



Avis n° 143/2019 du 7 août 2019

Objet : Avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant la procédure de demande d'autorisation en vue de l'établissement de la servitude légale d'utilité publique relative au réseau de métro et de prémétro (CO-A-2019-141)

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 "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 de Monsieur Pascal Smet, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, reçue le 07/06/2019 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar ;

Émet, le 7 août 2019, l'avis suivant :

OBJET DE LA DEMANDE

1. L'article 16/1, § 1^{er} de l'ordonnance du 22 novembre 1990 *relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale* (ci-après l'ordonnance) crée une servitude légale d'utilité publique en faveur de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (ci-après la STIB) en vue de l'installation et de l'exploitation du réseau de transports publics souterrain de métro et de prémétro. La mise en oeuvre de cette servitude est subordonnée à l'autorisation préalable du Gouvernement (article 16/1, § 4 de l'ordonnance¹).

2. En exécution de l'article 16/1, § 4 de l'ordonnance, l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *déterminant la procédure de demande d'autorisation en vue de l'établissement de la servitude légale d'utilité publique relative au réseau de métro et de prémétro* (ci-après le projet) qui est soumis pour avis établit notamment le déroulement de la procédure d'autorisation et définit les informations/documents que la STIB doit fournir en vue de l'obtention de l'autorisation.

3. Concrètement, la STIB fournit au Gouvernement une liste des fonds sur lesquels porte la demande d'obtention de la servitude. Cette liste est accompagnée des plans et informations nécessaires concernant les ouvrages envisagés ainsi qu'une liste comprenant l'identité et les coordonnées des propriétaires et des éventuels titulaires de droits réels (article 4 du projet). Le ministre compétent informe les propriétaires et les titulaires de droits réels afin qu'ils puissent éventuellement formuler des remarques (article 5 du projet). Si la demande concerne en partie le domaine public, le Gouvernement est obligé de recueillir l'avis du gestionnaire de ce domaine (article 6 du projet). Le Gouvernement notifie l'arrêté statuant sur la demande à la STIB et aux propriétaires. L'arrêté délivrant l'autorisation est ensuite publié au Moniteur belge (article 7 du projet).

4. Les propriétaires ou les titulaires de droits réels sur les fonds sont dans une large mesure des personnes physiques. Par conséquent, la procédure d'autorisation engendre le traitement de données à caractère personnel. Les dispositions du projet sont dès lors confrontées ci-après au RGPD et à la LTD.

¹ Les articles 16/1, 16/2 et 16/3 ont été insérés dans l'ordonnance du 22 novembre 1990 par l'ordonnance du 23 juin 2017 *modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale* (M.B. du 18 juillet 2017).

EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base juridique

5. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur un fondement juridique au sens de l'article 6 du RGPD.

6. L'Autorité constate que des données à caractère personnel sont traitées par la STIB et par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (articles 4 - 5 du projet). Les traitements reposent sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir une mission d'intérêt public qui leur a été confiée par l'ordonnance.

7. En vertu des principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, la loi doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé² et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données³ et les personnes y ayant accès⁴. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes⁵. Lorsque le traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6.3 du RGPD exige également spécifiquement que les finalités de ce traitement soient définies dans cette base. L'article 22 de la Constitution interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée⁶. Dans ce contexte, une délégation au Gouvernement *"n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant*

² En ce sens, voir Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 e.s. et point B.13.3 en particulier.

³ La Cour constitutionnelle a reconnu que *"le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation"*, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

⁴ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

⁵ Voir l'avis de l'Autorité n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9.

⁶ Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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*, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis n° 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données", Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, 108 ;
- l'Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé", Doc. Parl. Chambre 2002-03, n° 2125/2, 539 ;
- l'Avis n° 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, Doc. Parl. Chambre 2004-05, n° 1437/2.

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 législateur"⁷.

b. Finalité

8. La servitude d'utilité publique vise - selon Exposé des motifs⁸ - à doter la STIB d'un outil juridique efficace de manière à ce qu'elle puisse réaliser tous les ouvrages, ancrages et lignes nécessaires à l'exploitation d'un réseau de transport en commun. Cet élément doit être considéré à la lumière de l'article 1^{er} de l'ordonnance qui donne une indication quant à la finalité poursuivie :

"Les transports en commun urbains doivent satisfaire les besoins de la clientèle dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Le développement des transports en commun de personnes revêt un caractère prioritaire et doit être encouragé.

Il concourt à l'unité régionale, au développement économique et social, ainsi qu'à l'aménagement équilibré du territoire. En outre, le droit à la mobilité par le transport en commun sera maximisé. (...)".

9. L'établissement d'une servitude publique relative au réseau de métro et de prémétro en Région de Bruxelles-Capitale est une finalité légitime, déterminée et explicite. L'Autorité insiste toutefois pour que cette finalité soit reprise explicitement dans le projet.

c. Proportionnalité

10. 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 ("minimisation des données") (article 5.1.c) du RGPD).

11. L'ordonnance ne fait aucune mention de (catégories de) données à caractère personnel qui sont traitées en vue de l'autorisation d'une servitude légale d'utilité publique.

⁷ 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.

⁸ Parlement bruxellois, Séance ordinaire 2016-2017, A-508/1, p. 1-13.

12. Le projet mentionne :

- une liste des fonds, avec mention des références cadastrales ;
- les plans cadastraux ;
- une liste comprenant l'identité et les coordonnées des propriétaires et des titulaires de droits réels ;
- les plans des ouvrages projetés par parcelle, avec indication du numéro cadastral de la parcelle ;
- (éventuellement) une note justificative (article 4, premier alinéa du projet).

13. Vu que la servitude d'utilité publique est établie sur un bien immobilier, une identification précise de ce bien est nécessaire. Le traitement de ces données cadastrales qui permettent d'identifier une parcelle (parcelle qui, le cas échéant, peut être reliée à des personnes physiques) est pertinent et non excessif.

14. La notion d' "identité" peut être interprétée de manière très large. L'Autorité a l'impression que la notion dans ce projet vise les nom, prénoms, date de naissance et adresse de la (des) personne(s) concernée(s). Si tel est le cas, cela doit être mentionné dans le projet, par souci de clarté.

15. Comme cela a été précisé ci-dessus, la demande est aussi accompagnée de plans et éventuellement d'une note justificative. Si ces pièces contiennent d'autres données à caractère personnel que celles mentionnées aux points 13 et 14, celles-ci doivent être reprises dans le projet.

d. Personnes concernées

16. L'article 16/1, § 4 de l'ordonnance identifie les personnes concernées. Il s'agit du (des) propriétaire(s) du fonds pour lequel une autorisation d'établir une servitude d'utilité publique est demandée ainsi que des titulaires de droits réels de jouissance liés au fonds.

17. L'Autorité en prend acte.

e. Délai de conservation

18. 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.

19. Ni l'ordonnance, ni le projet ne contiennent la moindre indication du délai de conservation des données à caractère personnel qui sont traitées en vue de l'établissement d'une servitude légale d'utilité publique.

20. Le projet doit être complété sur ce point. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il est recommandé de prévoir des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des diverses finalités et catégories de données, ou au moins de reprendre des critères permettant de déterminer ces délais de conservation.

f. Responsables du traitement

21. L'Autorité constate que 2 acteurs sont impliqués dans la procédure d'autorisation :

- la STIB qui adresse au Gouvernement une demande d'autorisation d'établir la servitude et fournit à cette fin notamment les plans cadastraux des parcelles concernées, des informations relatives aux propriétaires et aux titulaires de droits réels ainsi que d'autres plans pertinents ;
- le Gouvernement et le ministre compétent qui analysent le dossier de demande, prennent une décision et, en cas d'autorisation, publient celle-ci au Moniteur belge.

22. Ni l'ordonnance, ni le projet n'identifient lequel des acteurs susmentionnés est responsable du traitement et pour quoi. Ceci doit être clarifié.

23. Cela est notamment important non seulement en vue de la responsabilité qui repose sur le responsable du traitement (article 5.2 du RGPD) mais aussi pour les personnes concernées qui souhaitent exercer leurs droits conformément aux articles 12 - 22 du RGPD.

g. Publication de la décision d'autorisation

24. L'Autorité ne comprend pas la plus-value de l'article 7 du projet étant donné qu'il reprend en fait ce qui figure à l'article 16/1, § 4, cinquième alinéa de l'ordonnance.

25. L'Autorité estime qu'il est toutefois utile de préciser dans le projet ce qui est exactement publié au Moniteur belge. Pour autant que l'Autorité puisse en juger, vu que la servitude pèse sur un bien immobilier, la mention de l'identité des propriétaires et/ou titulaires de droits réels dans cette publication n'est pas pertinente et donc pas conforme à l'article 5.1.c) du RGPD.

h. Sécurité

26. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu d'une part de l'état des connaissances en la matière et des coûts pour l'application des mesures et d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

27. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque :

- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;
- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

28. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée⁹ visant à prévenir les fuites de données et au document "Mesures de référence¹⁰ en matière de sécurité" qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès¹¹.

⁹ Recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013_0.pdf).

¹⁰ Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0
(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_securite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

¹¹ Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité Sociale).

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

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

- définir explicitement la finalité (points 8 et 9) ;
- préciser quelles données sont visées par la notion d' "identité " (point 14) ;
- si les documents donnent lieu au traitement d'autres données que des données cadastrales et des données d'identité, mentionner celles-ci dans le projet (point 15) ;
- préciser le délai de conservation maximal ou au moins des critères permettant de déterminer ce délai de conservation (point 20) ;
- définir qui est le responsable du traitement et pour quoi (points 22 et 23) ;
- préciser ce qui est publié au Moniteur belge (point 25) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- le respect de l'article 32 RGPD et l'obligation qui incombe au responsable du traitement de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel (points 26 et suivants).

Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances