



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 178/2022 du 9 septembre 2022

Objet: Demandes d'avis concernant un projet de décret de la Région wallonne modifiant le Code wallon de l'habitation durable (CO-A-2022-212) et un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une allocation de loyer et d'un complément énergie à certains candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, §1er du Code wallon de l'habitation durable (CO-A-2022-206)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu les demandes d'avis de Monsieur Christophe Collignon, Ministre du Gouvernement wallon en charge du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, reçues les 13 et 25 juillet 2022;

Émet, le 9 septembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre du Gouvernement wallon en charge du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville (ci-après « le demandeur ») a sollicité, les 13 et 25 juillet 2022, l'avis de l'Autorité concernant, d'une part, un projet de décret modifiant le Code wallon de l'habitation durable¹ (ci-après « le projet de décret ») et, d'autre part, un projet d'arrêté du Gouvernement relatif à l'octroi d'une allocation de loyer et d'un complément énergie à certains candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, §1er du Code wallon de l'habitation durable (ci-après « le projet d'arrêté »).
2. L'article 3 du projet de décret entend donner une base légale à l'intervention de la Société wallonne du Logement (ci-après « SWL ») dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide au loyer et à destination de certains candidats au logement social (prévue au nouveau 4° de l'article 14 §2 du CWHD). Le projet d'arrêté entend quant à lui mettre en œuvre cette allocation de loyer.
3. L'article 11 du projet de décret prévoit la transmission, par la SWL, des données relatives aux candidatures des demandeurs de l'aide et habilite le Gouvernement à en déterminer les modalités. A la lecture de l'art. 6, §2 du projet d'arrêté, il est permis de comprendre que le destinataire de ce transfert est « *l'administration* »². L'Autorité signale d'ores et déjà qu'en vue de respecter le principe de prévisibilité, ce destinataire est à mentionner dans cette disposition.
4. L'article 12 du projet de décret consacre l'existence du Centre d'Etude en Habitat durable (ci-après « CEHD ») dont les missions sont notamment de "*rassembler et assurer régulièrement le traitement de données disponibles auprès des acteurs publics et privés (...) en vue de fournir des statistiques publiques*".

II. EXAMEN DU PROJET

1. Base juridique et principe de légalité

5. Les projets prévoient le traitement de données à caractère personnel relatives à des demandeurs d'allocations de loyers (c'est-à-dire des personnes vulnérables) ainsi que, vraisemblablement, les membres de leur ménage. Toutefois, ces données ne sont traitées qu'à la demande des candidats bénéficiaires et pour des finalités qui, une fois clarifiées conformément à ce qui sera dit *infra*, seront strictement délimitées. Par conséquent, l'Autorité n'estime pas que les traitements de données

¹ Ci-après « CWHD »

² A savoir le Département du Logement du Service Public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine et Energie

auxquels ces dispositions des projets donnent lieu constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

6. Le libellé de l'article 12 du projet de décret, en ce qu'il prévoit l'intégration de l'asbl Centre d'Etudes en Habitat Durable en Wallonie à la Société wallonne du Logement, mais surtout en ce qu'il ne prévoit pas de traitements de données à caractère personnel, n'est pas non plus de nature à susciter l'inquiétude de l'Autorité quant à une éventuelle ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées. L'Autorité se contente donc de souligner, à toutes fins utiles, la nécessité de prévoir des garanties appropriées dans les éventuels futurs projets de normes encadrant des traitement de données à caractère personnel (en ce compris les combinaisons de données techniques non codées, comme par exemple les données de performance énergétique liées à un immeuble déterminé³) effectués dans le cadre de la réalisation d'analyses statistiques⁴.
7. 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 l'ingérence de l'autorité publique⁵. Le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.
8. Comme indiqué ci-avant, l'Autorité est d'avis que les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre du projet n'engendrent pas une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Dans ce cas, il suffit que la (les) finalité(s) du traitement⁶ et, s'il est déjà connu, le responsable du traitement soient mentionnés dans le projet de décret. Le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁷, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires

³ Voy. l'avis n°134/2021 du 24 août 2021 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-134-2021.pdf>)

⁴ Voy. les avis n°29/2019 du 6 février 2019 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-29-2019.pdf>), avis 112/2019 du 5 juin 2019 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-112-2019.pdf>), avis 127/2021 du 28 juillet 2021 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-127-2021.pdf>) et avis 141/2022 du 1^{er} juillet 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-141-2022.pdf>)

⁵ 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)

⁶ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

⁷ 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.

ou catégories de destinataires auxquels leurs données seront communiquées⁸, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD, peuvent quant à eux, être précisés dans un arrêté d'exécution pour autant que le Gouvernement y soit dûment habilité par le législateur.

9. Cependant, lorsque (comme c'est le cas à l'art. 11 du projet de décret) le Gouvernement est habilité à fixer les modalités de la transmission des données relatives aux candidatures, une subdélégation au Ministre (telle que prévue à l'art. 6, §2 du projet d'arrêté) n'est pas admissible. Ces modalités, pour autant qu'elles impliquent des traitements de données à caractère personnel, seront donc fixées dans le projet d'arrêté.

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. Pour ce faire, il est essentiel que les finalités des traitements réalisés sur les données des bénéficiaires de subsides concernés soient définies avec précision (dans le projet de décret)⁹.
12. En effet, même si les traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'octroi de cette allocation constituent une ingérence limitée dans le droit à la protection des données à caractère personnel et à la vie privée des personnes physiques concernées, il n'en demeure pas moins que leur cadre légal doit leur conférer un niveau correct de prévisibilité pour qu'à sa lecture, les personnes concernées, puissent entrevoir clairement les traitements qui seront effectués lors de la gestion de leur demande d'octroi et du contrôle tant du respect des conditions d'octroi que de la survenance éventuelle de causes de suspension ou de suppression de cette allocation. Le projet de décret sera donc revu sur ce point.
13. L'Autorité rappelle à cet égard que la section de législation du Conseil d'Etat considère que « *fournir principalement aux ménages de catégorie 1 ou 2 les moyens de prendre un logement en location* », n'est pas un objectif défini avec une précision suffisante¹⁰.

⁸ 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.

⁹ Pour des exemples de libellés admissibles, voy. avis 112/2019, *op. cit.*, en particulier point 20 ; L'Autorité attire l'attention du demandeur sur la fréquente omission des finalités liées au contrôle et au rapportage.

¹⁰ Avis n°65.477/4 du 28 mars 2019 rendu sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'organisant le rapprochement des missions dévolues à la Société wallonne du Logement (SWL) et à la Société wallonne de crédit social (SWCS) et au Centre d'Étude en Habitat Durable (CEHD) au sein de l'Agence wallonne de l'Habitation durable', point 3, p. 9 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65477.pdf>)

14. A toutes fins utiles, l'Autorité précise qu'une référence à « *toute autre mission ayant un rapport direct avec celles visées à l'article...* » ne pourrait fonder le traitement de données à caractère personnel, sous peine de contourner les principes de prévisibilité et de légalité.

3. Proportionnalité/minimisation des données

15. 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").
16. Les données à caractère personnel traitées dans le cadre du projet découlent de critères déterminant les ménages « *en état de précarité* » susceptibles de bénéficier d'une aide.
17. L'article 11 du projet d'arrêté se réfère aux « *données à caractère personnel nécessaires dans le cadre de l'octroi de la présente aide, du recours ainsi que du recouvrement des aides indûment perçues* » et l'article 6 se réfère à un formulaire de candidature reprenant « *l'identification du demandeur, les coordonnées du compte bancaire sur lequel sera versé l'aide, le jugement ou la convention établissant l'hébergement de l'enfant et la confirmation du demandeur de disposer d'un droit personnel sur un logement dont le loyer n'est pas calculé en application de l'art. 94, §1er, 3^o g du Code ou, dans le cas où le bail visé à l'article 3, §1er, 2^o n'est pas enregistré, une copie du contrat de bail signé tel que visé à l'article 3, §2, c)* ».
18. Cela étant, à la lecture de l'article 3, qui énumère les conditions auxquelles les candidats bénéficiaires doivent répondre, il apparaît que le traitement de nombreuses autres données est envisagé (ainsi que certaines incohérences¹¹).
19. Par conséquent, l'Autorité estime que le projet de décret doit être modifié en vue d'y intégrer une disposition distinguant les différentes finalités de traitement envisagés (comme indiqué ci-dessus) et habilitant le Gouvernement à déterminer les catégories de données susceptibles d'être traitées à ces fins. A l'article 11 du projet d'arrêté, une référence à la disposition prévoyant l'habilitation du Gouvernement sera prévue. Cette article devra comprendre un paragraphe énumérant les catégories de données susceptibles d'être traitées en fonction de chacune des finalités.
20. De plus, à l'art. 3, §1^{er}, 7^o du projet d'arrêté, la condition de régularité de séjour sera clarifiée pour tenir compte des personnes en procédure, de celles dont la procédure s'achève – après réception de

¹¹ Ainsi, le formulaire ne semble pas imposer la communication du numéro de registre national, alors que l'administration doit être autorisée à effectuer une recherche dans ce registre en vertu de l'art. 3, §2, b) du projet d'arrêté.

l'aide - par une décision négative des autorités ou de celles qui ont introduit un recours contre une telle décision.

21. Afin d'éviter toute discrimination à l'égard des personnes autorisées à séjourner sur le territoire, mais ne disposant pas d'un numéro de registre national, une alternative à la condition prévue à l'article 3, §2, b), 2^{ème} alinéa devra être prévue. Si une telle alternative est proposée, l'Autorité invite le demandeur à faire apparaître dans le projet la nécessité de traiter le numéro de Registre national pour les personnes qui en disposent¹².
22. L'art. 3, §2, b) du projet d'arrêté sera revu, en omettant la référence à « l'autorisation » que le demandeur d'aide au logement est censé fournir à l'administration en vue notamment de solliciter la communication de données personnelles auprès d'autres organismes d'Etat. Une telle formulation est en effet susceptible d'être interprétée comme une possibilité de fonder le traitement des données relatives au revenu et au patrimoine sur le consentement des personnes concernées, alors qu'il n'en est rien. Cette disposition sera donc reformulée en indiquant que l'introduction d'une demande implique l'accès, par l'administration, aux différentes banques de données énumérées par le projet. Il sera également veillé à mentionner en regard de chacune des autorités visées, la disposition légale en vertu de laquelle l'administration peut accéder à ces données. A défaut d'une telle autorisation légale, ces données ne pourront être consultées directement par l'administration, mais devront être communiquées par le candidat bénéficiaire, pour autant que le projet d'arrêté contienne une obligation en ce sens.
23. L'Autorité accueille cependant favorablement le recours à un formulaire (prévu à l'article 6 du projet d'arrêté). Un tel formulaire constitue en effet un bon biais de communication que l'autorité peut utiliser

¹² A toutes fins utiles, en ce qui concerne l'utilisation du numéro de registre national, l'Autorité rappelle que les numéros d'identification unique font l'objet d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée.

Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence (à l'occasion de son avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur »), de telles garanties impliquent :

- que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,
- que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés ,
- que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,
- que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et
- que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

L'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (LRN) limite l'utilisation du numéro d'identification du Registre aux tâches d'intérêt général et dispense d'autorisation préalable par Arrêté ministériel les organismes qui sont habilités à utiliser ce numéro à cet effet par ou en vertu d'une loi. Toute disposition légale qui prévoit une telle utilisation doit répondre aux critères usuels de qualité en prévoyant à tout le moins clairement la finalité concrète pour laquelle le numéro d'identification du Registre national sera utilisé.

pour fournir aux assujettis toutes les informations qu'elle doit leur apporter en exécution l'article 13 du RGPD. Elle estime cependant que l'art. 6 du projet d'arrêté devrait prévoir que les mentions suivantes devront y figurer : le nom et l'adresse du responsable du traitement, les coordonnées du délégué à la protection des données, les finalités de la collecte de données ainsi que la base juridique du traitement auquel les données sont destinées, les destinataires ou catégories de destinataires des données, l'existence des différents droits consacrés par le RGPD aux personnes concernées (y compris le droit d'accès et de rectification), le caractère obligatoire ou non de la communication de données ainsi que les conséquences d'un défaut de communication, la durée de conservation des données à caractère personnel collectées ou les critères utilisés pour déterminer cette dernière et le droit d'introduire une réclamation auprès de l'APD.

24. Enfin, l'Autorité constate que l'art. 3, §2, b) du projet d'arrêté entend permettre à l'administration de prendre connaissance du patrimoine immobilier du demandeur et de son ménage, mais pas de la situation de son patrimoine mobilier (seules les « *coordonnées du compte bancaire sur lequel sera versé l'aide* » sont demandées), dont la prise en compte pourrait laisser apparaître une situation de surendettement. L'Autorité invite donc le demandeur à clarifier dans le projet en quoi les finalités du traitement ne permettant pas de traiter et de tenir compte de données permettant de faire apparaître une situation de surendettement, sont exemptes de discrimination.

4. Responsable du traitement

25. L'article 11 du projet d'arrêté est libellé comme suit :

§1er. L'administration est responsable du traitement au sens du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel nécessaires dans le cadre de l'octroi de la présente aide, du recours ainsi que du recouvrement des aides indûment perçues.

§2. Les sociétés et la Société wallonne du Logement sont les sous-traitants au sens du RGPD de l'administration dans le cadre de la récolte des données fournies par le demandeur lors de sa demande d'aide.

26. L'Autorité estime qu'en vue de respecter le principe de légalité, cette disposition devrait figurer dans le projet de décret.
27. Au §1^{er}, le terme « *nécessaire* » sera remplacé par « *effectué* ».
28. En ce qui concerne la sous-traitance, l'Autorité comprend que les données collectées par les sociétés et la SWL sont immédiatement communiquées à l'administration. Il en résulte la nécessité d'indiquer que « *les sociétés et la Société wallonne du Logement sont les sous-traitants au sens du RGPD de*

l'administration pour le traitement des données à caractère personnel du demandeur de l'aide et des membres de son ménage qu'elles effectuent». A défaut, le terme « récolte » sera à tout le moins remplacé par le terme « collecte » visé à l'article 4.2. du RGPD dans le cadre de la définition d'un traitement de données à caractère personnel (cette remarque vaut pour toutes les déclinaisons de ce terme à travers le texte).

5. Délais de conservation

29. L'article 5.1.e) du RGPD dispose que les données à caractère personnel sont « (...) *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une période n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ».

30. L'article 12 du projet d'arrêté est libellé comme suit :

§1er. Les données obtenues par le responsable du traitement seront traitées, avec une durée maximale de conservation ne pouvant excéder le 31 décembre de l'année au cours de laquelle sont intervenus la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence des responsables du traitement visés à l'article 11 et, le cas échéant, le paiement intégral de tous les montants y liés, ainsi que la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires y liés.

§2. Au terme de leur mission, les sociétés et la Société wallonne du Logement suppriment les données récoltées pour le compte de l'administration dans le cadre de la présente aide.

31. Du point de vue des principes relatifs à la protection des données, le §1^{er} est acceptable. En revanche, le §2 manque de précision. Dès lors que l'Autorité comprend que le rôle des sociétés et de la SWL se limite à collecter et à communiquer les données à caractère personnel des demandeurs d'aide à l'administration, il y a lieu de prévoir que les données sont supprimées dès qu'elle ont été communiquées à l'administration.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que :

- l'article 11 du projet de décret doit mentionner que le destinataire des données est l'administration (point 3) ;
- la subdélégation au Ministre prévue à l'art. 6, §2 du projet d'arrêté doit être omise (point 9) ;
- les finalités envisagées, dont au moins celles de gestion des demande d'octroi et de contrôle du respect des conditions d'octroi ainsi que de la survenance de causes de suspension ou de suppression de l'aide doivent figurer dans le projet de décret (points 12, 19 et 24) ;

- le projet de décret doit habiliter le Gouvernement à déterminer les catégories de données susceptibles d'être traitées aux fins qu'il prévoit (point 19) ;
- l'article 11 du projet d'arrêté doit comporter une référence à la disposition prévoyant l'habilitation du Gouvernement ainsi qu'un paragraphe énumérant les catégories de données susceptibles d'être traitées en fonction de chacune des finalités (point 19) ;
- la condition de régularité de séjour doit être clarifiée dans le projet d'arrêté (point 20) ;
- la nécessité du traitement du numéro de registre national doit être évalué (point 21) ;
- la référence à « *l'autorisation* » sera omise à l'art. 3, §2, b) du projet d'arrêté et les dispositions légales en vertu desquelles l'administration peut accéder aux données des autres autorités doivent être mentionnées (point 22) ;
- les mentions du formulaire, prévues à l'art. 6 du projet d'arrêté, doivent être complétées (point 23) ;
- une version adaptée de l'article 11 du projet d'arrêté doit figurer dans le projet de décret (points 26 à 28) ;
- l'art. 12, §2 du projet d'arrêté doit être reformulé de manière à prévoir une suppression plus rapide des données (point 31).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice