



Avis n° 150/2018 du 19 décembre 2018

Objet : *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 d'un logement et l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 mai 2012 instaurant une subvention aux candidats-locataires (CO-A-2018-153)*

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 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 30 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. Le 30 octobre 2018, 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") a sollicité l'avis de l'Autorité sur 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 d'un logement et l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 mai 2012 instaurant une subvention aux candidats-locataires* (ci-après "le Projet").

2. Le Projet fait partie d'un ensemble de mesures du Gouvernement flamand qui ont pour but d'exploiter un potentiel sous-utilisé d'habitations de location de qualité et abordables. Par conséquent, le Projet propose de nouvelles règles qui devraient contribuer au renforcement de la confiance tant des agences immobilières sociales que des investisseurs privés, afin que ceux-ci soient prêts à mettre à disposition des habitations à long terme. Concrètement, le Projet prévoit :
 - une augmentation de la subvention et de la prime à la location ;
 - une intervention en fonction du revenu, revenu qui sera en outre contrôlé annuellement ;
 - un effort supplémentaire pour les locataires de nouvelles habitations qui sont proposées par les agences immobilières sociales ;
 - l'alignement des plafonds de revenus sur ceux applicables actuellement pour l'inscription auprès d'une société de logement social (afin de mettre davantage sur un pied d'égalité l'offre via les agences immobilières sociales et celle via les sociétés de logement social) ;
 - l'abandon de l'obligation, pour les locataires d'habitations proposées par des agences immobilières sociales, de s'inscrire auprès d'une société de logement social ;
 - l'abandon de la limitation dans le temps de la période subventionnée pour les locataires d'habitations proposées par des agences immobilières sociales (actuellement, cette période est en effet limitée à 9 ans) ;
 - une équivalence de la définition du revenu et de la manière dont le revenu est calculé pour les deux régimes ;
 - une formulation univoque de la notion de "contrat de location" ;

- la condition que les personnes qui déménagent - afin d'avoir droit à la subvention à la location - quittent une habitation qui a été déclarée inadaptée et inhabitable.
3. Il est évident que dans ce contexte, de nombreux traitements de données à caractère personnel auront lieu et l'Autorité vérifie dès lors dans quelle mesure le Projet est conforme aux principes du droit à la protection des données.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Qualité du fondement réglementaire

4. L'Autorité constate tout d'abord que le Projet - comme le titre l'indique également - apportera des modifications dans deux arrêtés d'exécution existants :
- l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 février 2007 *instaurant une intervention dans le loyer pour les locataires nécessiteux d'un logement* (ci-après : "l'arrêté du 2 février 2007")
 - l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 mai 2012 *instaurant une subvention aux candidats-locataires* (ci-après : "l'arrêté du 4 mai 2012").
5. Ces arrêtés d'exécution contiennent déjà actuellement de nombreuses dispositions qui impliquent des traitements de données à caractère personnel. Le Projet prévoit plusieurs modifications - plutôt limitées - de certains de ces traitements. L'Autorité profite toutefois de l'occasion pour évaluer la qualité de la base réglementaire dans son intégralité, étant donné que le Projet fait partie inhérente de ce cadre global et qu'une évaluation distincte n'aurait aucune plus-value. Elle se penche donc également sur les dispositions des arrêtés du 2 février 2007 et du 4 mai 2012 qui ne sont pas modifiées par le Projet. Concrètement, l'Autorité estime qu'au moins¹ les aspects suivants de la réglementation en question impliquent des traitements de données à caractère personnel :
- dans le cadre de "l'intervention dans le loyer pour les locataires nécessiteux d'un logement"² :
 - évaluer si les habitations sont conformes et/ou adaptées en matière d'occupation et/ou répondent à certains "critères de mobilité" ;
 - établir si le locataire a quitté une habitation qui a été démolie ;
 - établir si le locataire a habité dans une résidence de loisirs de plein air ;

¹ Il appartient au(x) responsable(s) du traitement d'établir un inventaire complet de toutes les opérations de traitement (article 30 du RGPD).

² Voir l'arrêté du 2 février 2007 et les articles 1^{er} à 12 inclus du Projet.

- établir si le locataire a reçu une augmentation du revenu d'intégration sociale ;
 - retrouver le revenu du locataire et contrôler si la "condition patrimoine"³ a été remplie ;
 - définir la composition de la famille et les personnes à charge ;
 - établir l'âge/le handicap du locataire ou du membre de famille cohabitant ;
 - le bénéfice d'éventuelles autres interventions ;
 - établir le loyer maximal ;
 - l'inscription dans le registre d'inscription d'une société de logement social ;
 - le contrôle annuel par l'Agence "Wonen-Vlaanderen" (agence du Logement en Flandre) afin de vérifier si le locataire remplit encore les conditions ;
 - le recouvrement d'interventions indûment payées ;
- dans le cadre de "la subvention aux candidats-locataires"⁴ :
 - compléter les "registres d'inscription" des sociétés de logement social⁵ ;
 - compléter le "fichier d'actualisation" de la "Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen" (VMSW, Société flamande du Logement social)⁶ ;
 - créer le "fichier de référence"⁷ ;
 - définir la "société de domicile"⁸ ;
 - évaluer si les habitations sont conformes et/ou adaptées en matière d'occupation ;
 - déterminer la résidence principale du candidat-locataire ;
 - établir le revenu et le nombre de personnes à charge du candidat-locataire ;
 - établir l'âge/le handicap du candidat-locataire ;
 - établir le loyer maximal ;
 - le contrôle annuel par l'Agence "Wonen-Vlaanderen" afin de vérifier si le locataire remplit encore les conditions ;
 - le recouvrement d'interventions indûment payées.

³ La condition patrimoine implique qu'un locataire (et les membres de famille cohabitants) ne peut (ne peuvent) pas avoir une habitation/une parcelle en pleine propriété (ou par ex. en plein usufruit).

⁴ Voir l'arrêté du 4 février 2012 et les articles 13 à 20 inclus du Projet.

⁵ Il s'agit du registre de chaque société de location sociale auquel des personnes sont inscrites comme candidats-locataires (article 1^{er}, 7° de l'arrêté du 4 mai 2012).

⁶ Il s'agit d'un fichier qui contient les listes d'attente de candidats-locataires. Il est conservé par la VMSW sur la base de l'actualisation périodique des registres d'inscription. (article 1^{er}, 1° de l'arrêté du 4 mai 2012).

⁷ Il s'agit d'un extrait du fichier d'actualisation contenant tous les candidats-locataires dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond (article 1^{er}, 12° de l'arrêté du 4 mai 2012).

⁸ Il s'agit d'une société de logement social dont le ressort s'étend jusqu'au domicile du candidat-locataire (article 1^{er}, 4° de l'arrêté du 4 mai 2012).

6. Les traitements relatifs aux aspects susmentionnés devraient avoir (presque) toujours comme fondement l'article 6.1.c) ou l'article 6.1.e) du RGPD. L'Autorité souligne dès 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 ;
- 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")⁹ ;
- 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 conservation¹⁰ ;
- la désignation du (des) responsable(s) du traitement¹¹.

7. **Il appartient aux auteurs du Projet de veiller à ce que chaque traitement qui aura lieu dans le présent contexte trouve une base juridique dans l'article 6 du RGPD - et le cas échéant dans l'article 9 du RGPD¹² - et à ce que les éléments énumérés au point 6 soient repris dans la réglementation.** L'Autorité constate d'emblée qu'on peut généralement déduire du texte actuel du Projet et des arrêtés du 2 février 2007 et du 4 mai 2012 quelle est la finalité des traitements envisagés, mais que les autres aspects énumérés au point 6 ne sont souvent pas abordés ou ne le sont que de manière insuffisante. **De très nombreux ajouts et précisions s'imposent donc.**

8. Deuxièmement, l'Autorité attire l'attention sur l'article 5, § 3 de l'arrêté du 2 février 2007, qui est libellé comme suit : "*Par l'introduction de la demande, le locataire et les membres de famille cohabitants autorisent l'agence d'obtenir digitalement les données nécessaires relatives au revenu, à la composition de la famille et à la condition patrimoine (...), auprès des services*

⁹ Voir l'article 5.1.c) du RGPD.

¹⁰ Voir également l'article 5.1.e) du RGPD.

¹¹ Si plusieurs responsables du traitement étaient désignés, il faut le cas échéant également 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, on doit en tout cas savoir clairement quel(s) acteur(s) intervient (interviennent) en tant que responsable(s) du traitement.

¹² Dans le présent contexte, des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9.1 du RGPD seront également traitées de manière limitée - à savoir dans les cas où des données de "*personnes à charge*" qui "*sont considérées comme handicapées graves*" sont traitées. À cet égard, l'Autorité fait remarquer que si le demandeur voulait fonder un tel traitement sur l'article 9.2.g) du RGPD, il doit démontrer l'intérêt public important qui nécessite le traitement de ces données. En outre, la réglementation qui encadre ce traitement doit contenir des mesures spécifiques pour veiller à la protection des droits et intérêts fondamentaux des personnes concernées et répondre aux mêmes exigences de qualité générales que celles décrites ci-dessus au point 6. Le Projet doit donc être adapté en ce sens afin d'être en conformité avec l'article 9 du RGPD.

compétents auprès du Service public fédéral Finances, du Registre national, de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et des administrations locales."

L'article 5 de l'arrêté du 4 mai 2012 contient une disposition similaire :

"Par l'introduction du formulaire, le candidat-locataire et les membres de la famille cohabitants, visés à l'article 4, donnent l'autorisation à l'agence, à la société de logement social et à la VMSW de consulter les données numériques relatives aux conditions, visées au présent arrêté, et aux conditions pour être candidat-locataire, auprès des services compétents du Service public fédéral Finances, auprès du Registre national, auprès de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et auprès des administrations locales"

L'Autorité attire l'attention 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 interdit en effet le "consentement" en tant que fondement juridique dans la relation entre le citoyen et l'autorité : *"(...) 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 du traitement, en particulier lorsque le responsable du traitement est une autorité publique (...)"*. Selon la manière dont ce consentement est demandé dans la pratique, il ne s'agit d'ailleurs peut-être pas non plus d'une manifestation de volonté 'éclairée' et 'univoque'¹³ ¹⁴. Et à titre subsidiaire, on peut encore signaler qu'il est probable que les "membres de famille cohabitants" dont il est question dans les deux articles cités ne donnent de toute façon pas leur consentement.

Vu tous ces points problématiques et comme cela a déjà été précisé plus haut, l'Autorité estime que l'article 6.1.c) ou e) du RGPD constitue dans le présent contexte le fondement juridique le plus approprié. L'Autorité demande dès lors que la notion de "consentement" soit supprimée des dispositions citées.

9. En lien avec ce qui est exposé au point 6, l'Autorité attire également l'attention sur le fait que ces deux articles cités au point 8, issus des arrêtés du 2 février 2007 et du 4 mai 2012, devraient proposer une énumération de toutes les sources authentiques dans lesquelles l'Agence "Wonen-Vlaanderen" (et d'éventuelles autres institutions) peut (peuvent) consulter des données (et/ou auxquelles elle(s) peut (peuvent) transmettre des données), ainsi que les catégories de données qui seront traitées. On devrait aussi savoir clairement quels traitements seront précisément réalisés : s'agit-il d'une transmission ou d'une simple consultation ? Les données seront-elles utilisées afin de vérifier des informations qui sont également fournies par les personnes concernées (voir l'article 6 de l'arrêté du 2 février 2007 et l'article 5,

¹³ Voir l'article 4, 11), l'article 6.1.a) et l'article 7 du RGPD.

¹⁴ Voir également les Lignes directrices (WP 259) du prédécesseur en droit du CEPD (Comité européen de la protection des données) sur le consentement au sens du RGPD : https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=623051.

deuxième alinéa, de l'arrêté du 4 mai 2012) ou sont-elles tout simplement consultées/réclamées directement dans ces sources et la personne concernée n'a-t-elle plus besoin de les fournir elle-même ? Les articles précités des arrêtés du 2 février 2007 et du 4 mai 2012 doivent donc aussi préciser ces deux points. En outre, il faut tenir compte dans ce cadre de la réglementation existante en matière d'e-government¹⁵ qui prescrit que les données devraient - dans la mesure du possible - être directement réclamées auprès de la source authentique (et pas auprès du citoyen).

10. Troisièmement, l'Autorité constate que l'article 5, quatrième alinéa de l'arrêté du 4 mai 2012 fait encore référence au système d'autorisation tel que défini par le passé dans la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel*. L'Autorité fait remarquer que cette loi a entre-temps été abrogée. Dans le même temps, l'Autorité attire l'attention sur :
 - le récent article 20 de la LTD et l'article 16 du décret flamand du 8 juin 2018¹⁶ qui imposent aux autorités l'obligation de conclure des protocoles d'accord pour les échanges de données dans le secteur public ;
 - les compétences du "comité de sécurité de l'information" récemment créé¹⁷.
11. Enfin, l'Autorité insiste pour que l'organisation et la coordination des divers flux de données soient confiées à des intégrateurs de services légalement encadrés (comme l'Intégrateur de services flamand et/ou 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 recommandé de mentionner aussi explicitement dans le Projet l'intervention des intégrateurs de services compétents.

2. Responsabilité

12. L'article 4.7) du RGPD prévoit que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné par la réglementation en question. Le Projet ne contient aucune disposition spécifique à cet égard, ce qui constitue une lacune, comme déjà précisé ci-dessus (voir le point 6 ci-dessus).

¹⁵ Voir l'article 3 du décret flamand du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*.

¹⁶ 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)*.

¹⁷ <https://dt.bosa.be/fr/csi>.

13. Par souci d'exhaustivité – et sans préjudice de toutes les autres obligations imposées par le RGPD et par la LTD –, l'Autorité souligne l'obligation de tout responsable du traitement de vérifier s'il est nécessaire ou non de désigner un délégué à la protection des données (article 37 du RGPD)¹⁸ et/ou de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (article 35 du RGPD)^{19 20}.

3. Droits des personnes concernées

14. L'Autorité prend acte du fait que le Projet ne prévoit aucune dérogation aux droits conférés par le RGPD.

4. Mesures de sécurité

15. L'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. 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, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.
16. L'article 32 du RGPD se réfère à cet égard à plusieurs exemples de mesures afin d'assurer, au besoin, un niveau de sécurité adapté au risque :
- la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;

¹⁸ Pour des directives en la matière, voir :

- Informations sur le site Internet de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/dossier-thematique-delegue-a-la-protection-des-donnees>

- recommandation n° 04/2017 de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après la "CPVP") :

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_04_2017.pdf)

- Lignes directrices du Groupe 29 (WP 243)

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/wp243rev01_fr.pdf).

¹⁹ Pour des directives en la matière, voir :

- Informations sur le site Internet de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/analyse-dimpact-relative-a-la-protection-des-donnees>

- recommandation de la CPVP n° 01/2018.

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2018.pdf)

- Lignes directrices du Groupe 29 (WP 248)

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_fr.pdf).

²⁰ Une analyse d'impact relative à la protection des données peut d'ailleurs aussi être réalisée dès le stade de préparation de la réglementation (comme par exemple le Projet et/ou son arrêté d'exécution). Voir à cet égard l'article 35.10 du RGPD et les points 90-91 de la recommandation de la CPVP n° 01/2018.

Voir également l'article 23 de la LTD qui prévoit l'obligation d'effectuer quoi qu'il en soit une analyse d'impact relative à la protection des données avant l'activité de traitement, même si une analyse d'impact générale relative à la protection des données a déjà été réalisée dans le cadre de l'adoption de la base légale.

- des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes de traitement ;
- des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;
- une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement.

17. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la recommandation²¹ visant à prévenir les fuites de données et aux mesures de référence²² qu'il convient de respecter dans le cadre de tout traitement de données à caractère personnel. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès²³.
18. Les catégories particulières de données à caractère personnel au sens des articles 9 et 10 du RGPD requièrent des mesures de sécurité plus strictes (voir ci-dessus la note de bas de page 12). Les articles 9 et 10, § 2 de la LTD indiquent quelles mesures de sécurité supplémentaires devront être prévues :
- 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.
19. Ni le Projet, ni les arrêtés du 2 février 2007 et du 4 mai 2012 ne mentionnent quoi que ce soit concernant la sécurité des données à caractère personnel. Bien que cette obligation découle naturellement de la qualité de responsable du traitement, l'Autorité recommande de mieux encadrer l'obligation de sécurité dans le Projet.

²¹ Recommandation de la CPVP n° 01/2013.

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf).

²² Mesures de référence de la CPVP en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0,
(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf).

²³ Voir également la recommandation de la CPVP n° 01/2008.

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité Sociale).

III. CONCLUSION

20. Le Projet n'offre pas suffisamment de garanties en matière de protection des données à caractère personnel des personnes concernées car il n'apporte pas de solution aux nombreuses lacunes/aux nombreux manquements qui se sont glissés dans les arrêtés du 2 février 2007 et du 4 mai 2012. Les problèmes suivants doivent notamment être réglés :

- utiliser le (les) fondement(s) juridique(s) correct(s) (point 8) ;
- intégrer dans le Projet les éléments essentiels de tous les traitements de données envisagés (points 6 et 7) ;
- faire organiser les échanges de données au départ d'instances publiques par des intégrateurs de services légalement encadrés (point 11) ;
- préciser des garanties supplémentaires afin d'assurer un niveau de sécurité approprié (point 19).

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité émet un **avis défavorable** concernant le 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 d'un logement et l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 mai 2012 instaurant une subvention aux candidats-locataires.*

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere