



Avis n° 55/2018 du 4 juillet 2018

Objet: avis concernant un avant-projet de décret relatif au passeport du bâtiment (CO-A-2018-043)

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 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Bart Tommelein, Ministre flamand du Budget, des Finances et de l'Énergie, reçue le 23 mai 2018 ;

Vu les informations complémentaires, reçues le 20 juin 2018 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 4 juillet 2018, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 23 mai 2018, l'Autorité a reçu du Ministre flamand du Budget, des Finances et de l'Énergie une demande d'avis concernant l'avant-projet de décret relatif au passeport du bâtiment, ci-après l'avant-projet.
2. Selon l'Exposé des motifs, le Gouvernement flamand travaille à l'élaboration du passeport du bâtiment/passeport de l'habitation. Il s'agit d'une interface numérique unique pour le citoyen lui permettant d'avoir une vue générale de toutes les informations relatives à son habitation et à ses terrains. Le passeport du bâtiment et le passeport de l'habitation doivent déboucher sur une plateforme de publication intégrale qui pourra être consultée par l'utilisateur qui est titulaire d'un droit réel et par son mandataire, via un portail¹.
3. Actuellement, il n'est question que du passeport de l'habitation. À terme, le passeport de l'habitation sera étendu à d'autres bâtiments. L'avant-projet en tient déjà compte, raison pour laquelle il est fait référence au "passeport du bâtiment"². En outre, une extension de la collaboration avec d'autres services publics est prévue afin de renforcer l'information à l'égard du citoyen et des entreprises.
4. Pour pouvoir rapidement réagir aux modifications du passeport du bâtiment, certains aspects sont régis par arrêté(s) d'exécution. L'Autorité n'a reçu aucun projet d'arrêté d'exécution.

II. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

A. Finalité

5. Pour l'élaboration du passeport de l'habitation, un accord de coopération a déjà été conclu entre quatre agences flamandes³. À cet égard, la Vlaamse Toezichtcommissie (Commission de contrôle flamande ou VTC) a accordé une autorisation *light* pour les flux de données dans le cadre du passeport de l'habitation⁴. Comme précisé ci-dessus, le but est d'étendre, à terme, l'accord de coopération à d'autres services publics flamands, fédéraux et locaux.
6. L'article 2 de l'avant-projet définit deux notions : le passeport du bâtiment et le titulaire d'un droit réel :

¹ Exposé des motifs de l'avant-projet, p. 1.

² Exposé des motifs, p. 1.

³ Il s'agit de l'Agence flamande de l'Énergie, de l'Agence "Wonen-Vlaanderen" (Logement - Flandre), du Département de l'Environnement et de la Société publique flamande des déchets.

⁴ Délibération VTC n° 23/2017 du 19 juillet 2017.

"1° passeport du bâtiment : un instrument permettant d'échanger des informations relatives au bâtiment, au terrain et à l'environnement et de les enregistrer éventuellement numériquement ;

2° titulaire d'un droit réel : la personne ou une des personnes, telles que connues auprès du Service public fédéral Finances, Service Documentation patrimoniale, disposant d'un droit de propriété, d'un droit de superficie, d'une emphytéose ou d'un usufruit concernant un bâtiment ou un terrain."

[NdT : tous les passages cités de l'avant-projet sont des traductions libres réalisées par le Secrétariat de l'Autorité, en l'absence d'une traduction officielle].

7. Le passeport du bâtiment est donc un système numérique qui permet aux citoyens, aux entreprises et aux pouvoirs publics de consulter des informations sur des habitations et des bâtiments qui sont disponibles auprès des différents services publics. Afin de pouvoir consulter les informations, le titulaire d'un droit réel ou son mandataire doit se connecter au passeport du bâtiment (portail) sur la base d'une authentification forte. Ensuite, les informations demandées qui sont disponibles auprès du (des) service(s) public(s) concerné(s) s'affichent. L'accessibilité des informations se fait via l'Intégrateur de services flamand (ISF).

8. L'article 3 de l'avant-projet définit les finalités poursuivies par le passeport du bâtiment :
"vise à réaliser un parc de bâtiments durable, qualitatif et économique d'un point de vue énergétique en :

1° informant le citoyen. À cet effet, les pouvoirs publics partagent les informations via une intégration de services en fonction du citoyen ;

2° facilitant la communication entre le citoyen, l'entreprise et les pouvoirs publics".

9. Selon l'Exposé des motifs, le passeport du bâtiment pourra également être utilisé à l'avenir pour :

- ajouter des informations dans un coffre numérique qui est lié au profil propre de la personne concernée ;
- compléter des informations avec des données disponibles auprès de l'instance ;
- partager des informations de manière simplifiée avec un tiers ;
- ajouter des informations sous une forme anonymisée⁵.

Dans ces cas aussi, le passeport du bâtiment fonctionne en tant qu'intégration de services et dès lors, aucune information n'est conservée pendant longtemps dans le passeport du bâtiment.

10. L'Autorité constate que l'avant-projet vise à concrétiser l'obligation de publicité active de l'administration à laquelle sont soumis les pouvoirs publics. Il s'agit d'informations qui sont gérées par divers services publics mais qui ne sont pas directement disponibles pour la personne concernée.

⁵ Exposé des motifs, p. 6 et 8.

Ces informations sont liées aux titulaires de droits réels. En outre, le passeport du bâtiment est une application permettant de rendre des informations sur les bâtiments, le terrain et l'environnement efficacement accessibles pour la personne concernée.

11. Il résulte de ce qui précède que les finalités du traitement de données à caractère personnel sont conformes à l'article 5.1.b) et c) du RGPD⁶ qui exige que les finalités soient déterminées, explicites, légitimes et proportionnelles et fondées sur une base légale (article 6.1.c) combiné à l'article 6.3 du RGPD).

12. Sous réserve de plusieurs remarques ponctuelles qui seront discutées ci-après, l'Autorité est favorable à la présente initiative et n'a pas de remarque spécifique à cet égard.

B. Commentaire des articles

Article 2

13. Comme cela est expliqué aux points 5 à 9 inclus, il est question, avec le passeport du bâtiment, d'une intégration de services. Cela implique que les informations (données à caractère personnel) ne sont pas réunies en permanence et qu'aucune conservation de celles-ci n'est visée à long terme⁷. Selon l'Exposé des motifs, "*après la session, rien des informations demandées n'est enregistré dans le passeport du bâtiment proprement dit et les informations demandées restent dans les banques de données des entités*". Néanmoins, l'Autorité constate que selon l'article 2, 1° de l'avant-projet, le passeport du bâtiment servira aussi à enregistrer des informations. L'Autorité examinera ce point ultérieurement dans le présent avis, conjointement avec les articles 5 et 6 de l'avant-projet (points 17-23).

Article 4⁸

14. L'article 4 de l'avant-projet énumère les informations que contient le passeport du bâtiment. Il s'agit d'une liste non limitative de documents qui sont disponibles auprès des services publics flamands, comme "*des attestations, des agréments, des permis, des données techniques*" et "*des open data*". Selon l'Exposé des motifs, il s'agit d'informations qui sont gérées par différentes instances publiques mais qui ne sont pas directement accessibles pour la personne concernée.

⁶ 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 ou RGPD)*.

⁷ Voir la recommandation d'initiative n° 03/2009 de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'APD (ci-après la Commission), du 1^{er} juillet 2009 *concernant les intégrateurs dans le secteur public*.

⁸ L'article 3 de l'avant-projet a déjà fait l'objet d'une discussion ci-dessus conjointement avec l'article 2 dans le cadre de la finalité du passeport du bâtiment (points 5-12).

15. L'Autorité se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par "*open data*". "Open data" est une expression générique qui fait l'objet de plusieurs interprétations sous divers angles, comme dans la perspective de "*big data*" mais qui n'est pas concrète en soi. L'Autorité incite le demandeur à apporter des précisions à ce sujet dans l'article 4 de l'avant-projet. Si l'on vise avec "open data" la réutilisation d'informations des pouvoirs publics, cela doit être prévu à l'article 4, en faisant au moins référence dans l'Exposé des motifs à la réglementation y afférente.

16. Selon l'Exposé des motifs, une délégation est accordée au Gouvernement flamand pour définir le contenu du passeport du bâtiment⁹. Toutefois, l'article 4 de l'avant-projet ne fait pas mention d'une délégation explicite au Gouvernement flamand. L'Autorité demande que cette délégation soit établie dans l'article 4 de l'avant-projet.

Articles 5 et 6

17. Selon l'article 5 de l'avant-projet, chaque titulaire d'un droit réel peut utiliser le passeport du bâtiment. Ces personnes peuvent également mandater des tiers pour consulter les données dans le passeport du bâtiment.

18. L'article 6, premier alinéa de l'avant-projet permet que le titulaire d'un droit réel ajoute et supprime des informations dans le passeport du bâtiment et accorde aussi à cet effet des droits d'écriture à un tiers.

19. La distinction entre les deux articles réside dans la délimitation des compétences d'un tiers mandaté. L'article 5 de l'avant-projet limite l'accès aux données dans le passeport du bâtiment par un tiers mandaté à la "*consultation*" des informations. L'article 6, premier alinéa de l'avant-projet étend l'accès au passeport du bâtiment par un tiers mandaté aux "*droits d'écriture*". Cela a trait au fait de compléter des informations via le coffre numérique.

20. En vertu de l'article 6, premier alinéa de l'avant-projet, "*le titulaire d'un droit réel peut (...) compléter des données dans le passeport du bâtiment et supprimer les données qu'il a complétées. Il peut à cet effet également accorder des droits d'écriture à un tiers.*" Selon l'Exposé des motifs, on pense ici au scannage ou au chargement par exemple de factures et de descriptions de travaux d'amélioration, de façon semblable d'attestations et d'agréments disponibles, de plans de permis de bâtir et de plans d'exécution¹⁰.

⁹ Exposé des motifs, p. 7.

¹⁰ Exposé des motifs, p. 8.

21. L'Autorité constate que la rédaction de l'article 6, premier alinéa de l'avant-projet peut créer une certaine confusion. Ainsi, le titulaire d'un droit réel peut accorder "*des droits d'écriture*" à un mandataire. L'Autorité estime que les droits d'écriture peuvent aussi bien concerner l'introduction que la modification de données. L'Autorité comprend dès lors l'article 6, premier alinéa au sens où le titulaire d'un droit réel ou son mandataire peut introduire les données dans le passeport du bâtiment et peut également les supprimer. En droit privé, le titulaire d'un droit réel peut également limiter le mandat à un tiers à l'introduction de données sans pouvoir les supprimer. L'ajout de l'élément de phrase selon lequel des droits d'écriture peuvent être accordés au mandataire vise peut-être la situation précitée dans laquelle le titulaire d'un droit réel a la liberté de définir la portée du mandat. Il n'y a toutefois pas plus de certitude.

22. Afin d'éviter la confusion, l'Autorité recommande de supprimer l'expression "droits d'écriture" et de reprendre la formulation de l'Exposé des motifs¹¹. Ainsi, l'article 6, premier alinéa de l'avant-projet pourrait être libellé comme suit : "*Chaque titulaire d'un droit réel ou le tiers mandaté par lui peut, (...), compléter des données dans le passeport du bâtiment et supprimer les données qu'il a complétées.*" La question de savoir si le tiers mandaté peut aussi bien compléter que supprimer des données est tranchée et établie par le titulaire d'un droit réel dans le mandat.

23. L'Autorité attache de l'importance au contrôle personnel des informations complétées par la personne concernée. L'Autorité lit dès lors les termes "et les données qu'il a complétées" dans le sens où le titulaire d'un droit réel ou son mandataire ne peut supprimer que les données qu'il, ou son mandataire, a lui-même complétées dans le passeport du bâtiment¹². C'est surtout important lorsqu'il y a plusieurs titulaires d'un droit réel pour le même bâtiment, ce qui a un impact sur la gestion des utilisateurs et des accès (point 33).

Article 7

24. Il ressort du deuxième alinéa de l'article 6 de l'avant-projet que pour chaque introduction de données dans le passeport du bâtiment, des informations sont fournies sur la finalité. Selon l'Exposé des motifs, il s'agit de situations dans lesquelles le titulaire d'un droit réel ou le mandataire est informé des finalités pour lesquelles les données qu'il a ajoutées peuvent être utilisées par les pouvoirs publics pour leurs activités de traitement légales. Ce pouvoir de traitement est accordé aux pouvoirs publics par l'article 7 de l'avant-projet.

25. Le premier alinéa de l'article 7 de l'avant-projet prévoit que les pouvoirs publics peuvent conserver et consulter les données complétées. En outre, les pouvoirs publics peuvent également

¹¹ Ibid.

¹² Voir également l'Exposé des motifs, p. 8.

traiter les données sous une forme anonymisée à des fins de monitoring, d'évaluation et d'enquête. Le deuxième alinéa de l'article 7 de l'avant-projet délègue le Gouvernement flamand pour déterminer les cas dans lesquels il est possible de mettre à disposition de tiers des données anonymisées ainsi que les conditions auxquelles ces données peuvent être utilisées.

26. Le premier alinéa de l'article 7 de l'avant-projet peut être compris dans le sens où la personne concernée doit être consciente que les pouvoirs publics peuvent consulter et conserver les données qu'elle a complétées sans condition. Toutefois, l'Exposé des motifs dit le contraire. Le principe est que l'Autorité flamande ne peut pas consulter les informations ajoutées dans le coffre numérique sans le consentement du titulaire d'un droit réel ou de son mandataire. On pourra indiquer quelle instance peut consulter les données¹³.

27. L'Autorité comprend que les informations ajoutées par la personne concernée ne sont accessibles que moyennant le consentement de la personne concernée qui a ajouté les données dans le coffre numérique. L'Autorité estime toutefois que cette condition d'admissibilité doit être définie explicitement dans le premier alinéa de l'article 7 de l'avant-projet. En effet, l'Exposé des motifs n'a (en soi) aucun pouvoir normatif.

28. Selon la rédaction du deuxième alinéa de l'article 7 de l'avant-projet, l'Autorité flamande peut "*traiter toutes les données dans le passeport du bâtiment de manière anonymisée (...)*". On ne sait pas clairement si l'Autorité flamande ne reçoit que des données anonymisées ou reçoit d'abord des données à caractère personnel qui ont été ajoutées par la personne concernée mais que l'Autorité doit elle-même anonymiser avant de les utiliser à des fins de monitoring, d'évaluation et d'enquête. L'Exposé des motifs n'apporte pas non plus de précision. Alors qu'il est d'abord expliqué que la personne concernée peut conserver les données ajoutées sous une forme anonymisée (et donc qu'il ne s'agit plus en principe de données à caractère personnel), il est précisé plus loin que des structures techniques d'échange seront élaborées pour permettre la conservation des informations par les pouvoirs publics sous une forme anonymisée¹⁴. L'Autorité estime que le deuxième alinéa de l'article 7 de l'avant-projet doit reprendre clairement que les pouvoirs publics ne peuvent recevoir que des données anonymisées. Sinon, il faut ajouter que les données doivent d'abord être anonymisées par un *trusted third party* (*tiers de confiance*), avant d'être disponibles pour l'Autorité flamande.

29. Dans le prolongement de la remarque précédente, l'Autorité se demande quelle est la plus-value de l'anonymisation sans que les données couplées du passeport du bâtiment soient réunies et enregistrées "quelque part" afin de procéder à l'anonymisation. Il ne s'agit donc pas seulement des données qui sont déjà conservées par les différentes autorités dans le cadre du passeport du bâtiment

¹³ Ibid.

¹⁴ Exposé des motifs, p. 9.

mais également des données qui sont disponibles dans le coffre numérique pour les autorités publiques, moyennant le consentement des personnes concernées, et qui sont éventuellement mises à la disposition de tiers. Ou est-ce précisément l'objectif ?

Article 8

30. En vertu de l'article 8 de l'avant-projet, le Gouvernement flamand *peut* définir des modalités pour le fonctionnement du passeport du bâtiment. Il s'agit d'une liste non limitative d'éléments qui peuvent être mis au point ultérieurement via un arrêté d'exécution, à savoir :

- désignation du responsable du traitement
- délai(s) de conservation
- gestion des utilisateurs et des accès.

31. L'Autorité constate que l'Autorité flamande détermine les finalités et les moyens pour le traitement de données à caractère personnel. À la lumière de l'article 4.7) du RGPD, l'Autorité est favorable à la désignation du responsable du traitement dans l'avant-projet.

32. En ce qui concerne le délai de conservation, l'Autorité fait remarquer que ce délai doit être proportionnel à la lumière de la (des) finalité(s) du traitement. L'Autorité ne dispose actuellement d'aucun élément lui permettant d'évaluer la proportionnalité de cet aspect. L'Autorité propose dès lors de supprimer le terme "*peut*" à l'article 8 de l'avant-projet et de formuler le début de la disposition comme suit : "*Le Gouvernement flamand détermine les modalités du traitement du passeport du bâtiment (...)*".

33. La remarque susmentionnée s'applique également à l'élaboration des règles pour l'identification et l'accès au passeport du bâtiment. À la lumière de la remarque formulée ci-dessus pour l'accès par d'autres administrations et titulaires des mêmes droits réels ou de droits réels différents sur le même bâtiment et/ou sur d'autres terrains, l'élaboration d'une gestion différenciée des utilisateurs et des accès est primordiale dans le cadre de la sécurité de l'information. Aussi en ce qui concerne la gestion des utilisateurs et des accès, l'Autorité estime que son élaboration doit lui être soumise (l'Autorité renvoie à la recommandation de la Commission n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*).

Par souci d'exhaustivité

34. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle l'article 36.4 du RGPD, en vertu duquel le législateur doit consulter l'Autorité dans le cadre de l'élaboration de mesures réglementaires qui

prévoient le traitement de données à caractère personnel ou qui ont un impact sur le traitement de données à caractère personnel.¹⁵

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité de protection des données

émet un avis favorable, à condition qu'il soit tenu compte des remarques suivantes :

- indiquer ce qu'il y a lieu d'entendre par "open data" (point 15) ;
- reprendre explicitement à l'article 4 la délégation au Gouvernement flamand de définir le contenu du passeport du bâtiment (point 16) ;
- lever la confusion quant aux droits d'écriture et à la suppression des données (points 21-22) ;
- établir explicitement la condition du consentement à l'article 7 (point 27) ;
- clarifier l'imprécision concernant l'anonymisation des données (points 28-29) ;
- établir dans l'avant-projet que les arrêtés d'exécution doivent être soumis au préalable à l'avis de l'APD (points 30-34)

-

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere

¹⁵ Dans l'état actuel de la réglementation, une instance flamande doit (aussi) consulter la Commission de contrôle flamande pour le traitement de données à caractère personnel créée depuis le 25 mai 2018, mais l'Autorité de protection des données est, au sens du RGPD, la seule autorité de contrôle compétente qui puisse émettre un avis en ce moment (cf. article 4 de la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*). Dès que la composition des membres de cette Commission de contrôle flamande pour le traitement de données à caractère personnel sera publiée au Moniteur belge, cette nouvelle Commission de contrôle flamande pourra (également) émettre un avis sur les demandes d'avis introduites et sur les nouvelles demandes d'avis en tant qu'autorité de contrôle au sens du RGPD (cf. décret portant adaptation 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*, en particulier les articles 20 et 191 de ce décret (<http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1403075>)).