



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 40/2022 du 9 mars 2022

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion (CO-A-2022-012)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps 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 la demande d'avis de Monsieur Laurent Collignon, Ministre du Gouvernement wallon en charge du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, reçue le 10 janvier 2022;

Émet, le 9 mars 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, le 10 janvier 2022, l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon *relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion* (ci-après « le projet »).
2. Le projet règle les modalités de subventionnement des logements d'insertion par le Gouvernement wallon, les conditions d'admission des ménages occupants et le montant de l'indemnité d'occupation réclamée à ces derniers. Ce faisant, il tend à régler l'octroi des aides qu'envisage l'article 29 du Code wallon de l'Habitation Durable (ci-après « CWHD »).
3. Le libellé des articles 7 et 8 du projet (et au sujet desquels l'avis de l'Autorité est demandé) est identique¹ à celui de l'arrêté du 23 mars 2012, ayant le même objet, que le projet entend abroger.

II. EXAMEN DU PROJET

1. Base juridique et principe de légalité

4. Les §§5 et 6 de l'article 29 du CWHD habilite le Gouvernement à déterminer notamment les conditions et la procédure de demande et d'octroi des aides.
5. 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 publique². 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.

¹ L'Autorité relève à cet égard que l'article 8 du projet se réfère toujours aux « dispositions du Code civil particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur », alors que cette matière a fait l'objet d'une régionalisation et que ces dispositions figurent désormais dans un décret.

² 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. L'Autorité est d'avis que le traitement de données à caractère personnel nécessaire à la mise en œuvre du projet engendre une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées dès lors qu'il est susceptible d'avoir un impact direct sur le droit au logement de la personne concernée³ qui de plus, se trouve dans une certaine situation de vulnérabilité compte-tenu notamment, de ses revenus.
7. Une telle ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées implique que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être consacrés dans un décret. Ces éléments sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)⁴ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁵, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées⁶, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
8. Or, l'Autorité constate qu'en l'espèce, ces éléments essentiels ne figurent ni dans le CWHD, ni dans le projet. S'ils devaient figurer dans une autre norme de rang législatif, l'Autorité estime qu'il convient de renvoyer aux dispositions concernées dans le projet.
9. Si, en revanche, ces éléments essentiels ne figurent pas non plus dans un autre décret et que - comme il ressort des informations communiquées par le fonctionnaire délégué à l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis - l'intention du demandeur est bien d'édicter une obligation légale en vertu de laquelle le bénéficiaire de la subvention sera contraint de vérifier les conditions d'admission au logement et de calculer le montant du loyer, l'Autorité souhaite qu'un projet de modification du décret lui soit soumis pour avis, préalablement à l'adoption du projet d'arrêté.
10. L'Autorité rappelle ci-après les principaux points d'attention (figurant déjà, pour la plupart, dans l'avis 112/2019⁷) auquel il conviendra d'être attentif lors de la modification du décret.

³ Ainsi, celle-ci pourrait se voir refuser l'accès à un logement, car elle ne rencontre pas les conditions prévues

⁴ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

⁵ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

⁶ 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.

⁷ Du 5 juin 2019 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-112-2019.pdf>)

2. Finalités

11. 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.
12. Pour ce faire, il est essentiel que les finalités des traitements réalisés par le bénéficiaire de subsides concerné soient définies avec précision⁸.
13. 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 transparence et de légalité.

3. Proportionnalité/minimisation des données

14. 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").
15. Les données à caractère personnel traitées dans le cadre du projet découlent de deux types de critères: les critères déterminant les ménages « *en état de précarité* » susceptibles d'être admis dans les logements concernés d'une part, et d'autre part, à la détermination du montant du loyer mensuel, calculé en fonction des revenus et des ressources du ménage.
16. Comme indiqué ci-avant, il appartient au législateur de déterminer les catégories de données à caractères personnel (identification, composition de ménage, revenus, patrimoine, etc.) qui peuvent être traitées pour les finalités qu'il détermine. Toutefois, rien ne s'oppose à ce qu'il habilite le Gouvernement à préciser ces catégories. Le cas échéant, le projet pourra se référer à la disposition décrétable pertinente.
17. L'Autorité rappelle au passage que seules les données « *nécessaires* » à la réalisation de la finalité poursuivie peuvent être traitées.
18. Par ailleurs, le mode de collecte des données doit également faire l'objet d'une détermination dans le CWHD. La personne concernée doit en effet être en mesure de déterminer si la finalité déterminée

⁸ 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.

justifie la collecte, l'enregistrement et/ou la communication de données par le bénéficiaire de subsides voire la consultation du registre national par ce dernier⁹.

4. Responsable du traitement

19. L'Autorité constate que le responsable du traitement n'est déterminé ni dans le CWHD, ni dans le projet. S'ils devaient figurer dans une autre norme de rang législatif, l'Autorité estime qu'il convient de renvoyer aux dispositions concernées dans le projet.
20. Pour rappel, l'objectif de la définition large du concept de responsable du traitement¹⁰ est d'assurer une protection efficace et complète des personnes concernées¹¹. Selon les faits, une responsabilité conjointe de traitement peut lier plusieurs acteurs, la personne concernée [pouvant alors] exercer ses droits à l'égard de et contre chacun d'entre eux¹².
21. Toutefois, « *l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente [... et a]u contraire, [l]es opérateurs peuvent être impliqués à différents stades de ce traitement et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce* »¹³. *C'est dans « le cadre de ses responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités » que le coresponsable veillera à la conformité de son activité aux règles de protection des données*¹⁴.
22. L'Autorité en profite également pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles¹⁵. 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. Ceci, afin d'éviter toute

⁹ Sur cette question voy. l'avis s183/2021 du 4 octobre 2021, points 26 et sv. (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-183-2021.pdf>)

¹⁰ Les définitions de responsable du traitement et de sous-traitant sont définies à l'article 4, 7) et 8) du RGPD. Sur ces concepts, lire G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant" (WP169), 16 février 2010.

¹¹ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, point 34 ; CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, point 28.

¹² Article 26, 3. du RGPD

¹³ CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, point 43. Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010., p. 20

¹⁴ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, point 38

¹⁵ 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).

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 RGPD¹⁶.

5. Délais de conservation

23. Le décret ne prévoit aucune disposition relative au délai et modalités de conservation des données traitées¹⁷. L'article 5.1.e) du RGPD dispose toutefois que les données personnelles 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* ». L'article 13.2 a) du RGPD invite par ailleurs les responsables de traitement à informer les personnes concernées de « *la durée de conservation des données à caractère personnel ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée* » lorsque cela est nécessaire pour garantir un traitement équitable et transparent. L'Autorité estime qu'une telle information doit être prévue par le projet, et le cas échéant, adaptée en fonction des responsables de traitement concernés et des finalités pour lesquelles ces derniers traitent les données personnelles concernées.
24. L'Autorité souhaite donc que le décret prévoie un délai de conservation maximal portant sur des données définies avec précision ainsi que des modalités de conservation, incluant un règlement explicite des modalités d'accès¹⁸. Au terme de ce délai, les données doivent être détruites en vertu de l'article 5.1.d) du RGPD¹⁹.

6. Destinataires

25. L'observation qui précède s'applique également à la détermination des (catégories de) destinataires des données à propos desquels le décret est muet. L'Autorité estime que, si ces données à caractère personnel sont susceptibles d'être communiquées à des tiers, les destinataires de ces données doivent être déterminés dans le CWHD en veillant à les lier juridiquement, logiquement et clairement, aux différentes finalités des traitements. Ceci pourra être réalisé dans un article particulier régissant le traitement de données de manière transversale dans le CWHD (auquel le projet pourra renvoyer), soit dans divers articles spécifiques du décret (auquel le projet devra également se référer).

¹⁶ Voy. également les observations formulées à l'occasion de l'avis 112/2019, *op. cit.*, points 33 et sv.

¹⁷ Le projet non plus, mais s'agissant du traitement de données à caractère personnel relatives à des personnes vulnérables, si tel était le cas, le principe de légalité serait tout autant méconnu.

¹⁸ Voir par exemple l'article 26, §§ 2 et 3 de la loi BCSS du 15 janvier 1990

¹⁹ L'Autorité renvoie aux développements à ce sujet dans son avis 163/2018 du 19 décembre 2018 concernant un avant-projet de décret flamand modifiant diverses dispositions relatives à la politique du logement, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-163-2018.pdf> (points 3.4 et suivants)

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que :

- le projet de modification du CWHD doit lui être soumis pour avis, préalablement à l'adoption du projet d'arrêté (point 9) ;
- les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent figurer dans une norme législative formelle qu'il convient de soumettre à l'Autorité préalablement à l'adoption des dispositions du projet précisant ces éléments ;
- si le demandeur entend préciser ces éléments essentiels dans le projet, il convient d'identifier les dispositions du décret que le projet entend (et est habilité) à préciser.

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances