2014, point III.2.4, p. 22

l'ingérence de l'autorité publique¹⁹. Une Convention internationale peut, en soi, constituer un fondement légal pour le traitement de données à caractère personnel.

21. En l'espèce, l'Autorité constate que le(s) traitement(s) de données à caractère personnel auquel (auxquels) la Convention donne lieu n'engendrent aucune ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Dès lors, il suffit que la (les) finalité(s) du traitement²⁰ ainsi que le responsable du traitement soient mentionnés dans la Convention.
22. A toutes fins utiles, l'Autorité précise que ceci ne signifie pas que les autres éléments essentiels du traitement (catégories de données traitées, catégories de personnes concernées par le traitement de leurs données, durée de conservation des données, destinataires éventuels et la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD) ne doivent pas être déterminés, mais uniquement qu'ils peuvent l'être dans une norme ne relevant pas du rang législatif. Par conséquent, si la demanderesse devait craindre que la réglementation interne ne soit pas conforme au principe de légalité, l'Autorité recommande de mentionner explicitement les finalités du traitement ultérieur dans la Convention.

4. Responsable du traitement

23. L'Autorité constate que l'identité du ou des responsable(s) du traitement n'est pas indiquée dans la Convention.
24. A l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que les responsables du traitement étaient définis par le RGPD, avant d'ajouter que chaque autorité était responsable du traitement de ses données. Cependant, en vertu du principe de prévisibilité, c'est le texte de la Convention qui devrait – à tout le moins - permettre de déduire l'identité du responsable du traitement. 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 la Convention, pour chaque traitement de données, qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité.

¹⁹ 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)

²⁰ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

25. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles²¹ et attire l'attention de la demanderesse sur le fait que dès lors que la Convention porte notamment sur l'établissement d'une liste commune des exploitations transfrontalière, il convient également de préciser si cette liste commune est placée sous la responsabilité d'un responsable du traitement unique ou si une responsabilité conjointe est préférée par les Parties.

5. Proportionnalité/minimisation des données

26. 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 (principe de "minimisation des données").
27. A la lecture de la réglementation interne, l'Autorité ne peut que présumer que les traitements porteront sur les données visées à l'article 4, §2 de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2014²². Cependant, il ne lui est pas possible de déterminer où ces données seront conservées (en particulier en ce qui concerne les listes communes), ni pendant combien de temps elles pourront être traitées.
28. L'Autorité présume que les auteurs de la Convention ont considéré ces éléments comme des « *modalités techniques* » dont la détermination pouvait être déléguée au comité de concertation²³. Cependant, il n'en est rien. Ces éléments sont des éléments essentiels du traitement, qui peuvent tout au plus être précisés (mais pas déterminés) par ledit comité de concertation. Cependant, comme indiqué *supra*, l'Autorité considère que ces éléments peuvent valablement être clarifiés, au choix de la demanderesse, dans la réglementation nationale ou intégrés dans le texte de la Convention.
29. Enfin, l'absence de mention de la/des finalité(s) du traitement des données contenues dans la liste commune ainsi que l'imprécision relative à l'enregistrement de ces données et à l'échange d'information ne permettent pas à l'Autorité de réaliser une analyse du respect du principe de minimisation des données, tel que prescrit par l'article 5.1.c) du RGPD. Par conséquent, l'Autorité invite la demanderesse à préciser ces éléments dans le texte de la Convention.

²¹ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : 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) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du 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).

²² A savoir les mentions prévues à l'article R. 211, § 3, du Code de l'Eau (voy. *supra*) ainsi que les noms et adresses du preneur et du cédant, leurs numéros de producteur

²³ Visé à l'article 13 de la Convention

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que :

- la Convention doit distinguer clairement les traitements portant (ou susceptibles de porter) sur des données à caractère personnel des autres (point 9) ;
- les finalités précises des traitements doivent figurer dans la Convention ou dans une norme de rang législatif (points 14, 15 et 29) ;
- les références à l'adhésion volontaire (à l'article 7) et au consentement (à l'article 9) doivent être supprimées au profit de la notion de droit d'opposition (point 16) ;
- une obligation, pour les Parties, d'assortir l'adhésion volontaire à la liste visée à l'article 7 d'une obligation d'information conforme à l'article 13 du RGPD devrait être prévue (point 16) ;
- la Convention doit identifier un responsable de traitement pour chaque traitement de données et préciser, en ce qui concerne l'établissement de la liste commune, si les responsables agissent conjointement ou non (points 24 et 25) ;
- les éléments essentiels relatifs aux traitements de données (autres que les finalités) doivent être déterminés soit dans la Convention, soit dans la réglementation nationale (point 28).

attire l'attention du demandeur quant à l'importance de la détermination des finalités des traitements par une norme de rang législatif (en ce compris, le cas échéant, la Convention elle-même).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances