

**Avis n° 42/2019 du 6 février 2019**

Objet: Projet d'arrêté du gouvernement wallon organisant la location des logements d'utilité publique par la Société wallonne du logement et les Sociétés de logement de service public (CO-A-2018-187)

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 Mme Valérie De Bue, ministre des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, reçue le 23 novembre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Debeuckelaere Willem;

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

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Ministre wallon des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité concernant un projet d'Arrêté du Gouvernement wallon organisant la location des logements d'utilité publique par la Société wallonne du logement et les Sociétés de logement de service public. (ci-après « *le projet d'arrêté* »). Dans sa note au gouvernement wallon, le demandeur expose que ce projet d'arrêté royal vise notamment à :

- uniformiser les règles locatives en tenant mieux compte de la modification des revenus, de la composition familiale, en favorisant la mixité sociale ;

- définir un mode objectif de calcul du loyer en tenant mieux compte de l'état, du confort, de la performance énergétique et de la valeur du logement (diminuer le prix du loyer en cas de performance énergétique basse, et inversement) ;

- instaurer une nouvelle procédure de renouvellement de candidatures à un logement, par l'envoi d'un courrier aux candidats les informant des données qu'elle détient et sollicitant soit la confirmation de leur exactitude par une déclaration sur l'honneur, soit la transmission des informations nécessitant une mise à jour par le candidat.

2. La prise en compte des souhaits du candidat formulés de manière plus précise au moyen d'un nouveau formulaire de candidature entraînera la radiation de la candidature plus rapidement que précédemment, après le premier refus de logement et pour une période d'un an au lieu de 6 mois auparavant. Une décision de ne pas radier la candidature peut toutefois être prise pour de raisons exceptionnelles. L'appréciation de l'exception et sa motivation étant laissée au soin du Comité d'attribution. Dans tous les cas, le projet d'arrêté prévoit la possibilité d'introduire un recours auprès d'une chambre de recours instituée au sein de la Société wallonne de logement (article 8 et suivants de l'avant-projet d'arrêté).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

3. L'Autorité limite son examen aux dispositions ayant un impact sur la protection des données à caractère personnel.

1. Fondements juridiques et finalités

4. Le projet d'arrêté implique des traitements de données à caractère personnel par les sociétés de logement de service public dans le cadre de la location de logements d'utilité publique gérés par la Société wallonne du logement (« *Société wallonne* ») ou par les Sociétés de logement de service public (les « *Sociétés* »). Les finalités du traitement de ces données peuvent être déduites de l'article 7 du projet d'arrêté : examen de la recevabilité d'une candidature afin de vérifier que les candidats locataires répondent (toujours) aux conditions d'accès aux logements (revenus, critères de priorité); attribution ou proposition de mutation d'un logement ; radiation de la candidature ou de la demande de mutation ; fixation du montant du loyer.
5. Ces traitements de données ont en principe pour fondement l'article 6.1.c) (respect d'une obligation légale) ou l'article 6.1.e) (mission d'intérêt public) du RGPD. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que le « *consentement* » ne constitue pas, dans le présent contexte, le fondement juridique approprié pour traiter des données à caractère personnel. Le considérant 43 du RGPD précise en effet que le « *consentement* » ne constitue pas un fondement juridique dans la relation entre le citoyen et l'autorité publique¹. L'Autorité demande dès lors que la notion de « *consentement* » soit supprimée de l'arrêté à titre de base légale de traitement à l'article 13 § 1 1^o g), où il est prévu que le candidat locataire doit « *autorise[r] la Société à se faire délivrer tout renseignement nécessaire à la vérification des conditions d'admission* ». L'Autorité demande également la suppression de la notion d'« *autorisation* » à l'article 17 § 1 al. 1^o (h), où il est prévu que le candidat « *autorise la Société à se faire délivrer tout document nécessaire à la vérification des conditions d'admission* ». L'Autorité renvoie à la remarque identique formulée à l'égard d'un projet d'arrêté du Gouvernement flamand modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 février 2007 instaurant une intervention dans le loyer pour les locataires nécessiteux (avis n^o 150/2018 du 19 décembre 2018 de l'Autorité, p. 8).
6. L'Autorité souligne également lors l'importance de l'article 6.3 du RGPD qui – lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution – prescrit que la réglementation qui encadre de tels traitements devrait en principe au moins mentionner les éléments essentiels suivants de ces traitements :
- la finalité du traitement ;

¹ Considérant 43 RGPD : « (...) *il convient que celui-ci [le consentement] ne constitue pas un fondement juridique valable pour le traitement de données à caractère personnel dans un cas particulier lorsqu'il existe un déséquilibre manifeste entre la personne concernée et le responsable de traitement, en particulier lorsque le responsable du traitement est une autorité publique (...)* ».

- les types ou catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement ; ces données doivent en outre être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (« *minimisation des données* »)² ;
 - les personnes concernées ;
 - les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ;
 - les durées de conservation³ ;
 - la désignation du (des) responsable(s) du traitement.
7. L'Autorité constate que si les finalités de traitement peuvent être déduites de l'article 7 du projet d'arrêté, comme suggéré ci-dessus, les autres aspects énumérés au point 6 ne sont pas abordés, ou le sont de manière parfois insuffisante.

2. Catégories de données traitées et proportionnalité

8. Les données personnelles traitées doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, en application de l'article 5.1.d du RGPD.
9. Le projet d'arrêté prévoit la publication sur le site Internet des Sociétés et de la Société wallonne de la décision d'attribution des logements sociaux par commune, outre le type de logement attribué, notamment le fait qu'il s'agit d'un logement adapté ou conçu spécifiquement pour des personnes de plus de 65 ans. L'Autorité prend note du fait que selon les informations fournies par le demandeur, cette publication n'est pas nominative. L'Autorité s'oppose en effet à toute publication sur Internet du nom des locataires sociaux.
10. L'Autorité comprend que la publication (non nominative) de ces informations est nécessaire pour permettre aux personnes concernées d'intenter d'éventuels recours s'il n'avait pas été tenu compte de leur priorité dans l'attribution.
11. En outre, l'Autorité suggère de préciser expressément que les informations publiées seront uniquement celles prévues à l'article 5 § 3 du projet d'arrêté, à savoir, « *la commune, la section de commune ou le quartier où se situe le logement attribué ; le type de logement* ».

² Voir l'article 5.1.c) du RGPD.

³ Voir l'article 5.1.e) du RGPD.

attribué (social, loué à des étudiants, adapté ou conçu spécifiquement pour des personnes de plus de 65 ans) ».

12. Afin de respecter le principe de proportionnalité, il importe de préciser clairement les catégories de données traitées par finalité de traitement. Le projet d'arrêté énumère les types de données traitées. Ainsi, le dossier de candidature devra comporter la preuve des revenus des membres du ménage (article 1 8° *juncto* article 13 § 1 du projet d'arrêté), ainsi que les documents justifiant le niveau de priorité du candidat selon les critères déterminés par le projet d'arrêté (article 16 § 2 du projet d'arrêté), et le numéro de registre national du locataire et des membres de son ménage (voir les remarques ci-dessous sous le titre « *échanges de données administratives* »).

13. Au sujet de la preuve des revenus, que les candidats locataires sont tenus d'annexer à leur demande, l'Autorité invite le demandeur à mettre en œuvre pour autant que possible le principe « *only once* » dans la collecte des données, et rappelle l'existence de l'Accord de coopération du 26 août 2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré. Il n'apparaît pas de manière évidente pourquoi le demandeur ne peut prévoir que les Sociétés obtiennent les informations de preuve souhaitées auprès des autorités fiscales, et ce afin de faciliter autant que possible la charge administrative des personnes en demande de logement. L'Autorité recommande donc de veiller au respect du principe « *only once* » lors de la collecte des données, en particulier, des données fiscales sollicitées, et justifier toute exception à ce principe, le cas échéant

14. Le système de priorités pour l'attribution des logements peut nécessiter le traitement de données médicales, dans les cas décrits par l'arrêté. Ainsi par exemple, une priorité est accordée aux personnes reconnues handicapées ou invalides (article 16 § 2 du projet d'arrêté). Ou encore, le candidat locataire peut demander à déroger au logement qui lui est attribué « *pour des motifs fondés sur des critères médicaux attestés par un médecin ou de cohésion sociale ou d'urgence sociale* » (Article 13 §1 1° d) du projet d'arrêté). Un tel traitement, s'il peut être justifié sur base de l'article 6.1.c) ou e) RGPD, nécessite la prise en compte des articles 9 RGPD *juncto* l'article 9 de la LTD qui indiquent notamment quelles mesures de sécurité supplémentaires devront être prévues (voir nos remarques ci-dessous sous le titre « *mesures de sécurité* »).

15. Il va de soi que le législateur ne peut lister par avance de manière exhaustive toutes les données nécessaires à l'examen d'une demande d'admission. C'est particulièrement le cas lorsqu'une demande est introduite sur base de motifs définis de manière large dans le projet

d'arrêté. Ainsi par exemple, une demande de mutation de logement peut être introduite sur les motifs « *fondés sur des critères [...] de cohésion sociale ou d'urgence sociale* » (article 17 § 1 1° (e)). De tels critères sont définis à l'article 1 21° et 22° du projet d'arrêté. La Société de logement devra alors se faire remettre « *tout renseignement nécessaire à la vérification des conditions d'admission* » - sans d'ailleurs que cela ne doive faire l'objet d'un consentement préalable de la personne concernée (voir le commentaire à ce sujet sous le titre « *fondements juridiques et finalités* »). Le responsable du traitement devra veiller à la nécessité et la proportionnalité des données demandées au cas par cas, dans le cadre de la mise en œuvre des bases légales prévues aux articles 6.1 c) et/ou e) du RGPD, comme indiqué précédemment. A cet égard, l'Autorité rappelle qu'il incombe au responsable de traitement de démontrer que les principes de base du RGPD sont respectés (article 5.2 RGPD). Dans cette mesure, il appartiendra au responsable de traitement de motiver dûment par rapport aux critères d'accès aux logements, toute demande de pièce supplémentaire par rapport aux données dont la collecte est explicitement prévue dans le projet d'arrêté.

16. En ce qui concerne les critères d'attribution de logements, au regard desquelles les données personnelles seront traitées, l'Autorité souligne que la charge de la preuve du responsable de traitement au sens de l'article 5.2 précité, serait allégée si les notions de « *cohésion sociale* » ou d' « *urgence sociale* » étaient définies de façon plus précise dans l'arrêté⁴. Les tentatives de définition actuelles font l'effet de boîtes de pandores. Ainsi, par exemple, la notion de « *cohésion sociale* » est définie dans le décret de base du 4 mai 2017 comme étant « *l'ensemble des processus qui contribuent à assurer, à tous les individus ou groupes d'individus, l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel et à permettre à chacun, de participer activement à la société et d'y être reconnu et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son âge, son niveau socio-économique, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap* » : s'agit-il de super-critères de priorité permettant de passer outre le système de priorités défini sur base de critères explicites à l'article 16 du projet d'arrêté ? le cas échéant, sur base de quels critères objectivables la nécessité de « *cohésion sociale* » permettrait-elle de primer les critères de l'article 16 : l'Autorité doit-elle comprendre que le demandeur réserverait aux Sociétés la faculté d'appliquer des quotas (si oui lesquels ?) relatifs à la présence de tel pourcentage d'individus dans une commune ou un quartier déterminé ? Il appartient au demandeur de clarifier les critères pertinents et mettre en balance le souhait de flexibilité dans son approche sociale d'une part, avec la nécessité d'une sécurité juridique, d'autre part, corollaire d'une égalité de traitement entre les demandeurs de logements sociaux.

⁴ Voir les articles 1 21° et 1 22° du projet d'arrêté.

17. Concrètement, les catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement seront collectées par un formulaire de candidature, ou par les annexes à ce formulaire, dont le modèle reste à définir par la Société wallonne du logement (voir par exemple, l'article 13 § 1 al. 1 (d) et (e)). Le même mécanisme est prévu à l'article 17 en ce qui concerne les demandes de mutation de logement. L'Autorité souligne que les données réclamées devront correspondre aux catégories de données définies dans le projet d'arrêté de manière explicite ou fonctionnelle eu égard à la nécessité de vérifier les critères d'accèsion aux logements sociaux ou de mutation. L'Autorité souligne que l'appréciation et marge de manœuvre de la Société wallonne du logement à cet égard sera limité au lay-out du document. Autrement dit, en aucun cas la Société wallonne ne peut étendre les catégories de données demandées par rapport aux données définies de manière explicite ou fonctionnelle dans le projet d'arrêté.
18. En ce qui concerne les catégories de personnes dont les données sont traitées, le projet d'arrêté vise les candidats locataires et, le cas échéant, leur ménage. Ainsi par exemple, les revenus nets sont déterminés en fonction des membres du ménage qui occupent le logement (article 1 8° RGPD).
19. Sous réserve de mise en œuvre du principe de proportionnalité dans la collecte de données, et du respect du principe « *only once* » lors de la collecte des données de candidature, l'Autorité estime donc que les données traitées sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

3. Banques de données et échange de données entre administrations

20. La gestion des demandes de logement social implique le traitement de données personnelles dans diverses bases de données. Ainsi, les demandes de candidature sont inscrites dans le « *registre informatisé des candidatures coordonné par la Société wallonne, selon les standards fixés par celle-ci* » (article 14) ; les demandes de mutation sont inscrites dans « *le registre informatisé des mutations* » (article 18). Les demandes de déroger au logement proportionné pour des critères médicaux, ou encore des demandes d'adaptation de logements doivent être enregistrés par la Société dans « *le registre des candidatures* ». La Société tient également un « *registre des logements d'utilité publique étudiant* » (article 33).
21. A cet égard, l'Autorité recommande de mieux définir l'étendue et le fonctionnement de ces banques de données : s'agit-il de plusieurs banques de données ou d'une banque de données

centrale coordonnée par la Société wallonne ? Quel(s) est/sont alors le/les responsables de traitement : les Sociétés ou la Société wallonne (voir les remarques sous le titre « *responsabilité* »). Qui a accès à ces données, quels données y sont enregistrées (l'existence d'une demande de logement et/ou également toutes les preuves justificatives ?) et quelles sont les finalités de ces bases de données ? L'Autorité recommande d'apporter ces précisions, notamment sur l'existence d'une ou plusieurs bases de données centralisées le cas échéant, via l'insertion d'une ou plusieurs définitions à l'article 1^{er} du projet d'arrêté.

22. La note au gouvernement précise par ailleurs que les données des candidats sont vérifiées « *dans un environnement d'échange de données de plus en plus automatisé, notamment avec la Banque carrefour de la sécurité sociale et le SPF Finance* » (note au gouvernement, p. 4). Pour l'accès à des données à caractère personnel provenant d'autorités fédérales tels que le SPF Finances ou le Registre national, il faut tenir compte de l'article 20 LTD, de l'article 15 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, et de l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral. Ces articles encadrent l'obligation de conclure un protocole d'accord pour les flux de données qui ont leur origine au sein de l'autorité fédérale, ainsi que les circonstances qui requièrent une délibération du Comité de sécurité de l'information ou de la Chambre autorité fédérale ou de la Chambre sécurité sociale.
23. Enfin, l'Autorité insiste pour que l'organisation et la coordination des divers flux de données entre administrations soient confiés à des intégrateurs de services légalement encadrés (comme la Banque carrefour de la Sécurité sociale), étant donné qu'en la matière, ces acteurs disposent de la plus grande expérience et de la plus grande expertise. Pour certains traitements, l'intervention d'intégrateurs de services est d'ailleurs rendue obligatoire par la loi. Il est aussi recommandé de mentionner explicitement l'intervention des intégrateurs de services compétents dans le projet d'arrêté, et, le cas échéant, l'intervention d'un intégrateur de services wallon en application des accords de coopération et d'échanges de données du 26 août 2013 ou du 5 mai 2014⁵.

⁵ Accord de coopération du 15 mai 2014 entre la Région wallonne et la Communauté française portant exécution de l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative (M.B. 25.08.2014) ; Accord de coopération du 26 août 2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré

4. Responsabilité

24. La désignation explicite du responsable de traitement est un élément essentiel de l'application du RGPD. Le responsable du traitement se voit en effet assigner la majorité des obligations à remplir en vertu du RGPD.
25. L'Autorité constate qu'en l'occurrence, le projet d'arrêté ne désigne pas le responsable de traitement, qui pourrait être la Société de logement social ou encore les Sociétés de logement de services public telles que définies à l'article 1^{er} 4^o et 5^o du projet d'arrêté. Si d'autres intervenants sont appelés à prendre le rôle de responsable ou co-responsables de traitement, ou encore de sous-traitant, il y a lieu de le préciser, comme par exemple, en ce qui concerne les logements étudiants, dont la gestion peut être confiée par la Société au pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur ou d'une université (article 32 du projet d'arrêté). La même question se pose en ce qui concerne la Chambre des recours visée à l'article 9 du projet d'arrêté, laquelle est instituée au sein de la Société wallonne : s'agit-il d'un responsable de traitement à part entière ou d'un sous-traitant agissant pour le compte de la Société wallonne ?
26. Si plusieurs responsables de traitement étaient désignés, il faut le cas échéant tenir compte de l'article 26 du RGPD qui impose l'obligation de prévoir entre responsables conjoints du traitement un accord contractuel où sont définies leurs obligations respectives pour chaque traitement concerné.

5. Délais de conservation

27. Le projet d'arrêté ne prévoit aucune disposition relative au délai et modalités de conservation des données traitées. 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 d'arrêté, et le cas échéant, adaptée en fonction des responsables de traitement concernés et des finalités pour lesquelles ces derniers traitent les données personnelles concernées. 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 (points 3.4 et suivants).

6. Mesures de sécurité

28. L'article 32 du RGPD oblige le responsable de traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel traitées. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu d'une part, de l'état des connaissances en la matière, et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, la nature des données à protéger et les risques potentiels (voir considérant 83).
29. Le projet d'arrêté ne comporte aucune mention concernant les mesures de sécurité appropriées qui seront prises. Bien que cette obligation découle naturellement de la qualité de responsable de traitement, l'Autorité recommande de mieux encadrer l'obligation de sécurité dans le projet, notamment, lorsque des données personnelles relatives aux demandes de logement sociaux sont échangées entre administrations (voir le titre « *banques de données et échange de données entre administrations* ») ou traitées par le service de médiation commun à la Communauté française et la Région wallonne (article 11 du projet d'arrêté).
30. En ce qui concerne les catégories particulières de données au sens des articles 9 (données de la santé), l'article 9 de la LTD indique quelles mesures de sécurité supplémentaires devront être prévues, ainsi notamment, en ce qui concerne les données de la santé, il convient de :
 - désigner les catégories de personnes, ayant accès aux données à caractère personnel, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées ;
 - tenir la liste des catégories des personnes ainsi désignées à la disposition de l'Autorité ;
 - veiller à ce que ces personnes désignées soient tenues par une obligation légale ou statutaire ou par une disposition contractuelle équivalente au respect du caractère confidentiel des données visées (article 9 LTD).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité recommande de prendre en compte les remarques formulées aux paragraphes suivants :

- Paragraphe 5 : L'Autorité demande dès lors que la notion de « *consentement* » soit supprimée de l'arrêté à titre de base légale de traitement à l'article 13 § 1 1^o g) et 17 § 1 al. 1^o (h) ;
- Paragraphes 9 -11 : limiter la publicité (publication non nominative) des décisions d'attribution de logements au strict nécessaire pour garantir l'effectivité des droits de recours et préciser expressément que les informations publiées seront uniquement celles prévues à l'article 5 § 3 du projet d'arrêté, à savoir, « *la commune, la section de commune ou le quartier où se situe le logement attribué ; le type de logement attribué (social, loué à des étudiants, adapté ou conçu spécifiquement pour des personnes de plus de 65 ans)* » ;
- Paragraphe 13 : veiller au respect du principe « only once » lors de la collecte des données, en particulier, des données fiscales sollicitées, et justifier toute exception à ce principe, le cas échéant ;
- Paragraphes 20 et 21 : définir l'étendue et le fonctionnement des banques de données envisagées aux articles 14, 18 et 33, notamment quel est le/les responsable(s) de traitement ; qui accède à ces données, pour quelles finalités, et quelles données y sont enregistrées ;
- Paragraphe 23 : confier l'organisation et la coordination des divers flux de données entre administrations à un intégrateur de services ;
- Paragraphes 24-26 : désigner explicitement le ou les responsable(s) de traitement ;
- Paragraphe 19 : prévoir le délai et les modalités de conservation des données traitées en fonction des responsables de traitement concernés et des finalités pour lesquelles ces derniers traitent les données personnelles concernées ;
- Paragraphes 28 et suivants : mieux encadrer l'obligation de sécurité, notamment compte tenu de l'articles 9 LTD lorsque des données de la santé sont traitées.

(sé) An Machtens
Administrateur f.f.

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