

**Avis n° 36/2019 du 6 février 2019**

Objet: Demande d'avis concernant l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le Code du Développement territorial (CO-A-2018-208)

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 Carlo Di Antonio, Ministre wallon de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings, reçue le 10 décembre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere ;

Émet, le 6 février 2019, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre wallon de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings (ci-après "le demandeur") sollicite l'avis de l'Autorité sur un avant-projet d'arrêté modifiant le Code du Développement territorial (ci-après "l'avant-projet").
2. Le Code du Développement territorial (ci-après "le CoDT") rassemble les règles de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Wallonie. Ce Code est composé d'une partie décrétole, qui a été adoptée le 20 juillet 2016 par le Parlement wallon, et d'une partie réglementaire qui a été adoptée le 22 décembre 2016 par le Gouvernement wallon. Il est entré en vigueur le 1^{er} juin 2017.
3. Le CoDT remplace le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Territoire. La réforme du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qu'il porte poursuit trois objectifs principaux : (1) la simplification administrative, (2) le soutien au développement économique et (3) la lutte contre l'étalement urbain.
4. Le Gouvernement wallon a mis sur pied une task-force afin de monitorer la réforme et d'évaluer si les nouveaux mécanismes qu'elle met en place permettent d'atteindre les objectifs qu'elle poursuit. Selon la note au Gouvernement wallon accompagnant l'avant-projet, la task-force n'a pas constaté de dysfonctionnements importants, mais elle a mis en évidence l'existence de questions techniques ou juridiques ou des difficultés pratiques auxquelles la Région wallonne tente de répondre par l'adaptation, à la marge, du CoDT.
5. L'avant-projet soumis à l'Autorité pour avis entend adapter certaines dispositions de la partie réglementaire du CoDT.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

6. L'Autorité limite son examen aux dispositions de l'avant-projet qui implique la mise en œuvre de traitement de données à caractère personnel. En outre, l'Autorité souligne que son analyse de l'avant-projet se concentre sur les nouveaux éléments qu'il apporte dans la réglementation. En d'autres termes, l'Autorité ne se prononce pas, dans le cadre de cette demande d'avis, sur les dispositions du CoDT qui sont déjà en vigueur et ne sont pas modifiées par l'avant-projet.

A) L'article 9 de l'avant-projet insérant un article R.II.51-1 dans le CoDT

7. L'article 9 de l'avant-projet définit l'identité du responsable de traitement des traitements de données à caractère personnel envisagés à l'article D.II.51 §§ 1, 2 et 5 du CoDT.
8. L'Autorité prend note du fait que c'est la DGO4, à savoir la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie, qui est désignée comme responsable de traitement des traitements de données à caractère personnel qui sont exécutés sur pied de l'article D.II.51 §§ 1, 2 et 5 du CoDT.

B) L'article 11 de l'avant-projet insérant un article R.II.52-1 dans le CoDT

9. L'article 11 de l'avant-projet définit l'identité du responsable de traitement des traitements de données à caractère personnel envisagés à l'article D.II.52 §§ 1, 3 et 7 du CoDT.
10. L'Autorité prend note du fait que c'est la DGO4, à savoir la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie, qui est désignée comme responsable de traitement des traitements de données à caractère personnel exécutés sur pied de l'article D.II.52 §§ 1, 3 et 7 du CoDT.

C) L'article 27 de l'avant-projet insérant un article R.VI.50-1 dans le CoDT

11. Les articles D.VI.48 et suivant du CoDT créent une taxe sur les bénéfices résultant de la planification. Cette taxe est due lorsque (1) une parcelle bénéficie d'une ou plusieurs modifications de destination suite à l'élaboration ou à la révision de tout ou partie du plan de secteur et (2) qu'elle fait l'objet d'un permis d'urbanisme qui n'aurait pu être obtenu avant l'élaboration ou la révision du plan de secteur ou qu'un droit réel s'y rapportant est transmis par acte authentique et à titre onéreux.
12. L'article D.VI.50.§3 du CoDT, qui a été inséré par le décret-programme du 17 juillet 2018, prévoit la possibilité d'obtenir une réduction du montant de cette taxe à concurrence de 10 % du montant de l'investissement à réaliser sur l'ensemble de la parcelle bénéficiant de la modification de destination. Selon la note au Gouvernement wallon qui accompagne l'avant-projet, l'objectif de cette réduction est de "*stimuler les investissements productifs permettant, notamment, la création d'emploi et de valeur ajoutée à la suite du changement de destination du zonage en plan de secteur*".

13. Pour pouvoir bénéficier de cette réduction de la taxe, l'article D.VI.50.§3 impose au redevable de transmettre "*au fonctionnaire désigné par le Gouvernement (...) une déclaration sur l'honneur attestant du montant de l'investissement à réaliser ainsi qu'un plan financier*".
14. L'article 27 de l'avant-projet prévoit d'insérer un article R.VI.50-1 dans le CoDT afin de mettre en œuvre l'article D.VI.50.§ 3 du CoDT.

i) Responsable de traitement

15. Le futur article R.VI.50-1 du CoDT désigne ainsi la personne à laquelle le redevable doit transmettre les documents identifiés par l'article D.VI.50.§3 du CoDT : l'agent responsable du Département de la Fiscalité générale de la Direction générale opérationnelle Fiscalité du Service public de Wallonie. L'Autorité estime dès lors que la Direction générale opérationnelle Fiscalité du Service public de Wallonie doit être considéré comme le responsable des traitements de données qui sont effectués sur pied de l'article D.VI.50.-§3 du CoDT¹.
16. L'Autorité invite le demandeur à inscrire dans le texte même de l'avant-projet l'identité du responsable de traitement, à savoir la Direction générale opérationnelle Fiscalité du Service public de Wallonie, afin notamment de faciliter l'exercice des droits des personnes concernées.

ii) Catégories de données à caractère personnel

17. Le futur article R.VI.50-1 du CoDT dispose que le plan financier que le redevable doit transmettre à l'administration "*comporte le montant prévisionnel détaillé de l'investissement à réaliser et renseigne ses sources de financement*". Il ajoute que "*dès que le montant de l'investissement qui a donné lieu à la réduction de la taxe est investi et au plus tard après l'échéance des dix ans prenant cours à dater du moment où la taxe est due, le redevable transmet les preuves de la réalisation de l'investissement*" à l'administration. Le futur article R.VI.50-1 du CoDT spécifie que "*ces preuves consistent en des paiement de factures relatives aux acquisitions, études, actes et travaux*" réalisés sur la parcelle.
18. L'avant-projet vient ainsi préciser les différentes données à caractère personnel qui doivent être transmises à l'administration, à savoir un plan détaillé d'investissement, les sources de financement de l'investissement et les preuves de la réalisation de l'investissement au moyen de preuve de paiement de factures. L'Autorité constate que ces données sont, conformément à l'exigence de l'article 5(1)(c) du RGPD, "*adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités*

¹ Le Groupe de travail "Article 29" – ancêtre du Comité européen de la protection des données – a estimé, dans son avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", que "*dans la perspective stratégique d'attribution des responsabilités, et afin que les personnes concernées puissent s'adresser à une entité plus stable et plus fiable lorsqu'elles exercent les droits qui leur sont conférés par la directive, il serait préférable de considérer comme responsable de traitement la société ou l'organisme e tant que tel, plutôt qu'une personne en son sein*" (p. 16).

pour lesquelles elles sont traitées", à savoir respectivement pouvoir calculer le montant de la réduction de la taxe, vérifier que le plan financier est probant et vérifier que le redevable a effectivement droit à la réduction de la taxe parce qu'il a bien réalisé l'investissement planifié.

iii) Durée de conservation

19. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pour une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation de la finalité pour laquelle elles sont traitées.
20. L'Autorité remarque cependant que la disposition qui lui est soumise pour avis ne prévoit rien quant à la durée de conservation des données qui auront été collectées sur pied de l'article R.VI.50-1 du CoDT. Or lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est une obligation légale, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la CEDH"), prescrit que les éléments essentiels du traitement de données soient repris dans la réglementation², y compris donc les durées de conservation³.
21. À la lumière de cette exigence, l'Autorité demande au demandeur de prévoir dans l'avant-projet des délais de conservation ou des critères de délimitation pour les délais de conservation des données qui ont été collectées dans le cadre de l'application de l'article D.VI.50-1 et du futur article R.VI.50-1 du CoDT.

D) L'article 34 de l'avant-projet et les Annexes du CoDT

22. L'article 34 de l'avant-projet prévoit que les annexes 3 à 21 de l'avant-projet remplacent les annexes 3 à 21 du CoDT.
23. L'Autorité limite son examen aux annexes qui reprennent les formulaires par lesquels l'autorité publique (commune ou fonctionnaire délégué) collecte des données à caractère personnel. L'avant-projet prévoit d'introduire dans ces annexes un passage explicitant la politique de protection des données récoltées à l'occasion de l'introduction d'une demande de permis.

² Voyez, not., Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 130/2018 du 28 novembre 2018, § 9 ; Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30.

³ Voyez, par exemple, Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30

i) Responsable de traitement

24. L'Autorité prend note du fait que la politique de confidentialité indique que le responsable de traitement des traitements de données collectées dans le cadre d'une demande de permis (ou de certificat) d'urbanisme est la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du patrimoine et de l'Energie du Service public de Wallonie (si la demande est introduite auprès d'un fonctionnaire délégué) ou la commune (si la demande est introduite auprès d'une commune). Conformément à l'article 5.2 du RGPD, ce sont donc ces autorités qui sont responsables du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel.

ii) Finalité du traitement

25. Selon l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

26. La politique de confidentialité stipule que les données récoltées ne seront traitées qu'en vue d'assurer le suivi du dossier conformément au CoDT.

27. L'Autorité estime que cette finalité est bien déterminée, explicite et légitime, conformément à l'exigence de l'article 5.1.b) du RGPD.

iii) Base juridique du traitement

28. Selon l'article 6 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est licite que s'il repose au moins sur une des bases juridiques qu'il énonce.

29. Le traitement des données à caractère personnel récoltées dans le cadre d'une demande de permis (ou de certificat) d'urbanisme peut être considéré comme étant nécessaire au respect d'une obligation légale (article 6.1.c) du RGPD) et/ou est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable (article 6.1.e) du RGPD).

30. Lorsque le fondement juridique d'un traitement de données à caractère personnel est une obligation légale ou l'exécution d'une mission d'intérêt public, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la CEDH"), prescrit que les éléments essentiels du traitement de données soient repris dans la réglementation⁴. Il faut donc que la

⁴ Voyez, not., Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 130/2018 du 28 novembre 2018, § 9 ; Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30.

règlementation précise les types ou catégories de données qui font l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être, la limitation des finalités, les durées de conservation, les opérations et procédures de traitement⁵.

iv) Traitement ultérieur et communication des données à des tiers

31. La politique de confidentialité précise que les données récoltées par le biais des formulaires de demandes de permis (ou de certificat) d'urbanisme "*ne seront communiquées qu'aux autorités, instances, commissions et services prévus dans le CoDT, et particulièrement son livre IV. Le SPW ou la commune peut également communiquer vos données personnelles à des tiers si la loi l'y oblige ou si le SPW ou la commune estime de bonne foi qu'une telle divulgation est raisonnablement nécessaire pour se conformer à une procédure légale, pour répondre aux demandes des autorités publiques, pour les besoins d'une procédure judiciaire ou encore pour protéger ses droits, ses biens ou sa sécurité. Ces données ne seront ni vendues ni utilisées à des fins de marketing*".
32. Ce paragraphe de la politique de confidentialité a trait au traitement ultérieur ainsi qu'à la communication des données à des tiers. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données personnelles doivent être collectées "*pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités*"⁶.
33. L'Autorité est d'avis qu'il faut distinguer les différents traitements envisagés dans ce deuxième paragraphe de la politique de confidentialité.
- (i) La communication des données personnelles "*aux autorités, instances, commissions et services prévus dans le CoDT, et particulièrement son livre IV* (ndlr : il s'agit du le livre du CoDT qui porte sur les permis et certificats d'urbanisme)" ne pose pas de problème au regard du principe de limitation des finalités. En effet, cette communication des données s'inscrit dans le cadre de la finalité initiale, à savoir traiter les données en vue d'assurer le suivi du dossier. De même, l'Autorité est d'avis que la communication de ces données "*pour les besoins d'une procédure judiciaire*" s'inscrit également dans le cadre de la finalité initiale, pour autant cependant que la procédure judiciaire ait trait à la demande de permis (ou de certificat) d'urbanisme pour laquelle les données ont été collectées.
- (ii) La communication des données personnelles "*à des tiers*" si la loi y oblige le SPW ou la commune ou "*si le SPW ou la commune estime de bonne foi qu'une telle divulgation est*

⁵ Voyez, par exemple, Autorité de protection des données personnelles, Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30

⁶ C'est l'Autorité qui souligne.

raisonnablement nécessaire pour se conformer à une procédure légale" constitue un traitement ultérieur autorisé au regard de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel. En effet, comme la Commission de la protection de la vie privée - ancêtre de l'Autorité de protection des données à caractère personnel - l'a souligné, *"un traitement ultérieur n'est pas incompatible avec la finalité initiale (...) lorsque la communication des données s'appuie sur des dispositions légales ou réglementaires"*⁷. L'Autorité souhaite néanmoins insister sur la nécessité que la norme en question décrive suffisamment le traitement ultérieur et le type de données qui peuvent être traitées, leur origine, la finalité pour laquelle ces données peuvent être traitées⁸.

- (iii) L'Autorité estime, par contre, que la communication des données personnelles à des tiers *"si le SPW ou la commune estime de bonne foi qu'une telle divulgation est raisonnablement nécessaire pour répondre aux demandes des autorités publiques, (...) ou encore pour protéger ses droits, ses biens ou sa sécurité"* ne peut pas nécessairement être admise comme étant compatible avec la finalité initiale. Conformément à l'article 6.4 du RGPD, il est nécessaire que le responsable de traitement détermine si une telle communication est compatible avec la finalité pour laquelle les données personnelles ont initialement été collectées. L'Autorité rappelle, à cet égard, que l'article 6.4 du RGPD impose de tenir compte de l'existence éventuelle d'un lien entre la finalité initiale et les finalités du traitement ultérieur envisagé, du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, de la nature des données à caractère personnel, des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées et de l'existence de garanties appropriées

v) Durée de conservation des données

34. L'article 5.2.d) du RGPD impose au responsable de traitement de conserver *"sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées"*.
35. La politique de confidentialité précise que les données collectées *"seront conservées aussi longtemps que le permis ou le certificat d'urbanisme est valide. Pour les permis ou certificats d'urbanisme périmés, les données électroniques seront conservées sous une forme minimisées permettant au SPW ou à la commune de savoir qu'un permis ou un certificat d'urbanisme vous a été attribué et qu'il est périmé"*.

⁷ Commission de la protection de la vie privée, Avis n° 18/2008 du 30 avril 2008, p. 5

⁸ Commission de la protection de la vie privée, Avis n° 18/2008 du 30 avril 2008, p. 5

36. L'Autorité prend note du fait que la politique de confidentialité établit bien des critères pour déterminer la durée de conservation.

vi) Droits des personnes concernées

37. L'Autorité prend bonne note que la politique de confidentialité explicite comment les personnes concernées peuvent exercer leur droit à la rectification et leur droit d'accès. Dans ce contexte, l'Autorité remarque également que la politique de confidentialité attire l'attention sur la possibilité d'introduire une plainte auprès de l'Autorité.

vii) Politique de confidentialité et information à fournir aux personnes concernées (article 13 du RGPD)

38. L'Autorité prend acte du fait que la politique de confidentialité reprise dans les annexes du CoDT permet d'informer les personnes concernées conformément à l'exigence reprise à l'article 13 du RGPD. Cette disposition du Règlement européen impose, en effet, au responsable de traitement qui collecte des données à caractère personnel directement auprès de la personne concernée de fournir à cette personne un certain nombre d'informations. À ce titre, le responsable de traitement est tenu d'indiquer à la personne concernée, entre autres, l'identité et les coordonnées du responsable de traitement ; les coordonnées du délégué à la protection des données ; les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ainsi que la base juridique du traitement ; les destinataires ou les catégories de destinataires ; la durée de conservation des données à caractère personnel (ou les critères utilisés pour déterminer cette durée) ; l'existence du droit de demander au responsable de traitement l'accès aux données à caractère personnel, la rectification ou l'effacement de celles-ci, ou une limitation du traitement de celles-ci ; le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle ; des informations sur la question de savoir si l'exigence de fourniture de données à caractère personnel a un caractère réglementaire ou contractuel.
39. L'Autorité souligne que la politique de confidentialité reprises dans les annexes de l'avant-projet est, en grande partie, conforme aux exigences de l'article 13 du RGPD. En effet, on y retrouve l'identité du responsable de traitement ; les finalités du traitement ainsi que la base juridique ; les destinataires ou catégories de destinataires ; la durée de conservation ; l'existence du droit d'accès et du droit de rectification ; le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle.
40. L'Autorité remarque cependant que la politique de confidentialité omet de transmettre certaines informations qui doivent l'être aux termes de l'article 13 du RGPD :

- (i) Les coordonnées du délégué à la protection des données du SPW ne sont pas reprises dans la politique de confidentialité ;
- (ii) La possibilité d'exercer, à certaines conditions, un droit à la limitation du traitement ;
- (iii) Le fait que les données personnelles récoltées dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme aient un caractère réglementaire.

41. L'Autorité demande donc au demandeur d'ajouter ces informations dans sa politique de confidentialité.

42. En outre, et par souci de clarté et de complétude, l'Autorité invite le demandeur à préciser, dans sa politique de confidentialité, que l'exercice du droit d'accès et du droit de rectification est gratuit et que l'on retrouve sur le site internet de l'Autorité un formulaire à l'aide duquel les personnes concernées peuvent introduire une plainte.

III. CONCLUSION

43. L'Autorité est d'avis que l'avant-projet, dans son ensemble, ne pose pas de problème particulier au regard de la réglementation relative au traitement de données à caractère personnel. Elle est néanmoins d'avis que certaines de ses dispositions devraient être modifiées afin de répondre aux exigences du RGPD :

- L'identité du responsable des traitements de données personnelles qui sont effectués sur pied de l'article D.VI.50.§3 du CoDT devrait être inscrit dans le futur article R.IV.50-1 du CoDT (**point 16**)
- La durée de conservation (ou au moins les critères de délimitation des délais de conservation) des données collectées dans le cadre de l'application de l'article D.IV.50-1 et le futur article R.VI.50- 1 devrait être reprise dans le texte de l'avant-projet (**point 21**)
- Quant à la politique de confidentialité qui est énoncée dans les Annexes du CoDT :
 - o L'Autorité est d'avis qu'il n'est pas admissible au regard du RGPD – et en particulier du principe de finalité qu'il renferme – de considérer *a priori* que la communication des données personnelles à des "*si le SPW ou la commune estime de bonne foi qu'une telle divulgation est raisonnablement nécessaire pour répondre aux demandes des autorités publiques, (...) ou encore pour protéger ses droits, ses biens ou sa sécurité*" est toujours autorisée. L'Autorité a rappelé dans son avis que, conformément à l'article 6.4 du RGPD, il est nécessaire que le responsable de traitement détermine si une telle communication

est compatible avec la finalité pour laquelle les données personnelles ont initialement été collectées (**point 33, (iii)**).

- L'Autorité remarque que certaines informations, qui devraient figurer dans la politique de confidentialité aux termes de l'article 13 du RGPD, font défaut. Il s'agit des informations suivantes : les coordonnées du délégué à la protection des données du SPW ne sont pas reprises dans la politique de confidentialité ; la possibilité d'exercer, à certaines conditions, un droit à la limitation du traitement ; le fait que les données personnelles récoltées dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme ait un caractère réglementaire (**points 40-41**)

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les remarques énoncées au point 43 doivent être mises en œuvre dans l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le Code du Développement territorial.

(sé) An Machtens
Administrateur f.f.

(sé) Willem Debeuckelaere
Président,
Directeur du Centre de connaissances