



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 39/2021 du 1 avril 2021

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 26 novembre 2020 rectificatif fixant les modalités d'octroi d'une subvention à toute personne physique pour l'achat d'un vélo ou d'un kit électrique adaptable (CO-A-2021-048)

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 Monsieur Philippe Henry, Vice-Président du Gouvernement wallon et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité, reçue le 4 mars 2021;

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

Émet, le 1 avril 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Vice-Président du Gouvernement wallon et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité, Monsieur Philippe Henry (ci-après « le demandeur ») a sollicité, le 4 mars 2021, l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 26 novembre 2020 rectificatif fixant les modalités d'octroi d'une subvention à toute personne physique pour l'achat d'un vélo ou d'un kit électrique adaptable¹ (ci-après « le projet »).
2. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que le projet avait pour objet l' « *ajout d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires de la subvention : les bénéficiaires pouvant attester d'un revenu global imposable par ménage inférieur à 32.700 euros par l'envoi du dernier avertissement-extrait de rôle disponible, et dans le cas d'une famille nombreuse ou monoparentale, du document officiel de composition de ménage délivré par l'Administration communale du lieu de résidence principale du demandeur ou téléchargé sur le site du registre national* ». Le fonctionnaire délégué précise également que l'avis de l'Autorité est demandé au sujet des articles 1^{er} et 2 du projet. Ces articles sont libellés comme suit :

« **Article 1^{er}.** Dans l'article 3, § de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 novembre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une subvention à toute personne physique pour l'achat d'un vélo ou d'un kit électrique adaptable, il est inséré entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2, un alinéa rédigé comme suit :

Pour les bénéficiaires pouvant attester d'un revenu global imposable par ménage inférieur à 32.700 euros, les plafonds définis à l'alinéa 1^{er} sont majorés de 100 euros ainsi que de :

1° 50 euros pour les bénéficiaires membres d'une famille nombreuse :

2° 75 euros pour les bénéficiaires membres d'une famille monoparentale :

3° 100 euros pour l'achat d'un vélo cargo.

Art. 2. Dans l'article 5 du présent arrêté, il est inséré entre l'alinéa 2 et l'alinéa 3, un alinéa rédigé comme suit :

En cas de demande d'application des majorations des plafonds prévues à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, la demande est également accompagnée :

1° du dernier avertissement extrait de rôle disponible et, dans le cas d'une famille nombreuse ou monoparentale, du document officiel de composition de ménage délivré par l'Administration communale du lieu de résidence principale du demandeur ou téléchargé sur le site du registre national

».

¹ M.B. 15.12.2020

3. Le demandeur sollicite le bénéfice de la procédure d'urgence afin que les nouveaux bénéficiaires désignés puissent également bénéficier de la subvention, dès lors que l'enveloppe de la subvention s'amenuise.
4. L'article 16/1 du décret wallon dit « climat », du 20 février 2014² habilite le Gouvernement à octroyer des subventions, selon les conditions et modalités qu'il détermine et dans les limites des crédits budgétaires, notamment pour des actions dans le domaine des changements climatiques. C'est sur cette base que, le 26 novembre 2020, le Gouvernement wallon a adopté un arrêté fixant les modalités d'octroi d'une subvention à toute personne physique pour l'achat d'un vélo ou d'un kit électrique adaptable.
5. Le Conseil d'Etat a rendu un avis³ au sujet de l'avant-projet devenu l'arrêté du 26 novembre 2020. En revanche, alors que son avis indiquait opportunément qu' « *il convient (...) de soumettre ce projet d'arrêté à l'avis de l'Autorité de protection des données, en raison des traitements de données à caractère personnel* [que le projet] *envisage* »⁴, l'Autorité n'a pas été consultée⁵.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Remarque préliminaire relative à l'urgence

6. L'Autorité demande à ce qu'il soit veillé à ce que les textes lui soient, dans la mesure du possible, transmis dans des délais qui lui permettent de se prononcer dans les délais ordinaires afin que toute la qualité requise puisse être accordée à ses avis au vu des moyens qui sont alloués à l'Autorité pour l'exercice de ses missions.
7. En raison des nombreuses demandes liées à la pandémie que nous connaissons actuellement et qui engendre de nombreuses demandes d'application de la procédure d'urgence, l'Autorité n'est pas en mesure de réserver une suite favorable à la demande de traitement en urgence. Toutefois, eu égard à la nécessité, pour les nouveaux bénéficiaires désignés, de pouvoir également bénéficier de la subvention, l'Autorité s'est exceptionnellement engagée à rendre son avis dans un délai aussi réduit que possible.

² Inséré par le décret du 17 juillet 2018, MB 08.10.2018

³ Avis 68.130/4 du 30 octobre 2020 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68130.pdf>)

⁴ Ibidem, p. 3 ; Le Conseil y ajoutait : « *Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation, les dispositions modifiées devraient lui être soumises à nouveau, conformément à l'article 3, §1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat* »

⁵ Curieusement, la note au Gouvernement relative à l'avant-projet d'arrêté, communiquée par le fonctionnaire délégué, mentionne la sollicitation de l'APD, alors que, ni l'actuelle demande, ni le Préambule de l'arrêté publié ne font pas état d'une consultation de l'Autorité.

2. Base légale et principe de légalité

8. 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. Par conséquent, 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. Toutefois, les traitements de données à caractère personnel auxquels le projet donne lieu reposent sur l'article 6.1.c) du RGPD et ne semblent pas être de nature à engendrer une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Dans ce cas, il suffit que les finalités du traitement⁶ et si possible le responsable du traitement soient mentionnés dans un décret au sens formel.
9. Les articles soumis pour avis impliquent le traitement de données à caractère personnel relatives aux revenus et, le cas échéant à la composition de ménage des nouveaux bénéficiaires. Cependant, ces dispositions n'encadrent aucunement ces traitements. Bien que cela dépasse le cadre de la présente demande d'avis, l'Autorité s'est employée à chercher ces éléments dans le décret « *climat* » habilitant le Gouvernement à octroyer ces subventions ainsi que dans l'arrêté du 26 novembre 2020⁷.

⁶ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

⁷ Les articles 4 à 8 de cet arrêté sont libellés comme suit :

« Art. 4. § 1^{er}. L'octroi de la subvention est conditionné à un usage régulier dans le cadre des déplacements entre le domicile et le lieu de travail pour :

1° l'achat d'un vélo musculaire ou électrique, neuf ou d'occasion, à l'exclusion des vélos cargos pour lesquels l'octroi de la subvention est conditionné à un usage de type « quotidien »;

2° l'achat d'un kit électrique adaptable neuf.

Les conditions d'octroi de la subvention pour l'achat d'un vélo autre qu'un vélo cargo ou d'un kit électrique adaptable neuf permettent, en plus de l'usage régulier dans le cadre des déplacements entre le domicile et le lieu de travail, un usage de type « quotidien » tel que visé à l'alinéa 1^{er}, 1°.

Les conditions d'octroi de la subvention pour l'achat d'un vélo cargo permettent, en plus ou en remplacement d'un usage de type quotidien tel que visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, l'usage régulier dans le cadre des déplacements entre le domicile et le lieu de travail.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, l'octroi de la subvention est conditionné à un usage régulier dans le cadre de la recherche d'un emploi pour les bénéficiaires sans emploi pour :

1° l'achat d'un vélo musculaire ou électrique, neuf ou d'occasion;

2° l'achat d'un kit électrique adaptable neuf.

Les conditions d'octroi de la subvention pour l'achat d'un vélo musculaire ou électrique, neuf ou d'occasion, ou d'un kit électrique adaptable neuf, permettent également, en plus de l'usage régulier dans le cadre de la recherche d'un emploi, les déplacements de type « quotidien » visés à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°.

Art. 5. Sous peine d'irrecevabilité, la demande de subvention est introduite par un envoi au moyen d'un formulaire en ligne accessible sur le portail de la Mobilité en Wallonie (mobilité.wallonie.be).

La demande est accompagnée :

1° de la facture originale émise par un professionnel du secteur ou à défaut une copie certifiée conforme par le professionnel et reprenant le type exact de vélo ou de kit électrique adaptable ainsi que la date d'acquisition;

2° d'une déclaration sur l'honneur portant sur le non-cumul tel que visé à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er};

3° dans le cas d'une demande de subvention pour l'achat d'un vélo motorisé électrique visé à l'article 1^{er}, 6°, b), ou d'un kit électrique adaptable d'une puissance comprise entre 250 watts et 1000 watts, une copie du certificat de conformité du véhicule catégorie L1e-A;

4° dans le cas d'un usage régulier dans le cadre des déplacements entre le domicile et le lieu de travail tel que visé à l'article 4, alinéa 1^{er}, une déclaration sur l'honneur du demandeur ainsi qu'une attestation de l'employeur stipulant l'usage régulier dans le cadre des déplacements domicile-travail;

5° dans le cas d'un usage régulier dans le cadre de la recherche pour un emploi tel que visé à l'article 4, paragraphe 2, une

3. Éléments devant figurer dans un décret : Finalités et responsable du traitement

10. L'Autorité constate que s'il devait être admis que l'article 16/1 du décret climat porte sur des traitements de données à caractère personnel, il se limite à les qualifier de « *modalités d'octroi des subventions* » que le Gouvernement est chargé d'arrêter discrétionnairement⁸.
11. Or, 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. Pour que cette condition soit rencontrée, il conviendrait que le décret énumère les critères d'octroi de la prime tout en précisant que les données à caractère personnel liées à ces critères peuvent être traitées par la Direction de la Planification de la Mobilité du Département de la Stratégie de la Mobilité et de l'Intermodalité du Service public de Wallonie Mobilité et Infrastructures⁹ afin de permettre l'octroi d'une subvention, sur demande du bénéficiaire potentiel, en vue de l'achat d'un vélo ou d'un kit électrique adaptable. Par conséquent, soit cet élément essentiel fait défaut dans le décret et le principe de légalité est méconnu, soit il figure dans un autre décret et il convient d'y faire référence dans le Préambule du projet.
12. A l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que le responsable du traitement¹⁰ était le Service Public de Wallonie Mobilité et Infrastructures. Toutefois, ni le projet, ni le décret ne contiennent la moindre référence à ce responsable du traitement. Quant à l'arrêté du 26 novembre 2020, il contient bien une référence à « l'administration », définie comme « *la Direction de la Planification de la Mobilité du Département de la Stratégie de la Mobilité et de l'Intermodalité du Service public de Wallonie Mobilité et Infrastructures* »¹¹, mais sans qu'il soit permis

déclaration sur l'honneur du demandeur;

6° d'une attestation de chômage ou du CPAS pour les demandeurs sans emploi.

Concernant l'alinéa 2, 1°, la date d'acquisition est comprise entre le 1^{er} juillet 2020 jusqu'au 31 décembre 2022 inclus.

L'Administration informe le demandeur qu'elle a reçu sa demande de subvention et, le cas échéant, réclame tout document nécessaire pour compléter la demande. A défaut de transmission des documents indispensables du demandeur dans les trente jours à dater de la réception de la demande de compléments, le dossier est clôturé.

Le Ministre qui a la mobilité dans ses attributions peut déterminer la procédure de demande.

Art. 6. Lorsque l'Administration octroie la subvention, celle-ci est versée en une fois au bénéficiaire sur le numéro de compte mentionné par ce dernier sur le formulaire de demande visé à l'article 5.

Art. 7. Le bénéficiaire enregistre le vélo ayant fait l'objet de la subvention via la plateforme en ligne « Mybike », et appose, sur le cadre du vélo, l'autocollant correspondant.

Art. 8. Le demandeur dispose d'un délai de trente jours à dater de la réception de la décision, pour introduire une demande de réexamen contre le refus d'octroi de la prime ou contre le montant de la prime, auprès de l'Administration.

L'Administration dispose de soixante jours à dater de la réception de la demande de réexamen pour inviter le demandeur à envoyer, toutes les pièces et éléments justificatifs qu'elle identifie comme nécessaires au réexamen de la demande. A défaut d'envoi des éléments réclamés dans un délai de trente jours à dater de la réception de la demande de compléments, la demande de réexamen est irrecevable.

L'Administration envoie sa décision dans les nonante jours de la réception de l'ensemble des éléments nécessaires au réexamen de la demande ».

⁸ Cet article a été inséré dans le décret par l'article 173 du décret du 17 juillet 2018, mais ne figurait pas parmi les articles au sujet desquels un avis de l'Autorité était demandé (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-20-2018.pdf>)

⁹ Sur la question du responsable du traitement, voy. ci-dessous

¹⁰ La terminologie utilisée dans la demande d'avis est l' « *Autorité traitant ces données* »

¹¹ Article 1^{er}, 1^o

de déduire du texte de cet arrêté que cette administration est le responsable du traitement des données à caractère personnel des bénéficiaires.

13. A toutes fins utiles, l’Autorité rappelle que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles¹². Il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité. 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’identité du responsable du traitement sera précisée dans le projet (même s’il eut fallu le faire dans le décret)¹³.

4. Éléments pouvant figurer dans un arrêté du Gouvernement

14. Outre la (les) finalité(s) précise(s) et l’identité du (des) responsable(s) du traitement, qui doivent figurer dans un décret, les éléments essentiels pouvant être déterminés par le Gouvernement, lorsque – comme c’est le cas en l’espèce – le projet n’engendre pas d’ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, sont : le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD. Or, l’Autorité constate que ces éléments ne figurent – du moins pas de manière claire -, ni dans le projet, ni dans l’arrêté du 26 novembre 2020. Par ailleurs, l’article 5 *in fine* de l’arrêté du 26 novembre 2020 prévoit que « *le Ministre qui a la mobilité dans ses attributions peut déterminer la procédure de demande* ». L’Autorité estime qu’il convient d’éviter une subdélégation impliquant que les éléments essentiels relatifs aux traitements de données à caractère personnel ne figurent pas dans un arrêté du Gouvernement. Par conséquent, l’Autorité recommande de modifier le projet en vue de faire précéder cette phrase de la mention « *sauf en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel* ».

¹² 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).

¹³ L’Autorité attire l’attention du demandeur sur le fait que le principe de légalité n’admet pas d’exception, fut-ce en raison du caractère temporaire de l’octroi de la prime ou du caractère illusoire d’une modification du décret à brève échéance.

15. L'article 5 du décret du 26 novembre 2020 prévoit l'introduction de la demande de subvention via un formulaire en ligne dont les champs ne sont pas définis, si ce n'est en ce qui concerne le numéro de compte évoqué à l'article 6. L'Autorité comprend que ce formulaire est accessible via le guichet en ligne de la Wallonie¹⁴. L'article prévoit que la demande doit être accompagnée de déclarations sur l'honneur et d'une attestation de chômage ou du CPAS pour les demandeurs d'emplois. Le projet y ajoute, en cas de demande d'application des majorations des plafonds, le dernier avertissement extrait de rôle disponible et, dans le cas d'une famille nombreuse ou monoparentale, le document officiel de composition de ménage¹⁵.

4.1. Catégories de données

16. L'article 8 de l'arrêté du 26 novembre 2020 fait référence à « *toutes les pièces et éléments justificatifs qu'elle identifie comme nécessaires au réexamen de la demande* ». Cette formulation est à proscrire lorsqu'elle porte sur des données à caractère personnel. Le projet sera adapté en vue de déterminer précisément les données susceptibles d'être traitées.
17. Par ailleurs, en ce qui concerne la collecte des données, l'Autorité recommande de distinguer les données devant être collectées auprès du demandeur et celles qui, le cas échéant, doivent nécessairement être collectées par l'administration compétente auprès d'une autre source authentique.

4.2. Délai de conservation

18. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé qu'« *une fois la subvention accordée ou non, ces données ne sont pas conservées* ». Malheureusement, ni le décret du 26 novembre 2020, ni le projet ne consacrent ce principe en prévoyant un délai de conservation. Or, 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. Le projet sera donc modifié sur ce point. L'Autorité attire toutefois l'attention du demandeur sur l'opportunité de tenir compte des délais de recours lors de la détermination du délai de conservation.

¹⁴ L'Autorité en profite pour souligner qu'un tel formulaire constitue généralement un bon biais de communication que l'administration peut utiliser pour fournir aux personnes concernées toutes les informations qu'elle doit leur fournir en exécution des articles 13 et 14 du RGPD. L'Autorité précise 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, le droit d'introduire une réclamation auprès de l'APD et le cas échéant, l'existence d'une prise de décision automatisée (y compris un profilage, visées à l'article 22 du RGPD).

¹⁵ Article 2 du projet

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que le projet doit être modifié en vue :

- de déterminer les finalités des traitements de données auxquels il donnera lieu (point 11) ;
- de désigner le responsable du traitement (points 12 et 13) ;
- d'énumérer les catégories de données traitées (points 16 et 17) ;
- de déterminer un délai de conservation maximum (point 18).

attire l'attention du demandeur quant à l'importance de faire figurer les finalités de traitement et l'identité du responsable du traitement des données à caractère personnel dans le décret.

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances