



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 195/2026 du 11 septembre 2026

Objet : Avis concernant un *avant-projet de décret modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la distribution publique d'eau en Wallonie* (ADV-2026-00044).

Mots-clés : principe de légalité – accès au Registre national – facturation – recouvrement de créances – destinataires de données à caractère personnel – durée de conservation

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses 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 Yves Coppieters, Ministre wallon de la Santé, de l'Environnement, des Solidarités et de l'Économie sociale, (ci-après « le demandeur »), reçue le 10 juin 2026 et recevable depuis le 17 juin 2026;

Vu la demande d'informations complémentaires transmise le 10 juillet 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 14 juillet 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 11 septembre 2026, l'avis suivant :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La « Version originale » est la version qui a été validée.

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. En date du 10 juin 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un avant-projet de décret modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la distribution publique d'eau en Wallonie (l'« **avant-projet** »).
2. L'avant-projet entend modifier le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la distribution publique d'eau en Wallonie. L'article 19 de l'avant-projet, sur lequel la demande d'avis porte, prévoit l'insertion d'une nouvelle sous-section dans la partie III, titre II (financement de la gestion du cycle anthropique de l'eau), Chapitre 1^{er} (prix de l'eau), section 1^{ère} (tarification et facturation de l'eau destinée à la consommation humaine) du Code de l'Eau intitulée « Accès au Registre national ».
3. Il ressort du commentaire de l'article 19 de l'avant-projet et de la note au gouvernement que l'insertion de cette nouvelle sous-section dans le Code de l'Eau est motivée par la nécessité de disposer d'une base légale adéquate pour permettre aux agents chargés de la facturation des distributeurs d'eau d'obtenir de la ministre de l'Intérieur l'autorisation d'accéder au Registre national et d'utiliser le numéro d'identification du Registre national à des fins de facturation et de recouvrement de créances.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Remarques liminaires

4. L'avant-projet ainsi que certains des motifs de son adoption appellent des remarques liminaires sur l'encadrement normatif des traitements de données à caractère personnel des autorités publiques ainsi que sur la possibilité pour ces dernières de disposer d'un accès au Registre national pour l'exercice de leurs missions de service public.
5. Les paragraphes qui suivent sont en grande partie recopiés des paragraphes 5 à 18 de l'[avis 138/2025 du 15 décembre 2025](#) de l'Autorité, dans la mesure où les raisonnements qui y sont exposés s'appliquent de la même manière aux modifications que l'article 19 de l'avant-projet entend apporter au Code de l'Eau.

- i. À propos de l'encadrement normatif des traitements de données à caractère personnel qui constituent des traitements visés aux articles 6.1.c ou 6.1.e du RGPD et du choix de l'option normative la plus adéquate
6. Concrètement, la sous-section dont l'article 19 de l'avant-projet prévoit l'insertion dans le Code de l'Eau peut être qualifiée de « fourre-tout », cette sous-section ayant pour but d'identifier les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel que les distributeurs d'eau peuvent être amenés à mettre œuvre aux fins suivantes¹ :
 - « 1° la distribution d'eau potable en vertu du Code de l'Eau ;
 - 2° l'établissement et la gestion des factures par le distributeur ;
 - 3° le recouvrement des créances à charge des débiteurs ;
 - 4° l'identification des personnes concernées et la vérification de leurs adresses ;
 - 5° la réalisation d'analyses statistiques internes, exclusivement sur la base de données anonymisées ou agrégées, à des fins d'amélioration du service de distribution d'eau ».
 7. En matière d'encadrement légal national spécifique des traitements de données à caractère personnel, l'article 6.2 du RGPD prévoit que « *les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX* ». Le considérant 10 relatif à cette disposition précise que « *parallèlement à la législation générale et horizontale relative à la protection des données mettant en œuvre la directive 95/46/CE, il existe, dans les États membres, plusieurs législations sectorielles spécifiques dans des domaines qui requièrent des dispositions plus précises. Le présent règlement laisse aussi aux États membres une marge de manœuvre pour préciser des règles, y compris en ce qui concerne le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel. À cet égard, le présent règlement n'exclut pas que le droit des États membres précise les circonstances des situations particulières de traitement, y compris en fixant de manière plus précise les conditions dans lesquelles le traitement de données à caractère personnel est licite* ». (Souligné par nous)
 8. Lorsqu'ils instaurent des obligations légales de traitement de données à caractère personnel (6.1.c du RGPD) ou lorsqu'ils introduisent des dispositions spécifiques relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par les autorités publiques dans l'exercice de leurs missions de service public (6.1.e du RGPD), les États membres doivent respecter leur Constitution. En Belgique, le principe

¹ Les paragraphes 22 à 33 abordent chacune de ces finalités de manière plus détaillée.

de légalité, consacré par l'article 22 de la Constitution, confère au pouvoir législatif le monopole de la détermination des ingérences des pouvoirs publics dans les droits au respect de vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Ce principe, tel qu'interprété par la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'État, implique que les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel² des autorités publiques soient déterminés par une norme de rang de loi, que ces ingérences reposent sur une justification raisonnable et respectent les principes de nécessité et de proportionnalité³ et que cette détermination soit faite en des termes clairs et suffisamment précis afin d'assurer à l'ingérence toute la prévisibilité requise ; ce qui nécessite aussi de prévoir de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel encadrés seront réalisés.⁴

9. Une telle détermination ne passe toutefois pas nécessairement et systématiquement par l'adoption de dispositions normatives qui désignent explicitement et expressément ces éléments essentiels en tant que tels. Cette détermination nécessite que ces éléments essentiels ressortent en substance de la norme de rang de loi de manière suffisamment claire.⁵
10. En outre, plus le traitement de données à caractère personnel encadré constitue une ingérence importante dans le droit au respect de la vie privée, plus la détermination des éléments essentiels doit

² Ces éléments essentiels étant les suivants : la finalité poursuivie par le traitement visé, les catégories de données nécessaires à la réalisation de cette finalité, les catégories de personnes concernées dont les données sont collectées, les catégories de destinataires des données si la réalisation de la finalité visée nécessite des communications de données et le délai maximal pendant lequel les données devront être conservées pour la réalisation de la finalité. L'Autorité ajoute également, dans certaines circonstances, l'identification du responsable du traitement.

³ Toute ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (ou aux objectifs) qu'elle poursuit.

En effet, un traitement de données à caractère personnel est considéré comme étant nécessaire s'il constitue la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif (d'intérêt général) qu'il poursuit. Il faut donc :

- Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;
- Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées.

⁴ C.C., 10 mars 2022, n°33/2022, B.13.2.

⁵ Pour qu'un élément essentiel ressorte clairement de la loi, il ne faut pas nécessairement et systématiquement que cette loi le désigne expressément en tant que tel. Par exemple, comme cela est mis en évidence ci-dessous (voir §. 23 et 29 à 31) dans ses observations particulières sur le projet d'article D.233/2 du Code de l'Eau, qui vise à déterminer les finalités des traitements de données à caractère personnel que les distributeurs d'eau peuvent mettre en œuvre, certaines (catégories de) données à caractère personnel et de personnes concernées et les circonstances de leur collecte et de leur traitement ressortent déjà à suffisance de manière claire de certaines dispositions du Code de l'Eau.

se faire avec un haut degré de précision et plus il est souvent nécessaire de prévoir des garanties complémentaires pour préserver les droits et libertés des personnes concernées.

11. **Dans l'hypothèse où les traitements encadrés ne sont pas de nouveaux traitements mis en place, cet exercice d'encadrement normatif doit, pour adopter l'approche normative la plus adéquate, nécessairement être précédé d'une analyse du cadre légal existant applicable au(x) traitement(s) de données concernés afin de vérifier si ce dernier fait ressortir ou prévoit à suffisance les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel visés.**
12. Si tel n'est pas le cas, avant d'opter pour un chapitre spécifique intégré dans une loi existante et consacré aux traitements de données à caractère personnel⁶, il convient de se demander s'il n'est pas plus adéquat, au regard des principes de prévisibilité et de proportionnalité, d'adapter ponctuellement les dispositions légales existantes desquelles ressortent déjà certains éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel et les circonstances dans lesquelles ils ont lieu.
13. En effet, **l'insertion d'un chapitre spécifique relatif aux traitements de données dans un décret existant ne constitue pas toujours l'option à privilégier**, une telle démarche pouvant s'avérer contre-productive en termes de prévisibilité et de limitation des ingérences dans le droit au respect de la vie privée du pouvoir exécutif et des autorités publiques au strict nécessaire et proportionné, si la détermination des ou de certains des éléments essentiels se fait en des termes trop larges et/ou trop flous.
14. Une telle démarche normative peut, en outre, nuire à la sécurité juridique en cas de contradiction avec les dispositions légales existantes ou de répétition en des termes plus flous et/ou larges desdites dispositions (voir par exemple ci-dessous, §. 30)
 - ii. À propos du pouvoir de la ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions d'autoriser aux autorités publiques l'accès aux données du Registre national nécessaires à l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées par le législateur
15. Il ressort de la note au gouvernement que l'article 19 de l'avant-projet a pour but d'introduire une base décrétable pour l'accès au Registre national par les distributeurs d'eau. En d'autres termes, le demandeur estime que le Code de l'Eau, tel qu'il est actuellement rédigé, ne constitue pas une base

⁶ Cette option pouvant générer de l'insécurité juridique (en cas de contradictions avec les autres dispositions de la norme adaptée qui prévoient déjà les traitements de données visés) et de l'imprévisibilité (en cas de détermination trop large et fourre-tout des éléments essentiels du traitement), ce qui génère également des risques de contrariété avec l'article 22 de la Constitution.

légal adéquate pour permettre à la ministre de l'Intérieur de conférer une autorisation d'accès au Registre national aux distributeurs d'eau pour les finalités visées par les traitements encadrés par l'avant-projet.

16. Toute loi qui instaure une source authentique de données doit déterminer les finalités concrètes pour lesquelles les données y sont centralisées et sont ensuite utilisables, les catégories de personnes concernées dont les données seront centralisées, les catégories de données centralisées, les catégories de destinataires/utilisateurs pouvant y accéder et les circonstances dans lesquelles un tel accès peut être réalisé ainsi que le ou les responsables du traitement de la constitution et de la gestion de cette source authentique et le délai maximal de conservation des données dans cette source authentique.⁷ Souvent, en raison du nombre important d'utilisateurs de la source authentique de données et de la diversité des finalités pour lesquelles il peut y être accédé, son encadrement légal organique présente un caractère nécessairement générique qui nécessite de déléguer au pouvoir exécutif la précision des modalités des flux de données en provenance de la source authentique ou des accès qui y sont donnés.
17. L'article 1 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (la « **LRN** ») instaure un registre national des personnes physiques défini comme étant un système de traitement d'informations qui assure l'enregistrement et la mémorisation d'informations relatives à l'identification des personnes physiques et prévoit que ce fichier national a pour objectif de :
 - « *faciliter l'échange d'informations entre les administrations;*
 - *permettre la mise à jour automatique des fichiers du secteur public en ce qui concerne les informations générales sur les citoyens, dans la mesure où la loi, le décret ou l'ordonnance l'autorise;*
 - *rationaliser et simplifier la gestion des registres communaux sans préjudice des dispositions du Code civil relatives à la tenue des registres de l'état civil;*
 - *simplifier les formalités administratives des citoyens exigées par les autorités publiques et participer à la simplification des formalités administratives demandées par des organismes privés ;*
 - *participer à la prévention et à la lutte contre la fraude à l'identité;*
 - *participer à la fabrication des documents d'identité ou d'autres documents permettant d'établir celle-ci. (art. 1 de la LRN) ».*

⁷ Avant d'ériger une source de données à caractère personnel au rang de source authentique, il convient aussi, d'une part, de veiller à ce que ce choix réponde aux critères de nécessité et de proportionnalité qui s'imposent à toute ingérence dans le droit à la protection des données et, d'autre part, de prévoir, outre les éléments essentiels des traitements de données visés, des dispositions de procédure permettant de garantir la qualité des données y reprises afin de veiller à la préservation dans le temps de la qualité de ces données.

18. Cette loi constitue un cadre légal générique. En son article 3, sont déterminées la liste des catégories de données centralisées au sein de cette source authentique et la durée pendant laquelle ces données y sont conservées et accessibles (ou communiquées), et en son article 5, la liste des catégories de ses utilisateurs et les raisons pour lesquelles ils peuvent y solliciter un accès. **Cette loi ne détermine toutefois pas les données auxquelles chacun de ces utilisateurs (appelés aussi « destinataires ») peut accéder (le cas échéant via une communication) au vu de leur caractère nécessaire pour l'exercice de leurs missions de service public mais confie à la ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions la mission d'octroyer des autorisations spécifiques aux organismes qui appartiennent aux catégories de destinataires déterminées par l'article 5.** Le pouvoir d'autorisation de la ministre est **délimité à l'article 15 de la LRN** qui prévoit que *« avant d'octroyer son autorisation d'accès aux données, de communication de données et/ou d'utilisation du numéro de Registre national, le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions vérifie si les finalités pour lesquelles l'autorisation est demandée sont déterminées, explicites et légitimes, et, le cas échéant, si les données demandées et l'utilisation du numéro de Registre national sont conformes au Règlement général sur la Protection des données et sont adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités »*. Il en résulte que, dans son autorisation, la ministre de l'Intérieur doit préciser l'accès aux données du Registre national de manière telle que les modalités d'un tel accès (telles que, par exemple, les types de données auxquelles il peut être accédé et leur format⁸, la fréquence de leur consultation, la durée pendant laquelle ces données pourront être consultées et conservées, l'envoi éventuel automatique des actualisations des données, l'accès à un historique des modifications intervenues quant à certaines données, les critères de consultation/recherche au sein du Registre national mises à disposition de l'utilisateur, etc.) **soient strictement nécessaires à la mission de service public confiée par le législateur à l'autorité publique sollicitant un tel accès.**
19. Selon l'Autorité, bien que la gestion des demandes d'autorisation nécessite d'analyser le cadre législatif qui octroie les missions de service public confiées à l'autorité publique demanderesse d'un accès au Registre national ainsi que le caractère nécessaire et proportionné des modalités de l'accès sollicité au regard de ces missions, **il n'est pas nécessaire d'exiger de l'autorité publique demanderesse qu'elle puisse se prévaloir d'une loi qui détermine expressément ces modalités d'accès au Registre national.** En effet, dans la mesure où le législateur a déjà fait le choix de consacrer le Registre national comme source authentique de données (ce qui implique le choix de permettre un échange important des données qu'il contient vers les autorités publiques pour autant qu'il puisse être constaté que les données sollicitées ainsi que les modalités de leur accès/communication sont

⁸ A titre d'exemple, dans certains cas, la finalité poursuivie nécessitera d'accéder à l'identification des personnes qui compose le ménage (composition de ménage) alors que pour accomplir une autre finalité, seul le nombre de personnes composant le ménage suffira.

nécessaires à l'exercice de leur mission de service public concernée) et de conférer à la ministre⁹ un pouvoir d'autorisation spécifique, l'Autorité est d'avis¹⁰ que **la détermination des modalités spécifiques des accès au/communications du Registre national est du ressort du pouvoir réglementaire de la ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.**

b. Observations particulières

i. À propos de l'approche préconisée par le demandeur et de la structure du Code de l'Eau

20. Comme précisé ci-dessus, la sous-section dont l'article 19 de l'avant-projet prévoit l'insertion dans le Code de l'Eau peut être qualifiée de « fourre-tout », chaque disposition de cette sous-section ayant pour but d'identifier les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel que les distributeurs d'eau peuvent être amenés à réaliser dans le cadre de l'accomplissement des finalités suivantes, énumérées au projet d'article D.233/2 du Code de l'Eau : « *1° la distribution d'eau potable en vertu du Code de l'Eau ; 2° l'établissement et la gestion des factures par le distributeur ; 3° le recouvrement des créances à charge des débiteurs ; 4° l'identification des personnes concernées et la vérification de leurs adresses ; 5° la réalisation d'analyses statistiques internes, exclusivement sur la base de données anonymisées ou agrégées, à des fins d'amélioration du service de distribution d'eau* ».
21. L'Autorité estime que **seules deux de ces finalités devraient figurer dans le projet d'article D. 233/2, compte tenu de son emplacement dans le Code de l'Eau.** En effet, le projet d'article D. 233/2 est localisé dans la section « tarification et facturation de l'eau destinée à la consommation humaine » avec laquelle seules les finalités 2° (l'établissement et la gestion des factures par le distributeur) et 3° (le recouvrement des créances à charge des débiteurs) présentent un lien logique. Par ailleurs, l'Autorité comprend à la lecture du commentaire de l'article 19 de l'avant-projet que l'accès au Registre national ne serait demandé qu'aux fins de l'accomplissement de ces deux finalités de sorte que le titre de la sous-section « Accès au Registre national » n'est pas non plus approprié par rapport à l'ensemble des finalités visées. Pour le surplus, l'Autorité remarque que les éléments essentiels identifiés aux projets d'articles D. 233/4, D.233/6 et D.233/7 semblent essentiellement concerner ces deux finalités. Dans ce contexte, **l'Autorité invite le demandeur à supprimer les finalités 1°, 4° et 5° du projet d'article D. 233/2 du Code de l'Eau et renvoie vers les paragraphes 28 à 33 du présent avis concernant les développements relatifs à ces dernières.**

⁹ Confier ce pouvoir au Roi, comme il en disposait d'ailleurs jusqu'en 2002, aurait toutefois été plus « orthodoxe » étant donné que, en principe, seule la détermination des modalités techniques et accessoires qui ont un caractère secondaire ou accessoire peut en principe être déléguée au Ministre.

¹⁰ Sous réserve de la position que le Conseil d'Etat serait amené à adopter à ce sujet s'il venait à être saisi d'un recours à l'encontre d'un refus d'autorisation.

- ii. Traitements de données à caractère personnel aux fins de l'établissement et de la gestion des factures et du recouvrement des créances à charge des débiteurs
22. Le projet d'article D. 233/2, 2° et 3° du Code de l'Eau identifie les finalités de traitement suivantes : l'établissement et la gestion des factures par le distributeur (la « **facturation** ») (2°) et le recouvrement des créances à charge des débiteurs (le « **recouvrement de créances** »).
 23. Tout d'abord, l'Autorité observe que la section du Code de l'Eau intitulée « tarification et facturation de l'eau destinée à la consommation humaine », dans laquelle l'article 19 de l'avant-projet entend insérer la sous-section relative aux traitements de données à caractère personnel intitulée « Accès au Registre national » contient dans sa version actuelle et dans la version incluant les modifications que l'avant-projet entend apporter au Code de l'Eau plusieurs dispositions (articles D. 228 à D. 233) encadrant la facturation et le recouvrement de créances. Par conséquent, **l'Autorité estime que les finalités de facturation et de recouvrement de créances ressortent suffisamment de ces dispositions et s'interroge sur la plus-value du projet d'article D. 233, 2° et 3°.**
 24. L'Autorité estime qu'il en va de même de certaines catégories de données à caractère personnel et des catégories de personnes concernées. Il est en effet implicite que les distributeurs doivent disposer des données d'identification (nom et prénom), de l'adresse des usagers / débiteurs et des données relatives à leur consommation d'eau durant la période couverte par la facturation / la créance afin de leur envoyer une facture / de recouvrer une créance. **Il reviendra en revanche au demandeur, s'il opte pour une modification ponctuelle des dispositions existantes (plutôt que pour la rédaction d'une sous-section consacrée aux aspects protection des données à caractère personnel (voir §. 6 à 14 ci-dessus)), d'adapter les dispositions relatives à la facturation / au recouvrement de créances afin d'y inclure toute autre (catégorie de) données à caractère personnel / (catégorie de) personne concernée dont le traitement serait nécessaire et proportionné au regard de l'accomplissement de cette finalité.**
 25. À ce propos, le projet d'article D. 233/4 identifie de nombreuses (autres) catégories de données à caractère personnel. L'Autorité comprend qu'il s'agit soit de données nécessaires à l'obtention d'un accès au Registre national (par exemple, le numéro de Registre national) soit de données auxquelles le demandeur entend conférer un accès aux distributeurs d'eau par le biais d'une consultation du Registre national. Comme précisé ci-dessus (voir §. 18), l'Autorité estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser dans l'avant-projet quelles sont les données auxquelles les distributeurs d'eau peuvent avoir accès lors de leur consultation du Registre national, puisque cette question doit, dans tous les cas, être réglée dans l'autorisation d'accès au Registre national (dont la délivrance relève de la compétence de la ministre de l'Intérieur). Cependant, **l'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur**

sur les éléments suivants concernant certaines (catégories de) données à caractère personnel mentionnées dans le projet d'article D. 233/4.

- « *la mention des ascendants au premier degré, que le lien de filiation soit établi dans l'acte de naissance, par décision judiciaire, par reconnaissance ou par une adoption* » – Dans le cadre de la mise en état de la demande d'avis, le délégué du demandeur a fourni les informations suivantes : « *cette information peut s'avérer nécessaire dans le cadre de la gestion des successions, afin d'identifier les personnes susceptibles d'être concernées par le décompte final ou par la régularisation d'un dossier ouvert au nom d'un usager décédé* ». L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que, si les héritiers du débiteur refusent la succession, ils ne peuvent être tenus de payer la créance de sorte qu'il n'est pas utile de les identifier. Dans ce contexte, **l'accès à l'information relative à l'identité des ascendants du débiteur devrait être limité aux cas dans lesquels ces derniers sont les héritiers du débiteur décédé et ont accepté la succession.**
- « *le statut du mineur émancipé ; identité et adresse du tuteur et du subrogé tuteur d'un mineur non émancipé ; identité et adresse du parent exerçant exclusivement l'autorité parentale* » – Dans le cadre de la mise en état du dossier, le délégué du demandeur a fourni les explications suivantes : « *Ces données visent à permettre l'identification de la personne légalement habilitée à représenter le mineur ou à assurer le suivi administratif et financier du dossier. Même si ces situations demeurent moins fréquentes, elles existent en pratique et doivent pouvoir être correctement prises en charge par les distributeurs d'eau. À titre d'exemple, il peut arriver qu'un mineur proche de la majorité, notamment lorsqu'il est hébergé en institution ou en logement autonome de type kot, soit concerné par un point de fourniture, tandis que les factures doivent être adressées à un représentant légal, à un parent, à une assistante sociale ou à un avocat. Ces informations permettent donc de s'assurer que les communications et les factures sont adressées à la personne habilitée à les recevoir* ». L'Autorité estime que, plutôt que de prévoir un accès généralisé aux données visées, la problématique identifiée par le délégué du demandeur pourrait être résolue de façon moins intrusive dans le Code de l'Eau, en prévoyant soit que l'utilisateur doit être une personne qui dispose de la capacité juridique, soit, si ceci n'est pas possible, que dans le cas où l'utilisateur est un mineur non émancipé, la facture doit être adressée à une personne qui est légalement habilitée à représenter le mineur.
- « *la composition de ménage* » - Dans le cadre de la mise en état du dossier, le délégué du demandeur a fourni les explications suivantes : « *Cette donnée peut contribuer à l'analyse de certaines situations de consommation inhabituelle ou particulièrement élevée. Elle permet, par exemple, de mettre en perspective une consommation importante avec le nombre réel*

d'occupants d'un logement, notamment lorsque les informations déclarées par l'utilisateur ne correspondent pas à la situation effective ». L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que l'accès à cette information dans un contexte tel que celui indiqué par le délégué du demandeur ne s'inscrit ni dans une finalité de facturation ni dans une finalité de recouvrement de créances (ni d'ailleurs dans aucune des autres finalités mentionnées dans le projet d'article D. 233/2 du Code de l'Eau). **Il conviendrait donc que le demandeur identifie une finalité appropriée pour le traitement de données à caractère personnel**, par exemple alerter les usagers d'un risque de fuite en cas de détection d'une consommation inhabituellement élevée. Il convient de relever que le traitement de données à caractère personnel devra être nécessaire et proportionné au regard de la finalité poursuivie et que ce traitement devra également s'inscrire dans le cadre des missions que le Code de l'Eau confère aux distributeurs d'eau, de telle sorte que l'Autorité estime que les distributeurs d'eau ne devraient pas se voir accorder un accès à la composition de ménage à des fins de détection de fraude.

26. Ensuite, le projet d'article D. 233/6 du Code de l'Eau prévoit ce qui suit à propos des destinataires des données à caractère personnel : « *Les personnes ayant accès aux données précisées à l'article [...] ¹¹ sont limitées aux membres du personnel en charge de la facturation et du traitement des données y relatif qui sont spécialement désignés par le responsable du traitement des données au sens de l'article D.2, 28° du Code de l'eau et sous la supervision de celui-ci, sans préjudice de l'article 28 du RGPD* ». L'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait que les personnes employées par les distributeurs d'eau ne doivent pas être considérées comme les destinataires de données à caractère personnel. La formulation maladroite du projet d'article semble cependant indiquer que le demandeur souhaite également réserver la possibilité, pour les distributeurs d'eau de recourir à des sous-traitants à des fins de facturation / recouvrement de créances. **Si tel est le cas, l'Autorité estime qu'il revient au demandeur d'identifier clairement dans le texte normatif, quels seraient ces sous-traitants et de justifier, dans les travaux préparatoires, pourquoi il serait nécessaire et proportionné d'y avoir recours.**
27. Enfin, le projet d'article D. 223/7 du Code de l'Eau prévoit ce qui suit à propos de la durée de conservation des données à caractère personnel : « *Le délai de conservation est le délai nécessaire au recouvrement des factures* ». L'Autorité estime que cette formulation, qui paraphrase l'article 5.1.e) du RGPD, n'est pas adéquate, car trop vague pour donner une réelle indication quant à la durée pendant laquelle les distributeurs sont autorisés à conserver les données à des fins de facturation / recouvrement de créances. **L'Autorité invite donc le demandeur à déterminer quelle serait la durée de conservation des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement à des fins de facturation / recouvrement de créances.** L'Autorité relève à ce sujet qu'une période de

¹¹ L'Autorité comprend que le demandeur entend faire référence au projet d'article D.233/4 dont il est question aux paragraphes précédents.

cinq ans à partir de la date de l'échéance de la facture de régularisation semble a priori appropriée, puisque, d'une part, l'article 2277, al. 2 du Code civil prévoit que « *Les créances pour la fourniture de biens et de services via des réseaux de distribution d'eau [...] se prescrivent par cinq ans* » et, d'autre part, le projet d'article D. 230 du Code de l'Eau prévoit que « *La créance du distributeur est exigible à dater de la date d'édition de la facture de régularisation adressée au débiteur. Le délai de prescription prend cours à la date d'échéance de la facture de régularisation* ».

iii. Traitements de données à caractère personnel à des fins de distribution d'eau potable en vertu du Code de l'Eau

28. Le projet d'article D. 233/2, 1° du Code de l'Eau identifie la finalité de traitement de données suivante : la distribution d'eau potable en vertu du Code de l'Eau.
29. Dans le cadre de la mise en état de la demande d'avis, l'Autorité a demandé au demandeur d'expliquer pourquoi il est nécessaire de traiter des données à caractère personnel à des fins de distribution de l'eau et d'identifier les (catégories de) données à caractère personnel et les (catégories de) personnes concernées visées par des traitements de données mis en œuvre à ces fins. Le délégué du demandeur a fourni la réponse suivante :

« Les distributeurs d'eau exercent une mission de service public essentielle consistant à assurer, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, la fourniture d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante à l'ensemble des usagers desservis. Cette mission implique non seulement la production, le transport et la distribution de l'eau, mais également la gestion des relations avec les usagers et des infrastructures nécessaires à la continuité du service.

Dans le cadre de l'exercice de cette mission de service public, les distributeurs d'eau sont amenés à traiter un certain nombre de données à caractère personnel. Ces traitements sont indispensables à la gestion des « abonnements » (attention, toutefois, cet abonnement ne constitue pas un contrat librement négocié entre les parties ; il s'inscrit dans le cadre réglementaire imposé par le Code de l'Eau et le règlement de distribution), à la facturation des consommations, au suivi des interventions techniques, à la gestion des demandes des usagers, au respect des obligations légales et réglementaires ainsi qu'à la garantie de la qualité et de la continuité du service.

Les données traitées peuvent notamment concerner l'identification des usagers, leurs coordonnées, les informations relatives à leur contrat, à leur consommation d'eau ou encore aux échanges intervenus avec le service clientèle. Ces traitements sont réalisés dans le respect de la réglementation applicable en matière de protection des données à caractère personnel et

dans la stricte mesure nécessaire à l'accomplissement des missions d'intérêt public confiées aux distributeurs d'eau ».

30. L'Autorité remarque que la section 2 du Chapitre 1er (Production et distribution d'eau) du Titre 1er (Phases du cycle anthropique de l'eau) de la Partie III (Gestion du cycle de l'eau) du Code de l'Eau intitulée « Conditions générales de distribution publique de l'eau destinée à la consommation humaine » contient de nombreuses dispositions régissant la relation entre les distributeurs d'eau et les usagers. Par exemple, les articles D. 195 à D. 197 organisent le raccordement des immeubles au réseau public de distribution de l'eau (en ce compris la répartition des frais liés à des travaux de raccordement ou l'octroi de primes), l'article D. 199 impose une obligation dans le chef de l'ancien et du nouveau titulaire de droits réels sur un immeuble raccordé de notifier le changement de propriétaire auprès du distributeur ou encore, l'article D. 201 impose une obligation pour les distributeurs d'eau de prendre en considération les réclamations. Dans ce contexte, **l'Autorité s'interroge sur la nécessité de préciser, dans l'article D. 233/2, 1^o que des traitements de données à caractère personnel peuvent avoir lieu à des fins de distribution de l'eau. Une telle précision peut même être contre-productive, car elle répète, en termes plus flous, une information qui est déjà mentionnée de façon plus granulaire dans le Code de l'Eau** (voir ci-dessus, §. 14).
31. Dans ce contexte, **l'Autorité estime qu'il n'est pas nécessaire de conserver la finalité de distribution de l'eau dans l'article D. 233/2 du Code de l'Eau et invite le demandeur à modifier, de façon ponctuelle, les dispositions relatives à la relation de distribution entre les distributeurs d'eau et les usagers ou titulaires de droits réels afin d'y préciser les éléments essentiels des traitements de données si ceux-ci ne ressortent pas à suffisance de la formulation actuelle de ces dispositions.** Par exemple, l'Autorité estime qu'il sera important d'ajouter des informations relatives à la durée / aux durées de conservation des données à caractère personnel, dans la mesure où les dispositions actuelles du Code de l'Eau contenues dans la section « Conditions générales de distribution publique de l'eau destinée à la consommation humaine » ne déterminent, à la connaissance de l'Autorité, pas cet élément essentiel.
 - iv. Traitements de données à caractère personnel à des fins d'identification des personnes concernées et de vérification de leurs adresses
32. Le projet d'article D. 233/2, 4^o du Code de l'Eau identifie la finalité de traitement suivante : l'identification des personnes concernées et la vérification de leurs adresses. L'Autorité estime cependant que l'identification des personnes concernées et la vérification de leurs adresses n'est pas une finalité en tant que telle mais plutôt un moyen permettant l'accomplissement d'autres finalités. En l'espèce l'identification des personnes concernées et la vérification de leurs adresses permettent l'accomplissement des finalités que sont la facturation et le recouvrement des créances par les distributeurs d'eau.

L'Autorité estime qu'il n'est donc pas pertinent d'inclure, dans le Code de l'Eau, des dispositions relatives à des traitements de données à caractère personnel à des fins d'identification des personnes concernées et de vérification de leurs adresses.

v. Traitements de données à des fins de réalisation d'analyses statistiques internes

33. Le projet d'article D. 233/2, 5° du Code de l'Eau identifie la finalité de traitement suivante : la réalisation d'analyses statistiques internes, exclusivement sur la base de données anonymisées ou agrégées, à des fins d'amélioration du service de distribution d'eau. **Dans la mesure où les données traitées aux fins de la réalisation de statistiques ne sont pas des données à caractère personnel, puisqu'elles sont anonymisées¹², leur traitement ne relève pas du champ d'application du RGPD et ne doit à ce titre pas faire l'objet d'un encadrement spécifique dans le Code de l'Eau.**

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité considère que, après approfondissement de l'analyse requise quant au choix de l'option normative la plus adéquate (1ère observation liminaire et §. 23, 24 et 30), les adaptations suivantes doivent être apportées à l'avant-projet de décret :

- supprimer les finalités 1°, 4° et 5° du projet d'article D. 233/2 du Code de l'Eau (§. 21, §. 32, §. 33) ;
- revoir la liste des catégories de données à caractère personnel que les distributeurs d'eau pourraient consulter au Registre national sur la base des considérations reprises au §. 25 ;
- identifier clairement dans le texte normatif, quels seraient les sous-traitants auxquels les distributeurs d'eau pourraient recourir à des fins de facturation / recouvrement de créances et justifier, dans les travaux préparatoires, pourquoi il serait nécessaire et proportionné d'y avoir recours (§. 26) ; et
- déterminer quelle est la durée de conservation des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement à des fins de facturation / recouvrement de créances (§. 27).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice

¹² L'Autorité précise à ce propos que les données agrégées sont des données anonymisées.