



**Avis n° 142/2019 du 7 août 2019**

**Objet : avis relatif à un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant la procédure d'indemnisation liée à l'établissement de la servitude légale d'utilité publique relative au réseau de métro et de prémétro (CO-A-2019-140)**

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 d'avis 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<sup>er</sup> 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. Lorsque cette servitude restreint la jouissance du domaine privé ou de propriétés privées, la STIB verse une indemnité (article 16/3, § 1<sup>er</sup> et 2 de l'ordonnance<sup>1</sup>).
2. En exécution de l'article 16/3, § 3 de l'ordonnance, l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *déterminant la procédure d'indemnisation liée à 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 détermine le mode de calcul et de paiement des indemnités ainsi que leurs modalités d'exigibilité.
3. Concrètement, le Gouvernement charge le Comité d'acquisition d'élaborer une proposition d'indemnité sur la base d'informations cadastrales et des critères repris dans le projet. Le Comité d'acquisition transmet la proposition d'indemnité au ministre compétent qui informe la (les) personne(s) concernée(s). Si celle(s)-ci n'accepte(nt) pas cette proposition, elle(s) peu(ven)t exiger un mesurage sur place. Ce mesurage est réalisé par une personne désignée par le Gouvernement. Sur la base de ce mesurage, le Comité d'acquisition adapte le cas échéant la proposition d'indemnité qui est ensuite communiquée par le Gouvernement à la (aux) personne(s) concernée(s) (article 3 du projet). Le projet contient également un règlement en vue de l'indemnité des surcoûts causés par la servitude lors de la réalisation d'un permis d'urbanisme (article 4 du projet). La STIB paie l'indemnité sur le compte bancaire de la (des) personne(s) concernée(s) (article 5 du projet).
4. Ce sont, dans une large mesure, des personnes physiques qui peuvent prétendre à une indemnité. Par conséquent, la procédure d'indemnisation engendre le traitement de données à caractère personnel. Les dispositions du projet sont dès lors confrontées ci-après au RGPD et à la LTD.

---

<sup>1</sup> 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, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Comité d'acquisition (articles 3-5 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 :

- en ce qui concerne la STIB et le Gouvernement, par l'ordonnance ;
- en ce qui concerne le Comité d'acquisition, par l'ordonnance du 23 juin 2016 *relative à la reprise des activités des Comités d'acquisition d'immeubles par la Région de Bruxelles-Capitale*.

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 autorisé<sup>2</sup> et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données<sup>3</sup> et les personnes y ayant accès<sup>4</sup>. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes<sup>5</sup>. 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 privée<sup>6</sup>. Dans ce

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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 ;

contexte, une délégation au Gouvernement "*n'est pas contraire au principe de légalité, 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 législateur*"<sup>7</sup>.

### ***b. Finalité***

8. La servitude d'utilité publique et l'indemnité à laquelle elle donne éventuellement lieu visent - selon l'Exposé des motifs<sup>8</sup> - 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<sup>er</sup> 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. La détermination de l'indemnité pour 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. Ni l'ordonnance, ni le projet ne mentionnent les (catégories de) données à caractère personnel qui sont traitées en vue de l'établissement et du versement de l'indemnité à laquelle la création d'une servitude légale d'utilité publique peut donner lieu.

---

• 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.

<sup>7</sup> 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.

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

12. La seule donnée à caractère personnel mentionnée explicitement est le numéro de compte bancaire que les personnes concernées fournissent à la STIB en vue du paiement de l'indemnité. Il est toutefois fait référence, de manière générale, à des pièces (justificatives) qui sont collectées comme : des plans cadastraux (article 3, § 2 du projet), des permis d'urbanisme, des permis d'environnement (article 4, § 1<sup>er</sup>, premier alinéa du projet) et des pièces justificatives de surcoûts (article 4, § 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa du projet). L'Autorité estime que ces pièces (justificatives) sont pertinentes en vue de déterminer et de payer l'indemnité mais ces éléments ne permettent pas encore de savoir quelles données à caractère personnel sont concrètement traitées.

13. Le projet doit être complété sur ce point. Actuellement, il est impossible d'évaluer la proportionnalité des données traitées.

#### ***d. Personnes concernées***

14. L'article 16/3, § 2 de l'ordonnance identifie les personnes concernées. Il s'agit du (des) propriétaire(s) d'un fonds grevé de la servitude d'utilité publique et des titulaires de droits réels ou de jouissance attachés à ce fonds.

15. L'Autorité en prend acte.

#### ***e. Délai de conservation***

16. 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.

17. 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 et du versement d'une indemnité à laquelle la création d'une servitude légale d'utilité publique peut donner lieu.

18. 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***

19. L'Autorité constate que plusieurs acteurs sont impliqués dans la procédure d'établissement et de versement de l'indemnité :

- la STIB qui demande au Gouvernement une autorisation de créer la servitude et fournit à cet effet les plans cadastraux des parcelles concernées et d'autres plans pertinents ;
- le Gouvernement qui demande au Comité d'acquisition d'élaborer une proposition d'indemnité et transmet à cet effet les plans fournis par la STIB ;
- la personne qui est désignée par le Gouvernement pour réaliser un mesurage sur place lorsque les personnes concernées ne sont pas d'accord avec la proposition d'indemnité ;
- le Comité d'acquisition qui adapte, le cas échéant, sa proposition d'indemnité après le mesurage et la transmet au Gouvernement ;
- la STIB qui paie l'indemnité.

20. Ni l'ordonnance, ni le projet n'identifient quels acteurs parmi ceux susmentionnés sont responsables du traitement ou responsables conjoints du traitement ou sous-traitants. Il est important que cet aspect soit clarifié.

21. Cela est non seulement important pour les personnes concernées qui souhaitent exercer leurs droits conformément aux articles 12 - 22 du RGPD, mais cela permet aussi de clarifier l'application des articles 13, 14, 26 et 28 du RGPD.

### ***g. Sécurité***

22. 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.

23. 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.

24. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée<sup>9</sup> visant à prévenir les fuites de données et au document "Mesures de référence<sup>10</sup> 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 accès<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> 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](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013_0.pdf)).

<sup>10</sup> 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](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)).

<sup>11</sup> 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](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 les (catégories de) données à caractère personnel traitées (points 11 - 13) ;
- préciser le délai de conservation maximal ou au moins des critères permettant de déterminer ce délai de conservation (point 18) ;
- définir qui est responsable(s) du traitement ou responsables conjoints du traitement ou sous-traitants (points 19 - 21) ;

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 22 et suivants).

Alexandra Jaspar  
Directrice du Centre de Connaissances