



Avis n° 12/2012 du 11 avril 2012

Objet: Communication de données de consommation d'eau et d'électricité par les services de distribution à la Cellule administrative régionale ad hoc de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la lutte contre les immeubles inoccupés (CO-A-2012-010)

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de M. Christos DOULKERIDIS, Secrétaire d'Etat au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reçue le 23/02/2012;

Vu les rapports de Monsieur Stefan VERSCHUERE et de Madame Françoise D'HAUTCOURT;

Émet, le 11 avril 2012, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. Le 7 avril 2011, M. Christos DOULKERIDIS, Secrétaire d'Etat au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé du logement et de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente, sollicite l'avis de la Commission à propos de la compatibilité à la loi du 8 décembre 1992 d'un système envisagé de transmission à la « cellule administrative régionale ad hoc » des données de consommation d'eau et d'électricité par les services de distribution dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés¹.
2. Le demandeur avait auparavant déjà reçu une brève analyse par le Secrétariat de la Commission le 23 mars 2011, qui portait sur les dispositions applicables de la loi vie privée, et qui concluait par l'opportunité de solliciter l'avis formel de la Commission en tant qu'organe collégial.
3. Par un courrier du 9 août 2011, la Commission informe le demandeur de la décision qui est la sienne de suspendre l'examen du dossier, ne l'estimant alors pas en état.
4. Entre temps, le 11 janvier 2012, le demandeur a été autorisé par le Comité sectoriel du Registre national à disposer d'un accès permanent aux informations visées à l'article 3, premier alinéa, 1° à 3°, 5° (ainsi que ses mutations), 6°, 8° et 9° (en ce compris son historique) de la LRN et à utiliser le numéro d'identification du Registre national dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés (Délibération RN 06/2012).
5. Par un courrier du 22 février 2012, le demandeur a réintroduit une demande d'avis comprenant une description plus complète du traitement de données envisagé.
6. La question concrète posée par le demandeur est celle de savoir si les données à caractère personnel relatives aux propriétaires de logements pour lesquels les services de distribution identifient une consommation d'eau inférieure à 5 m³ par an ou d'électricité de moins de 100 kw par an peuvent être communiquées à l'administration bruxelloise compétente².

¹ Article 23 duodecies de l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code Bruxellois du Logement, ci-après CBL : « Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote de l'immeuble, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 18 § 2 et § 3 du présent Code, un bâtiment ou une partie de bâtiment destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages »

² L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 établit la consommation minimale d'eau et d'électricité en-deçà de laquelle il y a lieu de présumer le logement inoccupé

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

1. Légalité

7. Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'une des hypothèses énoncées à l'article 5 de la LVP.
8. En l'occurrence, le traitement soumis à l'avis de la Commission, à savoir la transmission au Service visé à l'article 23 *duodecies* de l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code Bruxellois du Logement (ci-après CBL) des données de consommation d'eau et d'électricité par les services de distribution dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés, est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle est soumis le responsable du traitement par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance (article 5, c).
9. Le CBL considère en effet comme une présomption réfragable d'inoccupation d'un logement une consommation anormalement faible d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs, le propriétaire ou le titulaire de droits réels pouvant justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire.
10. En tant que responsable de traitement³, le Service visé à l'article 23 *duodecies* du CBL peut dès lors valablement traiter les données relatives aux personnes dont la consommation d'eau est inférieure à 5 m³ par an, ou dont la consommation d'électricité est de moins de 100 kw par an, puisque ces données constituent un critère légal établi en vertu de l'article 18 §2 du CBL.

2. Finalité

11. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, 2^o, de la LVP, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des attentes raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.
12. A contrario, des données peuvent donc être traitées ultérieurement de manière compatible avec les finalités déterminées, explicites et légitimes pour lesquelles elles ont été obtenues,

³ Voy. point II, f, 1. Responsable de traitement, *infra*

compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables⁴.

13. Il n'est pas requis que ces dispositions légales et réglementaires prévoient explicitement le traitement ultérieur. Il suffit que le traitement ultérieur projeté puisse être considéré nécessaire à la réalisation de la finalité des dispositions légales et réglementaires en question, en d'autres termes qu'il soit nécessaire pour que ces dispositions puissent être correctement appliquées.
14. L'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code Bruxellois du Logement prévoit un système de lutte contre les logements inoccupés et érige de la sorte en infraction administrative l'inoccupation prolongée d'un logement.
15. À cet effet, elle présume inoccupés, entre autres, les logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement⁵.
16. Partant, la Commission constate que les finalités visées sont déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 4, § 1, 2^o de la loi vie privée et que le traitement ultérieur est nécessaire pour l'application du CBL.

3. Proportionnalité

17. L'article 4, § 1^{er}, 3^o, de la LVP stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard des finalités du traitement pour le responsable du traitement.
18. Afin de lutter contre les logements inoccupés, l'article 18, §2 du CBL a établi deux présomptions d'inoccupation de logement :
 - l'absence de mobilier indispensable;

⁴ L'autorité, qui ne dispose pas de ces informations, devrait pouvoir les obtenir de l'intercommunale concernée – qui traite toutefois ces données à d'autres fins, à savoir la facturation de l'eau et de l'électricité consommées par ses clients.

⁵ Voy. Art. 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement), *M.B.*, 23 avril 2004

- une consommation d'eau ou d'électricité inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement.
19. Conformément à l'article 18, § 2, 2^o du CBL, il y a lieu de présumer un logement inoccupé :
- lorsque la consommation annuel d'eau se situe en-deçà de 5m³ cube par an
 - lorsque le compteur électrique est scellé ou présente une consommation annuelle inférieure à 100kwh.
20. Ces seuils s'alignent sur ceux fixés par le code Wallon du logement⁶.
21. Par ailleurs, le Service visé à l'article 23 duodecies du CBL n'a que peu de moyens humains ou juridiques⁷ pour parvenir à des constatations efficaces sur base de la présomption d'inoccupation résultant d'une absence d'un mobilier suffisant, de sorte qu'une consommation d'eau ou d'électricité inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement constitue le critère objectif le plus opérationnel. Il constitue un préalable à la finalité légitime qui est celle de lutter contre les logements inoccupés.
22. D'après les informations complémentaires obtenues du demandeur, les services de distribution d'eau et d'électricité transmettront au Service visé à l'article 23 duodecies du CBL une liste comprenant :
- le nom, prénom, date de naissance et l'adresse de facturation⁸ du titulaire du compteur du logement présumé inoccupé⁹ ;
 - l'adresse du logement présumé inoccupé.
23. La Commission insiste pour que cette liste soit expurgée des données relatives à un titulaire de compteur placé dans un logement présumé inoccupé lorsque celui-ci y est domicilié.

⁶ l'article 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la lutte contre l'inoccupation des logements du 20 mai 1999 fixe ces seuils à 5 m3 pour la consommation d'eau et à 10 Kwh pour la consommation électrique ; voy. ég. Avis n° 06/2012 du 8 février 2012

⁷ En effet, en vertu de l'article 23 duodecies du CBL : « Ces agents peuvent visiter le logement entre 8 et 20 heures après qu'un avertissement préalable des personnes a été envoyé par lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite sur les lieux ». Comme le relève la Cour Constitutionnelle dans son arrêt 91/2010 du 29 juillet 2010, « cet avertissement doit préciser la base sur laquelle les agents présumant qu'il y a inoccupation, de sorte que ces titulaires peuvent encore faire valoir avant la visite pour quelle raison tel n'est pas le cas. [...] Si le titulaire d'un droit réel s'oppose à la visite, l'article 23 duodecies ne permet pas l'usage de la force ou de la contrainte ».

⁸ Si nécessaire, le Service visé à l'article 23 duodecies du CBL pourra également consulter le Registre national afin d'obtenir les coordonnées exactes du propriétaire du logement.

⁹ Le titulaire du compteur est assurément la bonne personne à identifier dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés. En effet, à Bruxelles, le titulaire du compteur est toujours le propriétaire ou le titulaire de droits réels du logement.

24. En effet, l'article 18, §3 du CBL lève la présomption d'inoccupation dans le cas où le logement fait l'objet d'une domiciliation de la personne physique propriétaire ou titulaire de droits réels.
25. Il appartient ensuite, et conformément à l'avis 18/2008 du 30 avril 2008¹⁰, au Service de prendre en compte tous les éléments de fait disponibles pour déterminer parmi les logements listés lesquels sont réellement inoccupés.¹¹
26. À cet effet, le Service devra enquêter de manière plus approfondie sur le terrain et devra procéder à diverses constatations supplémentaires¹².
27. Lors des visites sur place ou suite aux demandes d'informations envoyées par le Service, « *le propriétaire ou le titulaire de droits réels peut justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire* »¹³, ce qui lèvera la présomption d'inoccupation.
28. La Commission insiste également pour que soient supprimées les données issues de la liste visée *supra* relatives à un propriétaire dont le logement ne s'avère *in fine* pas inoccupé, puisqu'elles ne sont plus pertinentes au sens de l'article 4, 3° de la loi vie privée.
29. Eu égard à ce qui précède, la Commission estime que les données collectées sont adéquates, pertinentes et non excessives, au sens de l'article 4, 3° de la loi vie privée.

4. Transparence

30. En vertu de l'article 9 de la LVP, diverses informations doivent être communiquées à la personne concernée au sujet du traitement envisagé (responsable du traitement, finalités, destinataires des données, ...) lors de l'obtention des données la concernant.
31. Le paragraphe 2 de cet article 9 prévoit deux exceptions à cette obligation d'information lorsque les données ainsi obtenues n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. Ainsi, le responsable du traitement est dispensé de fournir les informations

¹⁰ Dans cette avis, la Commission avait, dans le cadre d'une demande similaire, élaboré les contours d'une méthodologie d'enquête : une recherche initiale est d'abord effectuée en vertu de critères légaux, les résultats sont alors complétés et affinés avec des informations ultérieures .

¹¹ En effet, cette simple présomption ne peut suffire à établir l'existence de l'infraction, auquel cas l'article 12 bis de la loi vie privée ne serait pas respecté.

¹² des constatations par exemple relatives à l'aspect extérieur visible du bien : signes de délabrement (façade en manque d'entretien, fenêtres brisés, absence de boîte aux lettres), d'abandon (absence d'un nom sur la sonnette),

¹³ Article 18 §2 du CBL. Il sera encore loisible à la personne de démontrer, malgré les indices défavorables, l'occupation du logement puisque « *l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense* » (article 23 *duodecies* §4 in fine du CBL)

précitées lorsque le traitement est effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.

32. L'exception ainsi prévue au paragraphe 2 s'appliquant au cas d'espèce, aucune obligation d'information ne repose sur le Service visé à l'article 23 duodécies du CBL qui réclame les données de consommation.

5. Délai de conservation

33. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, 5^o, de la LVP, les données 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 obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.
34. Le CBL ne prévoit aucune durée de conservation.
35. L'article 23 duodécies, § 5, prévoit que la demande en paiement de l'amende administrative est prescrite après cinq ans à dater de la notification de la décision définitive. La prescription est interrompue selon les modes et dans les conditions prévues aux articles 2244 et suivants du Code civil.
36. Eu égard à ce qui précède, les données collectées devront être conservées jusqu'au paiement de l'amende administrative ou jusqu'à la prescription de cette dernière, délai après lequel elles devront être archivées conformément aux règles applicables aux dossiers administratifs et ne pas être exploitées à d'autres fins.
37. En tout état de cause, les données non-exploitées devront être détruites.

6. Responsabilité et mesures de sécurité

a. Responsable de traitement

38. La LVP définit le responsable du traitement en son article 1, § 4. Il s'agit de « *la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique*

désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance ».

39. Le CBL ne le désigne pas explicitement comme tel, mais le responsable du traitement sera dans le cas d'espèce le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, agissant exclusivement à cette fin, via le Service et les fonctionnaires du Service visé à l'article 23 duodecies du CBL.

b. Mesures de sécurité

40. En vertu de l'article 16 de la LVP, le responsable du traitement a l'obligation de prendre toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour assurer la sécurité des données. La Commission se réfère à ce titre aux « mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel » figurant sur son site web¹⁴.

41. Il apparaît des documents transmis par le demandeur relatif à la sécurisation des données qui celui-ci dispose d'un conseiller en sécurité et d'une politique de sécurité de qualité.

42. La Commission en prend acte.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un **avis favorable** sur le principe de la communication au Service visé à l'article 23 duodecies du CBL des données de consommation d'eau et d'électricité par les services de distributions aux fins de lutter contre la fraude moyennant les remarques formulées dans le présent avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere

¹⁴ <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>