

**Avis n° 30/2019 du 6 février 2019**

Objet: Demande d'avis relative à un projet d'arrêté du Gouvernement wallon instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement (CO-A-2018-193).

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi 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 du Ministre de l'Energie du Gouvernement wallon, Jean-Luc Crucke, reçue le 28 novembre 2018;

Vu le rapport de Monsieur Debeuckelaere Willem;

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

I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE

1. Le Ministre-Président du Gouvernement wallon consulte l'Autorité pour avis, à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement [**le projet**].

2. L'article 14 du Code wallon du Logement et de l'habitat durable habilite en effet le Gouvernement wallon à attribuer des aides aux ménages afin d'améliorer la performance énergétique de leur logement (paragraphe 1^{er}), sous forme de prime (paragraphe 4), dans les conditions (paragraphe 5) et selon la procédure qu'il détermine (paragraphe 7). Ce que le demandeur entreprend de réaliser dans le projet soumis pour avis.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Principe de légalité et pouvoir du Gouvernement

3. **Principes.** En vertu des principes de transparence et légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, une norme du rang de la loi doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé¹, et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données et les personnes y ayant accès, et le responsable du traitement². L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes³. Lorsque le fondement du traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6, 3., du RGPD exige également spécifiquement que les finalités soient définies cette base.

4. **Application au cas d'espèce.** C'est en l'espèce sur l'article 14 du Code wallon du Logement et de l'habitat durable que le Gouvernement wallon fonde son projet, article dont ressort implicitement mais clairement la finalité des traitements qui devront être mis en place : l'octroi des primes concernées par l'administration compétente, à savoir en vertu du projet, la Direction générale opérationnelle Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Energie du Service public de

¹ En ce sens récemment, lire Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 et s. et point B.13.3 en particulier.

² Lire par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 et s.

³ Voir par exemple Avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9 ; Avis de l'APD n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour une hypothèse concrète où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place des traitements de données à caractère personnel.

Wallonie. L'Autorité n'est pas saisie d'une demande portant sur cet article ou sur le Code précité dans lequel *a priori*, sans que cette analyse n'ait pu être menée, le traitement de données à caractère personnel par l'administration ne semble pas particulièrement réglementé non plus. L'Autorité n'est pas non plus en mesure de rechercher en droit wallon les dispositions décrétales qui pourraient compléter, quant aux éléments essentiels des traitements de données, ceux qui ne seraient pas déterminés dans l'article 14 lui-même. A moins que le législateur n'ait saisi l'occasion de légiférer de manière transversale au sujet du traitement de données d'une ou plusieurs administrations agissant dans le cadre de l'exercice de leurs compétences⁴, l'Autorité recherchera en principe seulement dans la base légale qui lui est soumise comme fondant le pouvoir d'exécution du gouvernement, lesdits éléments essentiels du traitement envisagé.

5. Or en l'espèce, l'article 14 du Code wallon du Logement et de l'habitat durable se limite à déterminer implicitement la finalité des traitements et une partie du moins, des données à caractère personnel qui pourront être traitées. A ce dernier égard il prévoit (paragraphe 5) que le « Gouvernement fixe la durée, le mode de calcul et les conditions d'octroi des aides en tenant compte principalement d'un ou plusieurs des critères suivants : 1° de la composition et des revenus du ménage ; 2° du patrimoine immobilier du ménage ; 3° de l'état et de la localisation du bâtiment ; 4° du montant des travaux, 5° de l'occupation, de la vente ou de la location du logement ». Le projet peut donc prévoir le traitement de ces données. Nb : l'Autorité est d'avis que cette disposition, en ce qu'elle fonde le traitement de données à caractère personnel, devrait déterminer exhaustivement les critères d'octroi des primes concernées.

6. Cela étant dit, dans un domaine tel que celui concerné par le projet, à savoir l'octroi de primes sur demande du bénéficiaire potentiel, en vue de l'économie d'énergie et de la rénovation de logement selon certains paramètres exhaustivement fixés dans un décret (ce qui peut constituer une mission d'intérêt public⁵ au sens de l'article 6, 1., e), du RGPD), sans que les données collectées ne puissent être communiquées à des tiers par l'administration en charge de l'octroi des primes concernées et traitées ultérieurement à d'autres fins, l'autorité est d'avis que l'article 14 du Code wallon du Logement et de l'habitat durable peut fonder le Gouvernement wallon à adopter le projet soumis pour avis, et à préciser les éléments essentiels du traitement de données qui ne le seraient déjà suffisamment dans cette disposition.

⁴ Voir par exemple sur le plan du principe, au niveau fédéral et du SPF Finances, la loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, sans préjudice des commentaires qui pourraient être réalisés à son sujet et qui ne peuvent l'être dans le cadre de la présente demande.

⁵ L'impact des critères pris en compte dans le projet quant au droit à la prime et quant au montant de celle-ci est tel que l'objectif poursuivi ne se limite pas à l'économie d'énergie. Ainsi par exemple, seul un certain type d'occupation de bien (voir l'article 3 du projet) donne droit à la prime et le projet a une certaine dimension sociale (voir l'article 3, § 1^{er}, et l'article 7, § 3, du projet, et *infra*, le point n° 8).

7. Ce à quoi il convient de procéder dans le dispositif du projet qui doit être complété et désigner le responsable du traitement (voir l'article 4, 7), du RGPD), les éléments essentiels de la durée de conservation des données⁶ et expliciter que les données ne pourront être traitées que par l'administration et les Ministres (voir article 1^{er}, 10°, du projet) compétents et ce à la seule fin de l'octroi des primes concernées, y compris la vérification de la conformité de leur demande aux conditions d'octroi et le cas échéant, la récupération des primes indûment liquidées. Pour le reste, les données et personnes concernées ressortent clairement du projet (voir les articles 7, paragraphes 2 et 3, et 10) sous réserve des commentaires repris dans les développements suivants.

II.2. Remarques particulières

8. **Données concernant la santé.** Parmi les données traitées, des données peuvent concerner la santé de certaines personnes concernées (le demandeur, la personne du ménage, le conjoint cohabitant, la personne avec laquelle le demandeur vit maritalement, ou l'enfant à charge), à savoir la qualité de personne handicapée et le taux de handicap reconnu (voir l'article 4, 15), du RGPD et les articles 7, paragraphe 3, alinéa 2, et 10, paragraphe 2, 4°, du projet). De telles données ne peuvent être traitées que dans les hypothèses consacrées dans l'article 9, 2., du RGPD. La manière dont est prise en compte la personne concernée handicapée dans le calcul de la prime allouée⁷ est telle que le projet présente une certaine dimension sociale, et que le traitement des données en cause semble pouvoir être considéré comme nécessaires pour un motif d'intérêt public important (article 9, 2., g), du RGPD), ce qu'il appartient au demandeur d'évaluer. Dans une telle hypothèse, devront être prévues des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée. Ce que ne prévoit pas le projet. Nb : si le demandeur entendait toutefois plutôt que la mesure concernée relève du système de protection sociale (article 9, 2., h), du RGPD), il lui incomberait alors de se conformer à l'article 9, 3., du RGPD, par exemple en soumettant la personne qui traite les données à une obligation de secret).

9. **Tout autre document.** L'article 10, paragraphe 1^{er}, 5°, du projet, qui prévoit que pour être complète la demande doit être constituée de « tout autre document déterminé par les ministres en fonction du type d'investissement », doit être précisé. L'Autorité n'est pas en mesure de percevoir en quoi dans son principe, le rapport d'audit ne suffirait pas. L'audit est toutefois défini à l'article 1^{er}, 2°, du projet comme l'audit tel que défini à l'article 2, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du « XXX » relatif à l'audit logement dont n'est pas saisie l'Autorité. S'agit-il de viser tout document additionnel

⁶ La Cour Constitutionnelle a admis que le « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

⁷ La personne handicapée est considérée comme un enfant supplémentaire à charge, ce qui implique une déduction de 5000 EUR dans le calcul du revenu imposable globalement du demandeur, et peut avoir pour conséquence un saut de tranche de revenus vers le bas, de manière telle que le montant de base de la prime sera plus élevé (voir article 7, paragraphes 2, alinéa 2, et 4, du projet).

nécessaire à la preuve du type d'investissement visé à l'annexe au projet qui ne serait suffisamment établie par le rapport d'audit ?

10. **Clarifications à apporter concernant la détermination des revenus imposables globalement.** Le concept d'enfant à charge défini à l'article 1^{er}, 5°, selon lequel il s'agit de « la personne âgée de moins de 25 ans pour [laquelle], à la date du plus récent enregistrement de rapport par l'auditeur, des allocations familiales ou d'orphelin sont attribuées à un membre du ménage, ou l'enfant qui, *sur présentation de preuves, est considéré à charge par l'administration* » (italiques ajoutés par l'Autorité) doit être précisé : de quelles preuves est-il question et selon quels critères l'enfant est-il considéré à charge ? (s'agit-il d'un critère fiscal ? Auquel cas il conviendrait de renvoyer à sa source) (*a priori*, cette hypothèse est distincte de celle visée à l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du projet).

11. Le concept de ménage est utilisé dans le projet quant au calcul du revenu global imposable du ménage du demandeur, sans y être défini et d'une manière qui manque de clarté. Ainsi le revenu imposable globalement est constitué de revenus « tels qu'ils apparaissent sur le ou les avertissements-extraits de rôle du ménage *et sur tout certificat assimilé* » (article 1^{er}, 13°, du projet), et l'article 7, § 2 du projet prévoit que ces revenus sont également déterminés par son paragraphe 3 spécifiant en son 1° que « sont pris en considération tous les revenus imposables globalement du *ménage* du demandeur *et des personnes avec lesquelles il vit habituellement*, unies ou non par des liens de parenté, à l'exclusion des ascendants, des descendants et des collatéraux au premier degré du demandeur *sur la base de la composition de ménage* » (italiques et soulignement ajoutés par l'Autorité). Le projet doit clarifier ces éléments de calcul des revenus imposables globalement afin que ceux-ci puissent être précisément identifiés.

12. Il doit également clarifier ce qu'est le « certificat assimilé » (s'agit-il de viser l'équivalent étranger, d'un avertissement-extrait de rôle ? Comparer avec l'article 10, paragraphe 2, 2°, du projet qui vise des revenus exempts d'impôts nationaux) et dans l'idéal, renvoyer à la base légale du concept d'avertissement-extrait de rôle. L'Autorité comprend en effet qu'il n'est pas envisagé ici de créer un concept autre que celui du droit fiscal fédéral.

13. Dans la suite des développements précédents, la date de calcul des revenus imposables globalement doit apparaître plus clairement dans le projet. L'article 6, paragraphe 1^{er}, du projet prévoit que la « réalisation d'un rapport d'audit est obligatoire et préalable à la réalisation des investissements lesquels ne pourront faire l'objet d'une demande de primes *qu'après l'enregistrement d'un rapport de suivi des travaux* destiné à vérifier l'exécution des investissements obligatoires et le respect de la hiérarchie établie dans le rapport d'audit » (italiques ajoutés par l'Autorité). L'article 9 précise que la demande complète de prime à introduire dans les quatre mois du rapport d'audit auprès de

l'administration, couvre à la fois le rapport d'audit, le rapport de suivi des travaux, ces deux concepts étant définis aux 11° et 12° de l'article 1^{er} du projet, renvoyant à l'arrêté du Gouvernement wallon du « XXX » relatif à l'audit logement, et les investissements pertinents. Or l'article 10, qui détermine les autres données devant être communiquées, utilise comme critère de mise à jour/de temps des données de revenus, « l'avant-dernière année complète précédant la date du plus récent enregistrement *de rapport par l'auditeur* » (italiques ajoutés par l'Autorité). L'Autorité semble comprendre que le rapport visé est le rapport de suivi des travaux, comme prévu d'ailleurs dans le 1°, du paragraphe 4, de l'article 10 du projet).

14. L'Autorité comprend que la procédure se réalise en trois temps. Premièrement, dans les quatre mois du rapport d'audit, une demande est introduite. Ensuite, le rapport de suivi des travaux est enregistré (nb : par qui et comment ? L'Autorité n'étant pas saisie de l'arrêté du Gouvernement wallon du « XXX » relatif à l'audit logement), c'est-à-dire potentiellement des années plus tard⁸, ce qui entraîne la demande de liquidation de la prime relative *au rapport d'audit*. Enfin, l'actualisation des données par le demandeur au moment de cet enregistrement et la communication des factures pertinentes entraîne la liquidation des primes *relatives au rapport de suivi des travaux et aux investissements* pertinents.

15. *A priori* dans ce contexte, l'Autorité ne voit pas pourquoi les données de revenus ne devraient pas être communiquées qu'une seule fois, dès lors que seuls les revenus de l'année précédant celle du rapport de suivi des travaux sont pris en considération en vertu de l'article 10, paragraphe 2, 2°, du projet. Si une année spécifique de revenus est prise en compte pour le calcul de la prime, ce qui semble être le cas, seules les données de revenus de cette année sont pertinentes, à défaut de nécessité dans un autre sens⁹.

16. Pour les deux autres facteurs influençant le montant de la prime en agissant en application du projet, sur le montant des revenus imposables globalement retenus, à savoir la présence d'enfants à charge et/ou celle d'une personne affectée d'un handicap, l'approche retenue est sensiblement différente. Ainsi d'une part, la composition de ménage sera établie « à la date du plus récent enregistrement de rapport par l'auditeur ». L'Autorité présume de nouveau qu'il s'agit du rapport de suivi des travaux. Et d'autre part, le projet ne renseigne pas de moment particulier concernant l'attestation du SPF Sécurité sociale. A ce sujet par conséquent, l'Autorité comprend que tout handicap constaté par une telle attestation, antérieurement à la date ultime de communication des données nécessaires à la liquidation de la prime, sera pris en compte.

⁸ En effet, le rapport de suivi des travaux ne peut être réalisé qu'après la réalisation des investissements, voir l'article 8, paragraphe 2, du projet, et les investissements ne doivent être réalisés que dans les sept ans à compter de l'enregistrement du rapport d'audit, voir l'article 6, paragraphe 2, du projet.

⁹ L'économie du texte serait-elle de disposer déjà dès le stade de la demande, d'une indication sur les revenus du ménage du demandeur en vue de faire une estimation à terme, du coût que représentera la prime qui lui sera potentiellement due ?

17. **Article 10 du projet, e-gouvernement et collecte des données nécessaires.** En l'état du texte, la demande de prime, pour être complète, doit comporter une série de documents (une copie de la facture d'audit, une déclaration sur l'honneur, etc., ainsi que, pour bénéficier du coefficient multiplicateur du montant de la prime, d'autres documents tels que la composition du ménage, l'avertissement-extrait de rôle, etc.) dont « une autorisation donnée par le demandeur à l'administration lui permettant d'obtenir directement auprès de sources authentiques d'autres administrations ou organismes les données nécessaires à l'examen de sa demande » (article 10, paragraphe 1^{er}, 4^o). Et « lorsque les ministres estiment que l'administration peut obtenir directement auprès de sources authentiques d'autres administrations ou organismes les données nécessaires à l'examen de la demande, ils peuvent dispenser le demandeur de les transmettre à l'administration » (article 10, paragraphe 5).

18. L'article 10 doit être adapté quant à la manière dont il régit la collecte des données. Les entités fédérale et fédérées se sont accordées sur le principe d'un e-gouvernement intégré dont l'un des principes est la collecte unique et la réutilisation maximale de données via le recours à des sources authentiques (article 3, 2., 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). Le droit wallon comporte déjà en ce sens une obligation applicable à l'administration dans le champ d'application 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 [**l'accord de coopération du 23 mai 2013**] (voir l'article 6), obligation à laquelle le projet ne pourrait d'ailleurs pas déroger. L'article 10 du projet s'inscrit dans cette logique, sans toutefois définir les sources authentiques qu'il vise.

19. S'agissant de traitements ultérieurs de données, ils doivent rencontrer le prescrit de l'article 6, 4., du RGPD, ce qu'il incombe au demandeur d'évaluer. L'Autorité est d'avis que dans le présent contexte, des traitements ultérieurs de données en vue d'assurer le principe de collecte unique des données en matière d'octroi de subsides et surtout, la bonne gestion de ces derniers, peuvent entrer dans l'hypothèse visée à l'article 6, 4., alinéa 1^{er}, et 23, 1., e), du RGPD. Nb : l'Autorité attire l'attention du demandeur dans ce contexte, d'une part, sur le fait qu'en tout état de cause, « l'autorisation » du demandeur de la prime, qui n'est d'ailleurs pas la seule personne concernée, visée par le projet, ne pourrait être considérée comme le consentement visé aux articles 4, 11), 6, 4., et 7 du RGPD, dès lors qu'elle est obligatoire pour la complétude du dossier, et d'autre part, sur le fait que la personne

concernée devra bien être informée par le responsable du traitement quant à ces collectes de données conformément à l'article 14 du RGPD¹⁰.

20. Cela étant précisé, l'Autorité est également d'avis que le dispositif du projet doit spécifier, sous réserve de l'accord de coopération du 23 mai 2013 et de ses mesures d'exécution (nb : les hypothèses de collecte de données qui relèveraient du champ d'application de ces règles ne devraient pas être reprises dans le projet), dans quels cas quelles données doivent être collectées par l'administration compétente auprès d'autres autorités publiques, et ce, sans que ces données ne doivent/puissent en conséquence être collectées auprès du demandeur (et duquel une mise à jour ne peut pas non plus être exigée, voir l'article 10, paragraphe 4, du projet). Ces éléments sont essentiels au regard du traitement et doivent être tranchés dans le projet (voir *supra*, point nos 3-7, et voir dans le même sens les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 7 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, selon lesquels respectivement, une source authentique de données au sens de cet accord ne peut être désignée que par un décret ou un arrêté de Gouvernement adoptés selon une procédure que les Gouvernements ont déterminé de commun accord, et une banque de données issues de sources authentiques ne peut être établie que par décret¹¹).

21. Enfin, le renvoi effectué à l'article 10, paragraphe 2, 4^o, du projet, concernant l'attestation du Service public fédéral Sécurité sociale établissant la qualité de personne handicapée (dont la base légale pourrait être précisée), semble incorrect (il n'existe pas d'alinéa 2 à l'article 1^{er}, 5^o, et le texte semble plutôt faire référence à l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, du projet).

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité est d'avis que le projet d'arrêté du Gouvernement wallon instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement, **doit être adapté**. En synthèse, il convient de l'adapter comme suit.

¹⁰ Pour le cas d'espèce, prêter en particulier attention au 5., c), de l'article 14 selon lequel les 1. A 4. de cet article ne s'appliquent pas « lorsque et dans la mesure où l'obtention ou la communication des informations sont expressément prévues par le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis *et qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée* » (italiques ajoutés par l'Autorité).

¹¹ Voir également l'article 5 de l'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.

Le projet doit déterminer l'ensemble des éléments essentiels du traitement qui ne le seraient déjà par ailleurs et en ce sens encore être précisé principalement quant aux éléments essentiels de la durée de conservation des données et à la désignation du responsable de traitement (voir *supra*, point nos 3-7).

Quant aux données traitées, le projet doit encore prévoir les mesures appropriées et spécifiques nécessaires à la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée lorsque sont traitées des données concernant la santé (voir *supra*, point n° 8), mieux définir quels sont les autres documents qui pourraient être exigés à l'occasion de la demande de prime, outre ceux qu'il vise explicitement (voir *supra*, point n° 9) et clarifier certains concepts utilisés dans la détermination des revenus imposables globalement retenus pour le calcul de la prime (voir *supra*, point nos 10-16).

Le projet doit encore être mieux aligné sur les principes de l'e-gouvernement, et doit à cette fin en substance, sous réserve de l'accord de coopération du 23 mai 2013 et de ses mesures d'exécution, préciser dans quels cas quelles données doivent être collectées auprès d'autres autorités publiques, plutôt que directement auprès du demandeur (voir *supra*, points nos 18-20).

(sé) An Machtens
Administrateur f.f.

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