



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 71/2021 du 21 mai 2021**

**Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet de Décret modifiant le Code wallon de l'Habitation durable en vue de renforcer la lutte contre le logement inoccupé et un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la fixation et à la gestion des données relatives aux consommations minimales d'eau et d'électricité pouvant réputer un logement inoccupé en vertu de l'article 80, 3° du Code wallon de l'Habitation durable (CO-A-2021-067 et CO-A-2021-068).**

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 « 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 les demandes d'avis du Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, Monsieur Christophe Collignon, reçues le 26 mars 2021 ;

Vu la connexité des demandes d'avis ;

Vu les informations complémentaires reçues les 22 et 23 avril 2021 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 21 mai 2021, l'avis suivant :

## **I. OBJET ET CONTEXTE DES DEMANDES D'AVIS**

1. Le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, Monsieur Christophe Collignon (ci-après « le demandeur »), a sollicité, le 26 mars 2021, l'avis de l'Autorité concernant :
  - Un **avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Habitation durable en vue de renforcer la lutte contre le logement inoccupé** (ci-après « l'avant-projet de décret ») (CO-A-2021-067) ;
  - Un **projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la fixation et à la gestion des données relatives aux consommations minimales d'eau et d'électricité pouvant réputer un logement inoccupé en vertu de l'article 80, 3° du Code wallon de l'Habitation durable** (ci-après le « projet d'arrêté ») (CO-A-2021-068).
2. Les deux projets soumis pour avis à l'APD s'inscrivent dans la volonté du Gouvernement wallon **de renforcer la lutte contre les logements inoccupés** sur son territoire.
3. Le Code wallon de l'habitation durable (ci-après « le Code ») met en place plusieurs mécanismes permettant de lutter contre l'inoccupation immobilière (dont l'imposition d'une taxe ou la possibilité de mettre en œuvre une procédure judiciaire ou extra-judiciaire de réquisition unilatérale des logements inoccupés).
4. Afin de **détecter plus aisément les logements inoccupés** et dès lors, de lutter plus efficacement contre ce phénomène, l'article 80, § 1, 3°, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code prévoit que **les logements présentant une consommation en eau ou en électricité inférieure** à celle qui sera déterminée par le Gouvernement **sont présumés, de manière réfragable, inoccupés**. Dans sa version actuelle, l'article 80, § 1, 3°, alinéa 2, du Code prévoit que « *Les exploitants du service public de distribution d'eau publique [...] et les gestionnaires de réseaux de distribution [...] [ci-après « les GRD »] sont tenus de communiquer à l'administration [régionale], au moins une fois par an, la liste détaillée des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement selon les modalités qu'il arrête* ». Cette liste est, ensuite, communiquée aux communes, étant donné que chaque service communal n'a accès qu'aux données relatives aux logements situés sur son territoire communal<sup>1</sup>.
5. **L'avant-projet de décret prévoit de modifier l'article 80, § 1, 3° du Code** afin de limiter le nombre d'intervenants dans le cadre de l'échange d'informations concernant les consommations d'eau et d'électricité. L'avant-projet de décret prévoit que **les exploitants du service public d'eau**

---

<sup>1</sup> Les communes sont, en vertu du Code, des acteurs de premier plan de la lutte contre les logements inoccupés.

**publique et les GRD doivent envoyer la liste détaillée des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement directement aux communes, sans passer par l'administration régionale.** La note rectificative au Gouvernement wallon justifie cette modification par la nécessité « *d'offrir efficacité et sécurité juridique, notamment au niveau de la protection des données à caractère personnel* ». La note indique, en effet, que la communication aux communes par le biais de l'administration régionale « *n'apporte aucune plus-value en termes de sécurité technique et organisationnelle* » et que « *le tri des données à transférer par commune concernée peut être directement assumé par les GRD et distributeurs des eaux* ».

6. Par ailleurs, **l'avant-projet de décret** prévoit l'insertion d'un **alinéa 6** à l'article 80 § 1, 3° du Code aux termes duquel les communes devront **transmettre annuellement à l'administration régionale un rapport reprenant des données anonymisées** dont le contenu est déterminé par le Gouvernement.
  
7. Pour sa part, le **projet d'arrêté détermine** :
  - Les **seuils minimaux** de consommation d'eau et d'électricité (article 2 du projet d'arrêté) ;
  - L'obligation pour les GRD et exploitants du service public d'eau publique de **transmettre, au moins une fois par an, sous un format exploitable et réutilisable, la liste des logements** pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement (article 3 du projet d'arrêté) ;
  - L'obligation pour les communes, les GRD et exploitants du service public d'eau publique **d'adhérer à un accord relatif aux modalités techniques et organisationnelles de l'échange de données** selon un modèle déterminé par le Ministre du Logement (article 4 du projet d'arrêté) ;
  - La **désignation du responsable du traitement** au sens du RGPD pour le traitement des données à caractère personnel visées à l'article 80, 3° du Code (article 5 du projet d'arrêté) ;
  - La **durée de conservation** des données visées à l'article 80, 3° du Code (article 6 du projet d'arrêté) ;
  - **Le contenu du rapport visé au nouvel alinéa 6 de l'article 80, § 1, 3°** du Code ainsi que l'établissement d'un modèle pour un tel rapport par le Ministre du Logement (article 7 du projet d'arrêté).
  
8. Le lien de connexité entre l'avant-projet de décret et le projet d'arrêté justifie que l'Autorité les examine dans un seul avis.

## **II. EXAMEN DES DEMANDES D'AVIS**

9. L'Autorité limite son examen aux dispositions qui se rapportent à un traitement de données à caractère personnel.

### **A. COMMUNICATION AUX COMMUNES, PAR LES GRD ET EXPLOITANTS DE SERVICE PUBLIC D'EAU PUBLIQUE, DE LA LISTE DETAILLEE DES LOGEMENTS DONT LA CONSOMMATION D'EAU OU D'ELECTRICITE EST INFERIEURE A UN CERTAIN SEUIL**

#### **1) Destinataires de la communication : les communes**

10. Comme souligné plus haut, le Code impose actuellement aux exploitants du service public d'eau publique et aux GRD de communiquer à l'administration régionale la liste détaillée des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement. L'administration est, ensuite, tenue de communiquer cette liste aux communes. L'avant-projet de décret prévoit que les exploitants du service public d'eau publique et les GRD seront tenus de communiquer directement aux communes la liste détaillée des logements présents sur la commune concernée et dont la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à un certain seuil fixé. **L'Autorité prend note de cette modification de destinataire qui permet effectivement, comme le souligne la note rectificative au Gouvernement wallon, de réduire le nombre d'intermédiaires impliqués dans le traitement de données.**
11. L'avant-projet prévoit, en outre, d'imposer aux collègues communaux de dresser et de tenir à jour une liste des agents communaux autorisés à accéder aux données communiquées par les exploitants du service public d'eau publique et les GRD. Il précise, en outre, que chaque service communal n'a accès qu'aux données relatives aux logements situés sur son territoire communal et que les agents communaux respectent la confidentialité des données transmises. **L'Autorité prend note de ces obligations qui visent à garantir la sécurité des données traitées.**

#### **2) Périodicité et modalités de la communication**

12. L'article 80 § 1, 3, alinéa 2 du Code, tel que modifié par l'avant-projet, prévoit que « *Les exploitants du service public de distribution d'eau publique [...] et les gestionnaires de réseaux de distribution [...] [ci-après « les GRD »] sont tenus de communiquer aux communes, au moins une fois par an, la liste détaillée des logements présents sur le territoire de la commune concernée pour lesquels la*

*consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement selon les modalités qu'il arrête* »<sup>2</sup>.

13. L'article 3 du projet d'arrêté indique qu'« *au moins une fois par an, les gestionnaires de réseaux de distribution et les exploitants du service public de distribution d'eau publique communiquent, sous un format exploitable et réutilisable, la liste visée à l'article 80, 3° du Code à la commune concernée* ».
14. L'article 4 du projet d'arrêté prévoit, pour sa part, que « *la communication mentionnée à l'article 3 s'effectue sous réserve de l'adhésion à un accord relatif aux modalités techniques et organisationnelles de l'échange de données selon un modèle déterminé par le Ministre du Logement.* » Le demandeur a établi un projet de convention d'échange de données entre les exploitants du service public d'eau publique, les gestionnaires de réseaux de distribution et les communes wallonnes dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés (ci-après « le projet de convention »), lequel a été annexé à la demande d'avis.
15. Selon la note rectificative au Gouvernement wallon, l'article 3 du projet d'arrêté détermine la périodicité de la communication. L'Autorité constate néanmoins qu'en ce qui concerne la périodicité de la communication (« au moins une fois par an »), **cette disposition du projet d'arrêté se contente de répéter ce que l'on trouve déjà dans le Code** qui dispose déjà que la communication doit avoir lieu « au moins une fois par an ». Le projet de convention est, cependant, plus précis puisqu'il indique que « les données seront mises à disposition une fois par an » (article 7 de la convention). **L'Autorité invite le demandeur à reprendre cette précision dans le projet d'arrêté même.**
16. L'Autorité **n'a pas d'autre remarque à formuler** à propos des articles 3 et 4 du projet d'arrêté et du projet de convention.

### **3) Désignation du responsable du traitement**

17. L'article 5 du projet d'arrêté prévoit que « *La commune est désignée responsable du traitement au sens du R.G.P.D. pour le traitement des données à caractère personnel visées à l'article 80, 3° du Code* ».

---

<sup>2</sup> C'est l'Autorité qui souligne

18. La détermination réglementaire du ou des responsables du traitement d'un traitement de données à caractère personnel participe à la prévisibilité de la réglementation et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. **Il est nécessaire de désigner l'entité qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement.** En effet, si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers afin de garantir la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données dans ces domaines, ils ne peuvent, à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre. Comme l'a relevé le Comité européen à la protection des données<sup>3</sup>, la définition de la notion de responsable du traitement reprise à l'article 4.7 du RGPD implique que **le législateur doit désigner comme responsable du traitement l'entité qui dispose de la maîtrise sur le traitement de données à caractère personnel en question.**
19. L'Autorité constate **que la désignation de la commune** comme responsable du traitement est **adéquate** en ce qui concerne **les traitements de données qu'elle réalisera** à partir des données qui lui auront été communiquées par les exploitants de service public d'eau publique et les GRD (comme, par exemple, la conservation de ces données, leur utilisation dans des procédures ultérieures pour lesquelles le Code prévoit leur utilisation, ...). Mais l'Autorité remarque que **les exploitants de service public d'eau publique et les GRD** agissent également en tant que **responsable du traitement** lorsqu'ils **arrêtent et communiquent la liste détaillée** des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à un seuil de consommation minimale fixé par le Gouvernement. **Le projet d'arrêté sera revu afin de refléter cette réalité.**

#### 4) Durée de conservation des données

20. L'article 80 § 1, 3<sup>o</sup>, alinéa 4, du Code dispose que « *Le Gouvernement arrête le délai de conservation nécessaire des données recueillies pour la réalisation des objectifs poursuivis* ». L'article 6 du projet d'arrêté prévoit ainsi qu'« *à compter de la mise à disposition des données aux communes telle que prévue à l'article 3, le délai de conservation de ces données est de dix ans, à partir de la communication de ces données, sous réserve de la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires y liés* ».
21. L'Autorité rappelle que l'article 5.1.e) du RGPD impose que les données caractère personnel soient conservées uniquement « *pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ». Ni le projet d'arrêté ni la note rectificative au Gouvernement wallon ne justifie pourquoi il est nécessaire que les communes conservent, pour une période de 10 ans, les

---

<sup>3</sup> Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 September 2020, p 10 et s,

listes détaillées des logements. À la suite d'une demande d'informations complémentaires à ce sujet, la déléguée du Ministre a indiqué que « *Au vu de la longueur de certaines procédures, notamment en ce qui concerne les amendes administratives, et la possibilité de suspension de cette procédure en cas de tentative de prise en gestion, un délai relativement long nous a semblé plus pertinent* ». **L'Autorité en prend note, mais elle invite le demandeur à reprendre cette justification dans le préambule du projet d'arrêté.**

22. Par ailleurs, il ressort d'une lecture combinée des articles 5 et 6 du projet d'arrêté que ce délai de conservation de 10 ans s'impose aux communes qui sont désignées responsable du traitement. La déléguée du Ministre a confirmé cette analyse. L'Autorité souligne toutefois que **le projet devrait également déterminer le délai pendant lequel les exploitants du service public d'eau publique et les GRD doivent garder les listes qu'ils auront établies** en exécution de l'article 80, § 1, 3<sup>o</sup> du Code, **étant entendu que ce délai doit respecter l'exigence imposée par l'article 5.1.e) du RGPD.**

#### **B. REALISATION ET COMMUNICATION D'UN RAPPORT REPRENANT DES DONNEES RELATIVES AUX LOGEMENTS INOCCUPES**

23. L'avant-projet de décret prévoit d'ajouter un alinéa 6 à l'article 80 § 1, 3<sup>o</sup> du Code aux termes duquel « *Les communes transmettent à l'administration [régionale], au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année qui suit l'année de la transmission de la liste visée à l'alinéa 2, un rapport reprenant des données anonymisées dont le contenu est déterminé par le gouvernement* ».
24. L'alinéa 6 de l'article 80 § 1, 3<sup>o</sup> du Code rencontre l'exigence de l'article 89 du RGPD qui prévoit que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitement ultérieur qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.
25. **L'Autorité rappelle que si les données traitées sont effectivement anonymes, leur traitement n'est plus soumis au RGPD** comme le souligne son considérant 26. À ce sujet, l'Autorité rappelle également que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse, mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. L'Autorité relève également qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées définies par l'article 4.5 du RGPD comme des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations*

*supplémentaires* » et des données anonymisées qui ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne précise<sup>4</sup>.

26. L'article 7 du projet d'arrêté détermine les données qui doivent être reprises dans le rapport. Il s'agit des données suivantes :

- « a) Le nombre de logements inoccupés repris dans la liste visée à l'article 80, 3° du Code ;*
- b) Chaque mesure intentée par la commune, sur base de ladite liste, pour lutter contre les logements inoccupés ;*
- c) Les éventuels résultats des mesures intentées par la commune ».*

27. Afin de s'assurer que les données reprises dans le rapport visé par l'article 80 § 1, 3°, alinéa 6 du Code seront bien des données anonymes, **il conviendrait de préciser à l'article 7 du projet d'arrêté que la commune s'assure que le rapport ne comprend aucun élément qui serait raisonnablement susceptible d'être utilisé pour identifier une personne physique.**

## **PAR CES MOTIFS,**

### **L'Autorité**

#### **Considère que les adaptations suivantes du projet d'arrêté s'imposent :**

- Préciser la fréquence à laquelle les exploitants du service public d'eau publique et les GRD doivent communiquer aux communes la liste des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure au seuil fixé par le Gouvernement (cons. 15)
- Préciser que les exploitants de service public d'eau publique et les GRD agissent également en tant que responsable du traitement lorsqu'ils arrêtent et communiquent aux communes la liste détaillée des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à un seuil de consommation minimale fixé par le Gouvernement (cons. 20)
- Déterminer un délai de conservation pour les listes établies par les exploitants de service public d'eau publique et les GRD (cons. 22)

---

<sup>4</sup> Pour plus d'informations, voir l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen à la protection des données, sur les techniques d'anonymisation : Avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation qui a été adopté le 10 avril 2014, WP216, 0829/14/FR, disponible à l'adresse suivante [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf).



- Préciser que la commune s'assurera que le rapport visé par l'article 80 § 1, 3°, alinéa 6 du Code ne comprend aucun élément qui serait raisonnablement susceptible d'être utilisé pour identifier une personne physique (cons. 27)

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances