



Avis n° 157/2018 du 19 décembre 2018

**Objet** : Projet d'arrêté ministériel portant dispositions générales concernant la réglementation sur la performance énergétique, les certificats de performance énergétique et la certification d'entrepreneurs et d'installateurs (CO-A-2018-135)

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 ;

Vu la demande d'avis du Ministre flamand du Budget, des Finances et de l'Énergie, reçue le 2 octobre 2018 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 19 décembre 2018, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 11 octobre 2018, l'Autorité a reçu une demande d'avis du Ministre flamand du Budget, des Finances et de l'Énergie concernant un projet d'arrêté ministériel portant dispositions générales concernant la réglementation sur la performance énergétique, les certificats de performance énergétique et la certification d'entrepreneurs et d'installateurs (ci-après "le projet").
2. La demande ne concerne que les Titres VI et VII du projet, correspondant aux articles 79 à 93 inclus de ce projet.

## II. CONTENU ET CONTEXTE DU PROJET

3. Le projet vise à exécuter les dispositions suivantes du décret sur l'énergie<sup>1</sup> et de l'arrêté relatif à l'énergie :
  - les articles 9.1.31<sup>2</sup> et 9.1.32<sup>3</sup> de l'arrêté relatif à l'énergie, basés sur les articles 11.1.13 et 11.1.14, § 2 du décret sur l'énergie ;
  - les articles 9.2.1, § 3<sup>4</sup>, 9.2.12, §§ 3 et 4<sup>5</sup> et 9.2.14, § 1<sup>6</sup> de l'arrêté relatif à l'énergie, basés sur les articles 11.2.1 et 11.2.3 du décret sur l'énergie.

<sup>1</sup> Décret flamand du 8 mai 2009 portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie, M.B., 7 juillet 2009.

<sup>2</sup> "Le Ministre arrête les modalités relatives à la forme, au contenu et au mode d'introduction de la déclaration PEB, de l'étude de faisabilité PEB et de la déclaration de commencement."

<sup>3</sup> "Le Ministre définit au moins les données de la demande d'autorisation urbanistique et les données relatives à la ou aux dates de début et de fin de permis d'urbanisme ou de permis d'environnement pour des actes urbanistiques, du permis d'urbanisme ou du permis d'environnement pour des actes urbanistiques ou de la notification qui doivent être reprises par la commune dans la banque de données concernant la performance énergétique. Le Ministre arrête les conditions minimales auxquelles doit répondre la banque de données concernant la performance énergétique. Le Ministre fixe également la forme dans laquelle ces données doivent être échangées et les modalités relatives à l'attribution d'un numéro de dossier de la performance énergétique."

<sup>4</sup> "§ 3. En ce qui concerne la certification de certains bâtiments résidentiels, tels que des appartements et logements sociaux, le Ministre peut décider que les données de bâtiments similaires peuvent être réutilisées. Le Ministre peut arrêter les modalités relatives à la réutilisation de ces données. L'arrêté ministériel est communiqué au préalable au Gouvernement flamand."

<sup>5</sup> "§ 3. Le certificat de performance énergétique est établi sur la base d'une application web gérée par la "Agence flamande de l'Énergie". Après que l'expert en matière d'énergie pour bâtiments publics a introduit les données nécessaires par voie électronique de l'application web, la "Agence flamande de l'Énergie" remet une version électronique du certificat de performance énergétique bâtiments publics à l'expert en matière d'énergie pour bâtiments publics. L'expert en matière d'énergie pour bâtiments publics imprime le certificat de performance énergétique bâtiments publics, le signe et le remet à l'utilisateur. Le Ministre arrête les données à transmettre à la "Agence flamande de l'Énergie" par voie électronique de l'application web. Ces données sont sauvegardées dans la banque de données des certificats de performance énergétique et ont au moins trait :

1° au type de bâtiment ;

2° à l'affectation ;

3° à l'adresse ;

4° à l'année de construction, ainsi qu'aux éventuelles années de transformation ;

5° à la surface du sol utile du bâtiment ou des bâtiments sur le site de bâtiments ;

6° au préfixe public du bâtiment ou du site de bâtiments ;

7° à l'identification de l'expert en matière d'énergie pour bâtiments publics ;

8° aux recommandations, visées au § 2, alinéa quatre, 4°, à l'aide d'une liste d'évaluation.

Le Ministre arrête une procédure alternative pour les experts énergétiques pour bâtiments publics qui ne peuvent pas disposer d'une carte d'identité électronique ou d'un token fédéral.  
 § 4. Le Ministre arrête les modalités de la forme et du contenu du certificat de performance énergétique bâtiments publics. Le Ministre peut également arrêter les modalités relatives à l'utilisation et à l'accessibilité de la banque de données des certificats de performance énergétique."

<sup>6</sup> § 1<sup>er</sup>. Pour le calcul du préfixe, visé à l'article 9.2.12, § 2, alinéa quatre, 2°, les utilisateurs de bâtiments publics tiennent les données suivantes :

4. Les articles 79 à 93 inclus du projet régissent notamment les communications à la Vlaams Energieagentschap ("VEA", Agence flamande de l'Énergie) concernant la base de données Performance énergétique et le contenu de cette banque de données (articles 79-88 du projet) et la base de données Certificats de performance énergétique (articles 89 - 93 du projet).

### III. EXAMEN DU PROJET

#### 1. Applicabilité du RGPD

5. Le RGPD s'applique aux différentes données à caractère personnel visées en vertu des articles précités, comme les demandes d'obtention d'un permis d'urbanisme ou d'un permis d'environnement. Le RGPD s'applique notamment à l'ensemble de données mentionné à l'article 79 du projet<sup>7</sup>, constituant un traitement de données à caractère personnel. Il en va de même pour la notification d'un acte soumis à l'obligation de notification, de la déclaration PEB et du certificat PEB.

6. Il est souvent possible de relier à une personne physique une combinaison de données techniques non codées (par exemple des données de performance énergétique et un ensemble de données sur les certificats de performance énergétique, couplées à une habitation, ...) en tant qu'ensemble de données unique, par exemple parce que l'ensemble de données comporte une combinaison unique de caractéristiques ou de codes ou des propriétés qui peuvent être reliées à d'autres ensembles de données. Le caractère unique et granulaire de l'ensemble de données (composé de ce qu'on appelle les "small cells") est également déterminant<sup>8</sup> en l'occurrence pour établir s'il est question de données à caractère personnel et pas uniquement le fait que l'identité de la personne

---

1° le nombre de compteurs d'électricité, de gaz naturel et, si disponible, leurs numéros EAN ;  
 2° le nombre de compteurs de mazout ;  
 3° la surface au sol utile du bâtiment, calculée suivant l'article 1.1.1, § 2, 11° ;  
 4° la quantité annuelle d'électricité, de gaz naturel, de mazout et d'autres combustibles consommée.

En vue de déterminer le préfixe, le Ministre peut arrêter les modalités relatives à la consommation d'énergie globale mesurée d'au moins l'énergie nécessaire au chauffage, aux équipements d'eau chaude, au refroidissement, à la ventilation et à l'éclairage."

<sup>7</sup> L'aperçu comprend, par demande ou notification, les données suivantes :

- 1° la commune où se situe la parcelle ;
- 2° le numéro de dossier de la performance énergétique ;
- 3° la nature et l'objet des travaux ;
- 4° la situation ;
- 5° les données du ou des demandeurs ou du ou des personnes soumises à l'obligation de notification ;
- 6° la date de la demande de permis ou de la notification ;
- 7° les décisions relatives au permis, au refus, à la suspension et à l'annulation par les instances compétentes et les données y afférentes du dossier ;
- 8° le constat par la commune que les actes notifiés qui sont soumis à l'obligation de notification seraient quand même soumis à l'obligation de permis ;
- 9° l'applicabilité des exigences PEB et la présence de l'étude de faisabilité ;
- 10° l'implication d'un architecte ;
- 11° le type de composition du dossier ;
- 12° la (les) date(s) de début et la (les) date(s) de fin des travaux ;

<sup>8</sup> Voir notamment l'avis n° 04/2007 du Groupe 29 sur le concept de données à caractère personnel, publié à l'adresse [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_fr.pdf).

concernée pourrait ressortir directement de l'ensemble de données lui-même. Une possibilité indirecte à cet égard (par exemple à l'aide de l'ensemble de données) suffit pour relever de la définition de "données à caractère personnel" de l'article 4, 1) du RGPD.

## 2. Désignation du responsable du traitement (article 4, 7) du RGPD)

7. Ni le décret sur l'énergie<sup>9</sup>, ni l'arrêté relatif à l'énergie<sup>10</sup> ne désignent explicitement le responsable du traitement en question. La désignation explicite du responsable du traitement est un élément essentiel de l'application du RGPD. Le responsable du traitement est en effet celui à qui incombe le plus d'obligations en vertu du RGPD.

8. L'Autorité constate que le projet ne décrit pas explicitement quel service est le responsable des traitements désignés aux Titres 6 et 7 du projet (base de données Performance énergétique et base de données Certificats de performance énergétique). Il ressort toutefois de la description des différents flux de données électroniques reprise dans le projet que l'Agence flamande de l'Énergie doit être considérée comme responsable à l'égard de ces traitements. L'Autorité renvoie aux articles suivants du projet :

- 79 (envois mensuels à la VEA) ;
- 81 (transfert de données concernant la demande et la notification via le site Internet de la VEA au format xml) ;
- 84 (utilisation du logiciel que la VEA met à disposition pour l'introduction électronique de la déclaration de commencement) ou le suivi de la procédure que la VEA arrête pour une introduction manuelle (article 84, dernier alinéa) ;
- 87 (utilisation du logiciel que la VEA met à disposition pour l'introduction électronique de la déclaration PEB<sup>11</sup>) et 88 *in fine* (introduction manuelle de la déclaration PEB) ;
- 92, § 2 (saisie par la VEA du nom de l'expert énergétique dans l'application web de la base de données Performance énergétique).

## 3. Transparence et principe de finalité

9. Les données à caractère personnel doivent être collectées "*pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, (...) et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités*" (article 5.1 b) du RGPD).

---

<sup>9</sup> Décret flamand du 8 mai 2009 *portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie*, M.B., 7 juillet 2009.

<sup>10</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 19 novembre 2010 *portant des dispositions générales en matière de la politique de l'énergie*.

<sup>11</sup> PEB signifie "Performance Énergétique et climat intérieur des Bâtiments".

10. Du fait que le projet ne comporte lui-même aucune disposition concrète de protection des données concernant la finalité, il doit être interprété et analysé conjointement avec la "*politique générale en matière de traitement et de protection des données*" publiée sur le site Internet<sup>12</sup> de la VEA.

11. Le projet ne précise pas explicitement les finalités des traitements. La politique générale en matière de traitement et de protection des données de la VEA est très vague en ce qui concerne les finalités de traitement et les bases de légitimité sur lesquelles la VEA se fonde pour pouvoir traiter des données à caractère personnel. La politique mentionne ainsi :

*"Nous ne traitons et ne faisons traiter des données à caractère personnel que si cela est nécessaire pour pouvoir réaliser les tâches qui nous sont confiées".*

*(...)*

*"Nous collectons et traitons vos données à caractère personnel si vous sollicitez un de nos services ou si vous nous contactez dans le cadre des services que nous fournissons."*

*(...)*

*"Nous traitons vos données à caractère personnel pour nos missions d'intérêt général reprises dans le décret sur l'énergie du 8 mai 2009 et dans l'arrêté relatif à l'énergie du 19 novembre 2010. En tant que service public, nous ne pouvons traiter vos données à caractère personnel que dans l'intérêt général tel que décrit dans la réglementation, ou si un consentement a été donné à cet égard. Dans certains cas, la réglementation impose directement le traitement de données à caractère personnel."*

*(...)*

*"Nous sommes parfois obligés, par voie légale ou de décret, de transmettre vos données à caractère personnel ou des services publics ont le droit de nous réclamer des données. Ils doivent disposer d'une autorisation à cet égard." [NdT : traduction libre effectuée par le Secrétariat de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle].*

#### **4. Bases de licéité du traitement (article 6.1 du RGPD)**

12. La description précitée concerne les différentes bases de la licéité du traitement au sens de l'article 6.1 du RGPD. En ce qui concerne le responsable qui fournit des données à caractère personnel à la VEA, on peut invoquer le fondement de l'article 6.1 c) du RGPD (répondre à une obligation légale). Dans le chef de la VEA, on peut recourir à l'article 6.1 e) du RGPD (nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public). Il est toutefois important ici que la VEA définisse précisément de quelles missions et de quels services il s'agit concrètement et sur quelles bases de légitimité au sens de

<sup>12</sup> <https://www.energiesparen.be/energiebeleid/vea/algemeen-beleid-op-het-vlak-van-gegevensverwerking-en-bescherming>.

l'article 6 du RGPD (par exemple uniquement des dispositions spécifiques du décret sur l'énergie et de l'arrêté relatif à l'énergie ou également d'autres bases) les données à caractère personnel peuvent être traitées. La description des missions est toutefois formulée de manière très générale ("reprises dans le décret sur l'énergie (...) et l'arrêté relatif à l'énergie (...) ...).

13. La description précitée fait également référence aux autorisations. Du fait que la réglementation relative aux autorisations a été récemment modifiée en profondeur par un ensemble de législations régionales<sup>13</sup> et fédérales<sup>14</sup>, on ne sait pas clairement si les données à caractère personnel de la VEA sont encore absolument soumises à l'exigence d'autorisation (remplacée par une exigence de protocole), et dans l'affirmative, pour quels cas. Dans cette situation, on ne peut pas considérer qu'il est suffisamment prévisible pour la personne concernée de savoir à quel régime d'autorisation (autorisation octroyée par quelle instance et pour quel aspect<sup>15</sup>) le renvoi précité pourrait se rapporter. Ce point imprécis sur le site Internet de la VEA doit dès lors être explicité.

14. Le caractère vague précité du projet et la politique de la VEA compliquent pour les personnes concernées l'exercice de leurs droits à l'égard d'un traitement concret dans le chef de la VEA.

15. La VEA doit, en vertu de l'article 30 du RGPD, tenir un registre des activités de traitement et le tenir à la disposition de l'Autorité. Étant donné que l'information de base de ce registre (article 30 du RGPD) correspond en partie<sup>16</sup> avec l'obligation d'information de la VEA en vertu des articles 13 et 14 du RGPD, l'Autorité estime que ce n'est pas infaisable de faire correspondre cette partie de l'information avec le contenu de la politique générale en matière de traitement de données sur le site Internet de la VEA.

16. L'Autorité estime recommandé que le site Internet de la VEA soit adapté en ce sens.

## 5. Obligation d'information - Coordonnées du DPO

17. La VEA a l'obligation de communiquer les coordonnées du délégué à la protection des données ("DPO") sur son site Internet (article 13.1 b) et 14.1 b) du RGPD). Cela implique qu'il faut permettre un contact direct entre la personne concernée et le DPO, ce qui n'est pas garanti de manière

<sup>13</sup> Décret du 8 juin 2018 contenant l'ajustement des décrets au 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), M.B., 26 juin 2018, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2018/06/08/2018012874/justel>.

<sup>14</sup> Voir le renvoi à la suppression du chapitre VIIbis de la loi du 8 décembre 1992 à l'article 109 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, M.B., 10 janvier 2018, l'article 86 de la loi du 5 septembre 2018 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, M.B., 10 septembre 2018.

<sup>15</sup> Par exemple en ce qui concerne les droits d'accès et/ou les flux de données.

<sup>16</sup> Voir l'article 30.1 a) à d) inclus du RGPD par rapport à l'article 13.1 a) à e) inclus et de l'article 14.1 a) à e) inclus du RGPD.

démontrable si l'on indique l'adresse e-mail générale du responsable du traitement avec une référence au DPO (energie@vlaanderen.be avec "DPO en en-tête").

18. La politique générale de la VEA renvoie aux coordonnées électroniques du DPO<sup>17</sup>. Si les articles 84 et 88 du projet accordent une attention explicite à la situation dans laquelle la personne concernée ne serait pas en mesure de communiquer par voie électronique avec la VEA, il convient également d'ajouter si et comment le DPO peut être contacté d'une autre manière (par la poste, par courrier ou par un numéro de téléphone général,...), et ce dans le respect de la protection des coordonnées individuelles (professionnelles) du DPO.

## 6. Obligation d'information – exceptions en vertu du Décret du 8 juin 2018<sup>18</sup>

19. La politique générale de la VEA évoque comme suit les exceptions prévues en vertu du décret du 8 juin 2018 :

*"Exception : dans le cadre des processus de surveillance du respect des réglementations, l'Agence flamande de l'Énergie peut ne pas appliquer des obligations et droits mentionnés à l'article 12 à 22 inclus du RGPD. Cette compétence découle de l'article 23, premier alinéa, e) et h) du RGPD et de l'article 13.1.1/1 du décret sur l'énergie du 8 mai 2009."*

20. L'Autorité estime que la déclaration précitée est contraire au RGPD et renvoie à son avis critique concernant les dispositions d'exception du décret du 8 juin 2018 qu'elle avait estimées contraires aux conditions énoncées dans le RGPD dans les cas où le législateur souhaite prévoir de telles exceptions. La disposition d'exception en question dans ce décret ne peut dès lors pas être appliquée et/ou reprise par la VEA<sup>19</sup> de manière discrétionnaire. La disposition d'exception précitée dans la politique générale de la VEA doit être adaptée conformément aux conditions et garanties requises par le RGPD.

<sup>17</sup> "Si vous avez des questions générales sur la manière dont nous traitons vos données à caractère personnel, vous pouvez contacter le délégué à la protection des données (DPO) de la VEA à l'adresse e-mail [energie@vlaanderen.be](mailto:energie@vlaanderen.be) (DPO en en-tête)."

<sup>18</sup> Décret du 8 juin 2018 contenant l'ajustement des décrets au 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), M.B., 26 juin 2018.

<sup>19</sup> Les dispositions qui vont à l'encontre des (conditions des) normes (européennes) directement applicables comme le RGPD ne peuvent pas être appliquées. C'est ce qui découle notamment de la jurisprudence de la Cour de cassation. Voir l'arrêt "de la Fromagerie franco-suisse" du 27 mai 1971, Pas. 1971, I, 886.

#### **IV. CONCLUSION**

L'Autorité constate que le projet vise surtout l'exécution de diverses dispositions du décret sur l'énergie et de l'arrêté relatif à l'énergie au sujet desquels un avis n'a pas encore été rendu (point 3). Elle estime que :

- le RGPD est applicable aux divers traitements de données à caractère personnel visés par les articles soumis pour avis (entre autres l'ensemble de données mentionné à l'article 79 du projet, la mention d'un acte soumis à l'obligation de notification à la VEA, le contenu de la déclaration PEB et du certificat PEB) (point 5) ;
- les conditions (de protection des données) du traitement sont expliquées principalement sur le site Internet de la VEA (point 10) ;
- ces conditions doivent être adaptées en décrivant suffisamment clairement les fondements du traitement et les finalités. À cet effet, on peut éventuellement utiliser les informations du registre des activités de traitement (point 15) ;
- la description des conditions et garanties concernant les exceptions aux droits des personnes concernées doivent également être adaptées conformément au RGPD (point 20).

L'Autorité souhaite également que la VEA lui remette une copie de son registre des activités de traitement.

#### **PAR CES MOTIFS,**

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet, à condition qu'il soit tenu compte des remarques formulées ci-avant.

Elle ne se prononce pas sur les autres articles du projet.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere