



Avis n° 55/2019 du 27 février 2019

Objet : demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant le fonctionnement du "Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen" (Fonds pour la lutte contre les expulsions) (CO-A-2019-017)

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Liesbeth Homans, Ministre flamande de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté, reçue le 21 décembre 2018 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 27 février 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre flamande de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté, ci-après le demandeur, sollicite l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant le fonctionnement du "Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen" (Fonds pour la lutte contre les expulsions) (ci-après le projet d'arrêté).

Contexte

2. Le projet d'arrêté crée un mécanisme de coopération entre le Fonds pour la lutte contre les expulsions (ci-après le Fonds) d'une part et les centres publics d'action sociale (CPAS). Impliquer les CPAS dans la détection d'éventuelles expulsions permettrait à l'avenir au Fonds de pouvoir intervenir de façon plus ciblée afin d'accompagner les locataires en retard de paiement. La coopération entre les CPAS et le Fonds se déroule comme suit :
 - le CPAS reçoit une demande d'accompagnement ou propose d'office un accompagnement au locataire ;
 - si le locataire introduit une demande d'aide, le CPAS contrôle l'indigence de ce locataire ;
 - si le locataire est indigent, l'accompagnement commence par la conclusion d'une convention entre le CPAS, le locataire et le bailleur (la convention tripartite).
3. La convention tripartite régit entre autres les aspects suivants visant à éviter l'expulsion :
 - le locataire s'engage à respecter un plan de paiement établi en concertation ;
 - le bailleur n'entreprend aucune démarche juridique tant que le plan de paiement est respecté ;
 - le CPAS apure 50% des arriérés de loyer au moyen d'un paiement direct au bailleur.
4. Le Fonds paie ensuite trois types d'interventions au CPAS afin de le rémunérer de son rôle dans le processus de médiation (frais de personnel et de fonctionnement, apurement de l'arriéré de loyer et une "prime" si 12 mois après la signature de la convention tripartite, le locataire se trouve dans une situation de logement stable). Pour obtenir cette intervention, le CPAS doit introduire une demande en ce sens auprès du Fonds. Pour évaluer si le Fonds versera ou non cette intervention financière au CPAS, un échange de données à caractère personnel du locataire et du bailleur a lieu entre les deux instances. Le traitement de données à caractère personnel par le CPAS et le Fonds est régit en particulier par l'article 10 du projet d'arrêté.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Fondement juridique

5. D'après la note au Gouvernement flamand qui accompagne le projet d'arrêté, le demandeur base la légitimité du traitement de données à caractère personnel sur le consentement donné par le locataire et le bailleur dans la convention tripartite. Le modèle de convention de la convention tripartite mentionne en effet que : "*le locataire / le bailleur accepte que le CPAS transmette une copie de la présente convention au Fonds pour la lutte contre les expulsions*". [Traduction libre effectuée par le Secrétariat de l'Autorité en l'absence de traduction officielle]
6. En vertu de l'article 6.1.a) du RGPD, le consentement de la personne concernée constitue un fondement juridique pour le traitement de données à caractère personnel. Par un acte positif clair, une personne concernée "*manifeste de façon libre, spécifique, éclairée et univoque son accord au traitement des données à caractère personnel la concernant*"¹. Un consentement valable comporte donc quatre éléments centraux : un consentement valable en droit doit être libre, spécifique, éclairé et univoque.
7. Le projet d'arrêté crée, au moyen d'une fiction juridique, un consentement dans le chef du locataire / du bailleur. Ce consentement n'est pas libre. Le considérant 43 du RGPD dispose ce qui suit : "*il convient que celui-ci [le consentement] ne constitue pas un fondement juridique valable (...) lorsqu'il existe un déséquilibre manifeste entre la personne concernée et le responsable du traitement, en particulier lorsque le responsable du traitement est une autorité publique et qu'il est improbable que le consentement ait été donné librement au vu de toutes les circonstances de cette situation particulière*".
8. Les lignes directrices du Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données en matière de consentement rappellent qu'il n'est pas probable que des autorités publiques puissent se fonder sur le consentement dès lors qu'il existe un déséquilibre entre la personne concernée et l'autorité et du fait que la personne concernée n'a pas de solution alternative réaliste à l'acceptation du traitement². Si la personne concernée veut bénéficier de cette intervention du Fonds, elle *doit* donner un consentement *libre*. Il s'agit évidemment d'une *contradictio in terminis*. Le consentement n'est pas le fondement juridique approprié pour légitimer l'échange

¹ Considérant 32 du RGPD.

² Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données, "Lignes directrices sur le consentement au sens du règlement 2016/679", 10 avril 2018, p. 6-7, à consulter via le lien suivant : https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=623051 .

de données entre le CPAS et le Fonds dans le cadre de l'apurement financier entre les deux institutions. Les articles 6.1.c) ou 6.1.e) du RGPD constituent les fondements juridiques consacrés pour ces traitements.

9. L'Autorité a formulé une remarque similaire dans ses avis n° 147/2018 et 148/2018 du 19 décembre 2018³.
10. En l'occurrence, le fondement le plus approprié réside dans l'article 6.1.c) du RGPD : le traitement est nécessaire au respect de l'obligation légale du Fonds d'indemniser le CPAS qui joue un rôle de médiateur dans le cadre de la lutte contre d'éventuelles expulsions.

2. Données administratives

11. Sur la base du fondement juridique figurant à l'article 6.1.e) du RGPD, il existe des dispositions légales permettant la réclamation de données à caractère personnel auprès d'autres services publics.
12. Conformément à l'article 3 du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, les entités de l'administration flamande recueillent les données dont elles ont besoin pour développer l'échange électronique de données administratives, auprès de sources authentiques de données. En vertu de l'article 8 de ce décret, tel que modifié par l'article 16 du décret du 8 juin 2018⁴, toute communication électronique de données à caractère personnel par une autorité à une autre autorité ou à une autorité extérieure nécessite un protocole conclu entre les autorités concernées. Vu que le Fonds fait partie du Département flamand de l'environnement⁵ et que les CPAS⁶ sont des instances au sens de l'article I.3 du *décret de gouvernance* du 7 décembre 2018 cette obligation s'applique intégralement⁷.

³ Avis n° 147/2018 de l'Autorité du 19 décembre 2018, à consulter via ce lien :

https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_147_2018.pdf ;

Avis n° 148.2018 de l'Autorité du 19 décembre 2018, à consulter via ce lien :

https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_148_2018.pdf .

⁴ Décret du 8 juin 2018 *contenant l'ajustement des décrets au 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 (règlement général sur la protection des données)*, M.B. du 26 juin 2018.

⁵ Voir l'article 58 du décret du 23 décembre 2011 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2012*, M.B. du 30 décembre 2011.

⁶ Décret du 30 avril 2004 *portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique "Kind en Gezin"*, M.B. du 7 juin 2004.

⁷ Pour le champ d'application de cette obligation, voir l'article 2, 10° du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, M.B. du 29 octobre 2008. Pour la notion d' "instance" [NdT : "autorité" au sens de l'article 16 du décret du 8 juin 2018], ce décret renvoie au *décret de gouvernance* du 7 décembre 2018, MB 19 décembre 2018.

13. Ce protocole n'est toutefois pas requis lorsque le comité de sécurité de l'information est compétent pour émettre une délibération concernant cette même communication⁸. À cet égard, l'Autorité attire l'attention sur 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*. Dans la mesure où les CPAS interviennent en tant qu'institutions de sécurité sociale au sens de l'article 2, 2^o, f) de cette loi, une délibération du comité de sécurité de l'information est nécessaire. Si tel n'est pas le cas, un protocole d'accord au sens de l'article 8 du décret du 18 juillet 2008 suffit.
14. Dans ce contexte, l'article 10 du projet d'arrêté doit être adapté en supprimant la partie de phrase : "*sans préjudice de l'application de la réglementation relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, à savoir la réglementation qui s'applique spécifiquement lors de la communication de données à caractère personnel, telle que spécifiée le cas échéant au niveau fédéral ou flamand*". Bien que cette phrase exprime l'intention louable de respecter la législation en vigueur, l'Autorité rappelle qu'une telle disposition légale ne présente aucune valeur juridique ajoutée. Il va de soi que la législation présente et à venir s'applique(ra) aux traitements de données à caractère personnel qui relèvent de leur champ d'application⁹. En outre, cette formulation peut mener à des interprétations *a contrario* illégales où l'applicabilité des mécanismes mis en place par la loi formelle et le décret pour permettre l'échange de données à caractère personnel au sein du secteur public dépendrait de décisions prises par le pouvoir exécutif.

3. Éléments essentiels

15. En vertu du principe de légalité qui découle de l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels qui caractérisent un traitement de données à caractère personnel par l'autorité publique doivent être repris dans la loi formelle ou le décret. Ces éléments sont les suivants :
- les finalités déterminées, explicites et légitimes ;
 - les (catégories de) données à caractère personnel qui sont pertinentes et non excessives ;
 - le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
 - la désignation du responsable du traitement.

⁸ Créé en application de l'article 2 de la loi du 5 septembre 2018 *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 679 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, M.B.* du 10 septembre 2018.

⁹ Voir dans le même sens l'avis n° 63/2018 de l'Autorité du 25 juillet 2018, point 28, à consulter via ce lien : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_63_2018.pdf .

16. Le projet d'arrêté désigne le Fonds en tant que responsable du traitement et fixe également un délai de conservation, alors qu'il s'agit d'éléments essentiels qui doivent figurer dans le décret. L'article 61 du décret du 23 décembre 2011 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2012 permet cependant déjà de déduire la finalité de l'intervention du Fonds : "*l'octroi de subventions aux bailleurs ou aux locataires qui remplissent les conditions pour l'obtention de l'intervention, telles que fixées par le Gouvernement flamand.*"
17. Par conséquent, le décret du 23 décembre 2011 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2012* doit être adapté de manière à ce que le délai de conservation et la qualité de responsable du traitement aient désormais un fondement décrétoal. Enfin, le décret doit mentionner les catégories de données à caractère personnel, telles que : "*les données de contact et relatives à l'identité du locataire / du bailleur et les informations financières nécessaires pour le contrôle du respect du plan de paiement.*" Ces catégories de données à caractère personnel peuvent ensuite être développées dans le protocole d'accord ou dans la délibération du comité de sécurité de l'information.

4. Responsabilité

18. L'article 4.7) du RGPD dispose que "*lorsque les finalités et les moyens [du] traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre*".
19. Vu l'étroite coopération entre le Fonds et les CPAS dans le traitement des dossiers relatifs à des expulsions imminentes, le demandeur doit vérifier s'il n'est pas indiqué d'établir que les deux instances sont des responsables conjoints du traitement au sens de l'article 26 du RGPD.

5. Information de la personne concernée

20. L'article 13 du RGPD définit quelles informations le responsable du traitement doit fournir à la personne concernée lorsque les données à caractère personnel sont directement collectées auprès de cette personne. La personne concernée doit recevoir ces informations au moment où les données en question sont obtenues.
21. À cet égard, le demandeur doit adapter la convention tripartite en prévoyant une clause d'information avisant les parties signataires de l'échange de données à caractère personnel entre le CPAS et le Fonds. Il est aussi recommandé que la clause d'information mentionne de

manière concise le but, le fondement légal et l'identité des instances qui traitent les données à caractère personnel, ainsi que la possibilité d'accéder et de rectifier ces données¹⁰.

6. Traitement à des fins statistiques

22. Enfin, l'article 10 du projet d'arrêté mentionne que le Fonds peut traiter les données à caractère personnel à des fins statistiques. "À cette fin", le Fonds peut mettre ces données à caractère personnel à la disposition de toutes les entités qui relèvent du département flamand de l'Environnement, comme défini à l'article 29 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 juin 2005 *relatif à l'organisation de l'Administration flamande*. La question se pose toutefois de savoir pourquoi le Fonds devrait transmettre les données à caractère personnel qu'il reçoit à d'autres entités au sein du même département afin que celles-ci puissent en tirer des statistiques. Il devrait normalement suffire que le Fonds établisse lui-même des statistiques sur son fonctionnement propre pour ensuite les communiquer aux autres entités qui font partie du département flamand de l'Environnement.
23. Pour dire les choses plus clairement : dans quelle hypothèse l' "Agentschap Natuur en Bos" (Agence de la Nature et des Forêts), par exemple, aurait-elle besoin du plan de paiement d'un locataire indigent pour ensuite en tirer des statistiques pour le Fonds ? La transmission de données statistiques au sein du département est libre et n'est pas soumise au RGPD car il s'agit de données à caractère personnel anonymisées au sens du considérant 26 du RGPD. La transmission de données à caractère personnel au sein du département en vue d'être ensuite traitées à des fins statistiques auprès d'une autre agence est évidemment soumise au RGPD (en particulier à l'article 89 du RGPD). Il est dès lors nécessaire de désigner l'agence précise ou le conseil consultatif précis qui assurerait ce traitement, en précisant que cet acteur ne peut utiliser les données à caractère personnel pour aucune autre finalité.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité estime que pour que le projet d'arrêté offre suffisamment de garanties en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel des personnes concernées, le demandeur doit apporter les adaptations suivantes :

- supprimer la partie de phrase : *"sans préjudice de l'application de la réglementation relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, à savoir la réglementation qui s'applique spécifiquement lors de la*

¹⁰ Voir de manière similaire : avis n° 90/2018 de l'Autorité du 26 septembre 2018, à consulter via ce lien : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_90_2018.pdf

communication de données à caractère personnel, telle que spécifiée le cas échéant au niveau fédéral ou flamand" (point 14). ;

- ancrer dans un décret le délai de conservation, la qualité de responsable du traitement les catégories de données à caractère personnel (point 17) ;
- intégrer une clause d'information dans la convention tripartite (point 21) ;
- désigner l'agence précise ou le conseil consultatif précis qui assurerait ce traitement, en précisant que cet acteur ne peut utiliser les données à caractère personnel pour aucune autre finalité (point 23).

(sé) An Machtens
L'Administrateur f.f.,

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