



Avis n° 161/2018 du 19 décembre 2018

Objet : avis concernant l'avant-projet de décret modifiant le décret du 22 décembre 1995 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996*, le décret du 15 juillet 1997 *contenant le Code flamand du Logement* et le *Code flamand de la Fiscalité* du 13 décembre 2013 (CO-A-2018-157)

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 reçue le 31 octobre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere ;

Émet, le 19 décembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La ministre flamande en charge du logement sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de décret modifiant le décret du 22 décembre 1995 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996*, le décret du 15 juillet 1997 *contenant le Code flamand du Logement* et le *Code flamand de la Fiscalité* du 13 décembre 2013 (ci-après "le projet"). Plus précisément, la ministre flamande demande un avis sur les articles 5 à 17 inclus, 19, 24 et 28 du projet. L'avis se limite à l'examen des articles précités.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

A. Adaptations au Code flamand du Logement

1. L'attestation de conformité

2. L'article 5 du projet concerne les attestations de conformité qui peuvent être délivrées pour des habitations louées (mises en location ou à la disposition) à titre de résidence principale ou pour l'hébergement d'un ou plusieurs étudiants.
3. Il ressort du Code flamand du Logement que l'attestation de conformité sert d'instrument pour garantir la qualité du logement.¹ L'attestation peut être demandée à l'initiative d'un bailleur, sur une base volontaire ou en vue d'abroger un arrêté par lequel une habitation est déclarée inappropriée ou inhabitable.² Si l'attestation est demandée, il est procédé à une enquête de conformité. La commune peut aussi procéder à une telle enquête de sa propre initiative ou lorsqu'un résident signale que son habitation n'est pas en ordre.³
4. Tout comme dans l'actuel Code du Logement, le projet prévoit que le Gouvernement flamand fixe le modèle de l'attestation de conformité ainsi que les règles pour la publication. L'actuel arrêté du Gouvernement flamand *portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations*, qui exécute cette disposition, précise que l'attestation de conformité comporte notamment les données

¹ L'article 4 du Code flamand du Logement énumère les finalités particulières de la politique du logement. Voir aussi "Woningkwaliteitsbewaking in uw gemeente – handleiding voor lokale besturen", Octobre 2016, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/handboek-woningkwaliteit>.

² L'article 6 du Code flamand du Logement prévoit en outre la possibilité pour le conseil communal d'imposer, par règlement, l'attestation de conformité visée à l'article 7.

³ Voir aussi "Woningkwaliteitsbewaking in uw gemeente – handleiding voor lokale besturen", Octobre 2016, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/handboek-woningkwaliteit>.

suivantes : les données d'identification du bailleur, les données d'identification du détenteur du droit réel et les données d'identification de l'habitation.⁴

5. En ce qui concerne la possibilité de publication, l'Autorité constate que l'actuel arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 ne prescrit aucune publication particulière. L'Autorité invite le demandeur à préciser dans quels cas l'on pourrait procéder à la publication de l'attestation de conformité, pour autant que cela soit nécessaire.⁵ Si aucune publication n'est nécessaire, il convient de supprimer les passages y afférents du projet. Si la nécessité de publier peut être démontrée, cette publication doit s'effectuer conformément à l'article 5 (1)c du RGPD, qui requiert que les données à caractère personnel soient adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ("minimisation des données"). L'Autorité estime qu'il n'est pas nécessaire que les données d'identification du bailleur ou du détenteur du droit réel soient reprises dans la publication, vu que l'attestation concerne avant tout la question de savoir si une habitation répond ou non aux exigences et aux normes techniques et pas le propriétaire ou le bailleur. Si la nécessité de publier peut être démontrée, l'Autorité invite le demandeur à préciser dans le projet que la publication de l'attestation de conformité s'effectue sans mentionner les données d'identification du bailleur ou du détenteur du droit réel.

2. Extension des pouvoirs d'enquête lors d'une enquête de conformité

6. L'article 6 du projet régit les pouvoirs d'enquête des instances habilitées à initier une enquête de conformité. En vertu de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013, il s'agit (a) du fonctionnaire régional et des membres du personnel désignés par le fonctionnaire dirigeant de l'agence ; (b) des contrôleurs d'habitations, désignés par le bourgmestre de la commune où se situe l'habitation et (c) des fonctionnaires désignés comme inspecteur du logement ou comme fonctionnaire investi d'une compétence de recherche et de constatation (ci-après conjointement "les contrôleurs d'habitations").⁶
7. L'enjeu de l'enquête de conformité est d'établir si l'habitation répond aux exigences et aux normes techniques fixées en application des articles 5, §§ 1^{er} et 2 et article 3, premier et deuxième alinéas du Code du Logement. Ces exigences portent sur la sécurité, la salubrité et la qualité de l'habitat pour des habitations, des chambres et des formes spécifiques de logements.

⁴ Article 5, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 *portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations*, M.B. 1^{er} août 2013.

⁵ L'Autorité se réfère à cet égard à l'article 10 du projet qui prévoit l'établissement d'un inventaire des habitations déclarées inappropriées et inhabitables, lequel offrira donc la possibilité de vérifier quelles habitations ont été déclarées inappropriées ou inhabitables. Voir ci-après, n° 17 e.s.

⁶ L'Autorité prend acte du fait qu'outre les "contrôleurs d'habitations" proprement dits, les autres instances mentionnées à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 sont habilitées à initier une enquête de conformité. Le terme "contrôleur d'habitations" est utilisé ici pour favoriser la lisibilité du texte ; les considérations suivantes s'appliquent *mutatis mutandis* aux autres instances.

8. Les compétences des contrôleurs d'habitations peuvent être subdivisées en deux catégories : compétences d'accès et compétences d'information.
9. En ce qui concerne les compétences d'accès, l'avant-projet dispose que le contrôleur d'habitations a le droit de visiter une habitation entre 8 heures et 20 heures afin de constater si l'habitation répond aux exigences et aux normes pertinentes. La compétence d'accès du contrôleur d'habitations ne s'en trouve pas significativement étendue par rapport à la compétence actuelle. Pour pénétrer dans l'habitation, le consentement du résident est en principe nécessaire. Ce n'est que lorsqu'il est question d'éventuelles infractions pénales que, moyennant une autorisation délivrée par le juge de police, il est possible de procéder à des opérations portant les caractéristiques d'une perquisition.⁷
10. En ce qui concerne les compétences d'information, l'Autorité constate par contre que la compétence de demander des informations et de faire des copies est décrite de manière sensiblement plus large. L'actuel Code flamand du Logement prévoit uniquement que le locataire et le bailleur sont obligés de "*remettre tous les renseignements nécessaires pour que l'enquête de conformité puisse se dérouler dans les meilleures conditions*".⁸ Par contre, le projet décrit les compétences d'information comme suit :

"Pour exercer leur mission, visée au premier alinéa, ces instances peuvent poser les actes suivants :

1° contrôler l'identité, demander la présentation de documents d'identité et conserver les données à caractère personnel qu'ils ont collectées dans le cadre de leur mission aussi longtemps que l'exercice de cette mission le nécessite, mais jamais plus de dix ans ;

2° requérir des renseignements de toute personne impliquée dans, ayant ou pouvant avoir connaissance des faits qui sont contrôlés ;

3° sans avertissement préalable, requérir la présentation immédiate de toute information, tout document ou tout support d'informations écrit, numérique ou sous une forme analogue ;

4° se faire remettre gratuitement une copie dans la forme demandée ou prendre elles-mêmes une copie des documents qui sont présentés ;

5° mentionner leurs constatations dans un rapport.

Le locataire et le bailleur sont obligés de fournir tous les renseignements nécessaires et d'apporter la coopération raisonnablement nécessaire pour que l'enquête de conformité puisse se dérouler dans les meilleures conditions. [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de l'Autorité en l'absence de traduction officielle]"

⁷ Exposé des motifs de l'article 6 du projet (p. 8).

⁸ Article 11, 2° alinéa du décret du 15 juillet 1997 *contenant le Code flamand du Logement* (M.B., 19 août 1997).

11. L'Exposé des motifs justifie la nouvelle description comme suit :

"Ainsi, il est important d'obtenir des informations sur le résident lui-même, par exemple pour accéder à des documents établissant si le résident est un étudiant ou un travailleur saisonnier, afin que les normes de qualité exactes puissent être appliquées. Le besoin d'un accès supplémentaire à des informations rencontre un large consensus. L'article en projet prévoit un droit de contrôler l'identité, de requérir des renseignements, d'accéder à des documents et à des banques de données, de prendre une copie et de consigner les constatations dans un rapport. En outre, l'obligation est imposée au locataire et au bailleur d'apporter la coopération qui est raisonnablement nécessaire. [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de l'Autorité en l'absence de traduction officielle]"⁹

12. En ce qui concerne le contrôle de l'identité et la présentation de documents d'identité, l'Autorité estime que cette compétence est décrite de manière beaucoup plus large que nécessaire, eu égard aux finalités de l'enquête de conformité. L'enquête de conformité porte en effet sur la question de savoir si une habitation répond ou non aux exigences et aux normes techniques, pas à la question de savoir si cette habitation est louée aux bonnes personnes (étudiants, travailleurs saisonniers, etc.). Les normes de qualité qui doivent être appliquées lors d'une enquête de conformité sont déterminées en fonction du type d'habitation¹⁰ qui est contrôlé, pas en fonction des résidents en tant que tels¹¹. L'Autorité n'exclut pas que le contrôleur d'habitations puisse être chargé de contrôler le respect d'exigences autres que celles mentionnées à l'article 5, § 1^{er} et § 2 et § 3, premier et deuxième alinéas du Code flamand du Logement. L'Autorité n'exclut pas non plus qu'une telle mission puisse engendrer la nécessité de pouvoir procéder à un contrôle d'identité. Toutefois, sur la base de la description de finalité actuelle, il n'est pas possible à l'Autorité de déterminer si la possibilité de contrôler l'identité telle que décrite actuellement est justifiée¹². Cette disposition n'est dès lors pas conforme à l'article 4(1)c du RGPD, qui requiert que les données à caractère personnel soient adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ("minimisation des données").
13. En ce qui concerne la possibilité d'obtenir des renseignements et des informations, l'Autorité constate que contrairement au Code du Logement actuel, le projet prévoit la possibilité d'une collecte d'informations illimitée. Le projet prévoit que l'on peut " *sans avertissement préalable*", requérir " *la présentation immédiate*" de " *toute information, tout document ou tout support*

⁹ Exposé des motifs de l'article 6 du projet (p. 8).

¹⁰ Habitation indépendante, chambre simple, chambre d'étudiant, chambre pour travailleur(s) saisonnier(s).

¹¹ Voir <https://www.wonenvlaanderen.be/woningkwaliteitsbewaking/opdracht-de-conformiteit-van-huurwoningen-onderzoeken> en <https://www.wonenvlaanderen.be/woningkwaliteitsbewaking/instrument-aan-de-slag-met-het-technisch-verslag>.

¹² Seul un contrôle de l'identité du locataire ou du propriétaire semble justifié, vu la finalité de la mission du contrôleur d'habitations.

d'informations écrit, numérique ou sous une forme analogue" En outre, d'après l'Exposé des motifs, il serait permis de prendre une copie de " *tout document ou toute banque de données*"¹³.

14. Un pouvoir d'enquête décrit de façon aussi large n'offre pas suffisamment de garanties pour la protection des droits et libertés de personnes concernées, en particulier pour leur droit à la protection des données. Premièrement, il y a une différence qualitative entre une obligation de "*fournir les renseignements nécessaires*" et le pouvoir d'exiger la présentation de toute (sic) information, quel qu'en soit le support, et d'en prendre ensuite une copie. Deuxièmement, aucune restriction n'est prévue en ce qui concerne la nature des informations qui peuvent être collectées. Selon la description actuelle, le contrôleur d'habitations pourrait "requérir"¹⁴ de tout résident ou de toute personne fortuitement présente qu'il/elle remette son smartphone et le contrôleur d'habitations serait libre de prendre une copie de son contenu. La portée du pouvoir d'enquête du contrôleur d'habitations doit être davantage précisée, particulièrement en ce qui concerne les catégories de données qui peuvent être collectées et les modalités de collecte. Ces catégories et ces modalités doivent par ailleurs correspondre raisonnablement à la finalité des pouvoirs (voir supra, le point 7)¹⁵. Ici également, l'Autorité est forcée de constater que tout lien avec la finalité envisagée semble faire défaut.
15. En ce qui concerne le délai de conservation, l'Autorité estime que le délai de conservation maximum de 10 ans n'est pas suffisamment justifié. Comme le projet l'indique lui-même, les données à caractère personnel qui sont collectées dans le cadre d'une enquête de conformité ne peuvent en principe être conservées que pendant la durée nécessaire à l'exercice de cette mission. Il paraît peu probable à l'Autorité qu'une enquête de conformité s'étende sur 10 ans. Vu les possibilités de recours suite à une décision de (non-)conformité, le délai de conservation maximum doit correspondre au délai maximum dans lequel une décision de (non-)conformité devient définitive.
16. L'Autorité estime que le renvoi général à l'article 6, alinéa 2, 3° du projet à "toute information, tout document ou tout support d'informations écrit, numérique ou sous une forme analogue" n'est pas suffisamment précis pour justifier un accès à des "banques de données" (et encore moins d'en prendre une copie). L'Autorité invite dès lors le demandeur à supprimer le renvoi à des

¹³ Exposé des motifs, p. 8.

¹⁴ D'après l'Exposé des motifs, le refus de collaborer ne serait actuellement pas sanctionné ("*Article 6 : en ce qui concerne l'extension des compétences des contrôleurs d'habitations, l'Inspecteur des Finances se demande quelles sanctions sont prévues en cas de non-respect. Il n'y a actuellement aucune sanction prévue en cas de non-respect. La mise à disposition d'informations par le justiciable ne peut pas (encore) être imposée. L'extension des compétences des contrôleurs d'habitations constitue une première étape.*" [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de l'Autorité en l'absence de traduction officielle]). Étant donné qu'il n'est pas inconcevable qu'à terme, des sanctions soient bel et bien liées au non-respect, il est d'autant plus important que la portée des pouvoirs d'enquête soit suffisamment précisée.

¹⁵ Seules ces catégories de données qui sont pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités poursuivies entrent en considération.

"banques de données" de l'Exposé des motifs. Dans la mesure où le demandeur envisagerait quand même un accès à des banques de données, dont un accès à des banques de données gérées par les pouvoirs publics, l'Autorité recommande au demandeur de se référer à l'obligation de protocole qui existe tant pour les banques de données fédérales (loi CSI¹⁶) que flamandes (décret relatif à l'échange électronique de données administratives¹⁷).

3. L'inventaire des habitations inappropriées et inhabitables

17. L'article 10 du projet régit l'inventaire des habitations déclarées inappropriées ou inhabitables. Cet inventaire est actuellement encore régi par les articles 26 à 30 inclus du décret du 22 décembre 1995 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996*. L'intention du demandeur est d'incorporer ces dispositions dans le Code flamand du Logement, dans un souci de clarté et afin de faciliter la communication envers les citoyens.¹⁸
18. L'article 10 du projet dispose que le Gouvernement flamand désigne le gestionnaire de l'inventaire. Par ailleurs, il confère au Gouvernement flamand la compétence de déterminer sous quelle forme et de quelle manière l'inventaire est tenu à jour et géré. Tout comme dans le décret du 22 décembre 1995, le projet prévoit que chaque commune est tenue d'accorder à toute personne qui en fait la demande un accès à la liste des habitations qui sont enregistrées dans l'inventaire ainsi qu'aux données de la matrice cadastrale concernant ces habitations.
19. Tout comme dans l'actuel décret du 22 décembre 1995, les modalités d'accès ne sont pas précisées. Ainsi, il n'est par exemple pas spécifié si l'accès est uniquement possible sur place ou également à distance. Vu que la commune doit aussi mettre à disposition les données de la matrice cadastrale, la personne qui obtiendra un accès saura aussi d'emblée qui est le propriétaire de l'habitation déclarée inappropriée ou inhabitable.
20. Les modalités de l'accès doivent être précisées. Ainsi, l'Autorité considère que l'intention ne peut pas être que n'importe qui puisse obtenir sans condition une copie du relevé de toutes les habitations déclarées inappropriées ou inhabitables sans devoir justifier du moindre intérêt légitime. Il n'est pas non plus souhaitable que n'importe qui puisse effectuer une recherche sur la base du nom. Le demandeur doit dès lors au moins prévoir que le Gouvernement flamand détermine les modalités selon lesquelles un accès est accordé.

¹⁶ 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 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*, M.B. du 10 septembre 2018.

¹⁷ Décret flamand du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, M.B. du 29 octobre 2008.

¹⁸ Exposé des motifs, page 2.

21. Enfin, l'Autorité recommande au demandeur de préciser explicitement qui intervient en tant que responsable du traitement pour l'inventaire des habitations inappropriées et inhabitables. Actuellement, la désignation de l'agence "Wonen-Vlaanderen" du Ministère flamand de l'Environnement¹⁹ en tant que gestionnaire de l'inventaire constitue une désignation implicite du responsable du traitement. Vu qu'il est important pour les personnes concernées de savoir à qui elles doivent s'adresser pour exercer leurs droits, il est recommandé de spécifier explicitement qui intervient en tant que responsable du traitement.

B. Adaptations du Code flamand de la Fiscalité

22. Les articles 24 et 28 du projet, qui apportent des adaptations au Code flamand de la Fiscalité n'appellent aucune remarque particulière.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité de protection des données

émet un avis **défavorable** sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 22 décembre 1995 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996*, le décret du 15 juillet 1997 *contenant le Code flamand du Logement* et le *Code flamand de la Fiscalité* du 13 décembre 2013, en ce qui concerne l'article 6 du projet, vu le caractère excessif et illimité des pouvoirs d'enquête qui y sont décrits (voir les considérants 12 à 14 ;

émet un avis **favorable** sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 22 décembre 1995 *contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996*, le décret du 15 juillet 1997 *contenant le Code flamand du Logement* et le *Code flamand de la Fiscalité* du 13 décembre 2013, en ce qui concerne les autres dispositions du projet, à condition de tenir compte :

- de la recommandation soit de supprimer la possibilité de publication, soit de préciser en plus dans quels cas l'on peut procéder à la publication de l'attestation de conformité et de spécifier que la publication de l'attestation de conformité s'effectue sans mentionner les données d'identification du bailleur ou du détenteur du droit réel (voir le considérant 5 ;
- de la recommandation d'aligner le délai de conservation maximum des données à caractère personnel qui sont collectées dans le cadre d'une enquête de conformité au délai dans lequel la décision de conformité devient définitive (considérant 15 ;

¹⁹ Voir l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 *portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations*.

- la recommandation de supprimer la référence à des "banques de données" dans l'Exposé des motifs, ou au moins de renvoyer dans le projet proprement dit à l'obligation de protocole qui existe tant pour les banques de données fédérales que flamandes (considérant 16 ;
- la recommandation de préciser les modalités d'accès à la liste des habitations enregistrées dans l'inventaire et aux données de la matrice cadastrale concernant ces habitations, ou du moins de prévoir que le Gouvernement flamand détermine les modalités de l'accès (considérant 20) ; et
- la recommandation de spécifier explicitement qui intervient en tant que responsable du traitement pour l'inventaire des habitations inappropriées et inhabitables (considérant 21.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere