



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 32/2025 du 13 mai 2025

Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le Code du Développement territorial – Partie réglementaire en ce qui concerne les formulaires de demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificats d'urbanisme n°2 (CO-A-2025-029)

Mots-clés : traitement ultérieur et communication des données à des tiers – durée de conservation

Introduction :

L'avis concerne un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant la partie réglementaire du Code du Développement territorial, afin de réduire le nombre de formulaires de demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificat d'urbanisme et de simplifier le contenu de ces demandes.

L'Autorité émet principalement des remarques concernant le respect du principe de limitation de la conservation des données à caractère personnel liées aux permis ou certificats d'urbanisme périmés. Il apparaît que l'outil de traitement des permis et certificats utilisé par l'administration ne permet pas d'opérer un tri des données collectées une fois ces documents périmés, ce qui a pour conséquence la conservation indéfinie de l'ensemble des données à caractère personnel collectées dans le cadre de ces demandes. Cette conservation illimitée des données à caractère personnel est contraire aux principes de minimisation et de limitation de la conservation des données édictés par le RGPD.

Pour une liste exhaustive des observations, se rapporter au [dispositif](#).

Le Service d'Autorisation et d'Avis de 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 ses 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 de Monsieur François Desquesnes, Vice-Président et Ministre wallon du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs Locaux (ci-après « le demandeur »), reçue le 9 avril 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 30 avril 2025 ;

Émet, le 13 mai 2025, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon *modifiant le Code du Développement territorial – Partie réglementaire en ce qui concerne les formulaires de demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificats d'urbanisme n°2* (ci-après, dénommé « **l'avant-projet** »).
2. Le Code du Développement territorial (ci-après, dénommé « **le CoDT** ») rassemble les règles du territoire et de l'urbanisme en Wallonie. Ce code, entré en vigueur le 1^{er} juin 2017, est composé d'une partie décrétales adoptée par le Parlement wallon ¹ et d'une partie réglementaire adoptée par le Gouvernement wallon². Les formulaires que tout demandeur de permis d'urbanisme, d'urbanisation ou de certificat d'urbanisme doit utiliser pour introduire une demande sont répertoriés dans les annexes de la partie réglementaire du Code³.

¹ Voir le décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 *abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial*, M.B., 14 novembre 2016.

² Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, M.B., 3 avril 2017.

³ L'article D.IV.26, §1er du CoDT prévoit que « *le Gouvernement arrête la forme et le contenu de la demande de permis (...). Il précise le nombre d'exemplaires du dossier qu'elle comporte, ainsi que l'échelle et le contenu des différents plans qui y sont joints* ».

3. Le Gouvernement a adopté les formulaires en question via les arrêtés du 9 mai 2019⁴ et du 25 avril 2024⁵. Il ressort de la note du Gouvernement jointe à la demande d'avis que l'application des dispositions contenues aux articles 43 et 45, 2^o de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2024 pose certaines difficultés pratiques. Dès lors, le Gouvernement a adopté en juillet 2025 un arrêté⁶ reportant l'entrée en vigueur de ces articles, ainsi que de certaines annexes de l'arrêté du 25 avril 2024.
4. L'avant-projet soumis pour avis s'inscrit dans cette logique et vise à **adapter le CoDT** afin de lever les obstacles identifiés. L'avant-projet soumis pour avis vise ainsi à **réduire le nombre de formulaires de demande de permis** d'urbanisme, de permis d'urbanisation et de certificat d'urbanisme n^o2, ainsi qu'à **simplifier le contenu de ces demandes**. La refonte des formulaires contribue également à l'un des objectifs prioritaires de la politique régionale 2024-2029, à savoir celui de la simplification administrative. En outre, elle répond aux besoins de dématérialisation des permis d'urbanisme.
5. Il existe actuellement 7 formulaires de demandes de permis d'urbanisme en fonction de la nature des travaux envisagés (annexes 4 à 9 du CoDT), 2 pour les demandes de permis d'urbanisation (annexes 10 et 11 du CoDT) et 1 pour les demandes de certificat d'urbanisme n^o2 (annexe 15 du CoDT), introduits par les arrêtés du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 et du 25 avril 2024. L'avant-projet prévoit la suppression des annexes 5 à 8 et 11, et la refonte des annexes restantes⁷.

II. Examen de la demande d'avis

6. L'Autorité rappelle qu'elle a **s'est déjà prononcée sur le CoDT** dans un avis antérieur⁸, dans lequel elle a formulé plusieurs remarques relatives aux éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel. Elle a également considéré que l'identification des responsables de ces traitements, ainsi que la détermination de la finalité et des catégories de données traitées **ne soulevaient pas de difficultés particulières** au regard du RGPD. L'avant-projet d'arrêté soumis pour avis n'impliquant, au sens strict, **aucun nouveau traitement** de données à

⁴ Arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 *modifiant la partie réglementaire du Code du Développement territorial*, M.B., 14 novembre 2019.

⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2024 *modifiant le Code wallon du Développement territorial – Partie réglementaire et abrogeant diverses dispositions en la matière*, M.B., 30 juillet 2024.

⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 23 juillet 2024 *reportant l'entrée en vigueur des articles 43 et 45.2^o, ainsi que de certaines annexes de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2024 modifiant le Code du développement territorial, partie réglementaire et abrogeant diverses dispositions en la matière*, M.B., 30 juillet 2024.

⁷ Voir les articles 6 et 7 de l'avant-projet soumis pour avis.

⁸ Voir en ce sens l'avis n^o36/2019 du 6 février 2019 disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-36-2019.pdf>

caractère personnel⁹ et n'apportant pas de modification aux éléments précités, il peut **être renvoyé à l'avis précédent pour ce qui concerne ces aspects**¹⁰.

7. Dès lors, le présent avis se limitera à l'examen des annexes qui reprennent les formulaires par lesquels l'autorité publique collecte des données à caractère personnel, et plus spécifiquement des passages explicitant la politique de protection des données récoltées à l'occasion de l'introduction des demandes de permis. A cet égard, deux points appellent encore des observations et l'analyse qui suit portera exclusivement sur ceux-ci.

a) Traitement ultérieur et communication des données à des tiers

8. La politique d'utilisation des données personnelles prévoit que les données collectées au travers des formulaires *« ne seront communiquées qu'aux autorités, instances, commissions et services prévus dans le CoDT, et particulièrement son livre IV. Le SPW ou la commune peut également communiquer vos données personnelles à des tiers si la loi l'y oblige ou si le SPW ou la commune estime de bonne foi qu'une telle divulgation est raisonnablement nécessaire pour se conformer à une procédure légale, pour les besoins d'une procédure judiciaire »*.
9. Ce paragraphe de la politique d'utilisation des données a trait aux **traitements ultérieurs** de certaines données à caractère personnel des demandeurs de permis, ainsi qu'à **la communication de telles données à des tiers**. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées *« pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités »*.
10. En application du principe de prévisibilité, l'Autorité **recommande d'adapter la formulation** *« ne seront communiquées qu'aux autorités, instances, commissions et services prévus dans le CoDT, et particulièrement son livre IV »* comme suit : *« ne seront communiquées qu'aux autorités, instances, commissions et services identifiés dans le CoDT, et particulièrement son livre IV, aux fins d'utilisation dans le cadre des finalités également détaillées dans le CoDT »*.
11. Concernant la formulation *« si le SPW ou la commune estime de bonne foi qu'une telle divulgation est raisonnablement nécessaire pour se conformer à une procédure légale, pour les besoins d'une procédure judiciaire »*, l'Autorité relève que **l'emploi de la virgule** entre les deux finalités envisagées (*« pour se conformer à une procédure légale »* et *« pour les besoins d'une procédure judiciaire »*) peut **prêter à confusion** et laisser entendre qu'il s'agit **d'une**

⁹ En effet, l'avant-projet modifie principalement la forme des annexes et une partie des informations sollicitées dans les formulaires.

¹⁰ Voir plus précisément les considérants 24 à 33 de l'avis n°36/2019 du 6 février 2019.

seule et même finalité. Afin de lever toute ambiguïté, il conviendrait de **reformuler cette phrase afin de mieux refléter la distinction entre les deux hypothèses envisagées.** En outre, l'Autorité recommande de supprimer le terme « *raisonnablement* », afin d'éviter toute interprétation subjective et peu précise de la notion de nécessité. La formulation devrait dès lors se limiter à « *... qu'une telle divulgation est nécessaire pour se conformer à ...* ».

12. La communication des données à caractère personnel à des tiers « *pour se conformer à une procédure légale* » constitue un traitement ultérieur autorisé au regard du RGPD¹¹. L'Autorité souhaite néanmoins insister sur la nécessité que la norme en question **décrive suffisamment le traitement ultérieur** (qui serait effectué dans le cadre « *d'une procédure légale* » et qui est visé par ces termes) et le **type de données** qui peuvent être traitées, **leur origine**, ainsi que **la finalité** pour laquelle ces données peuvent être traitées.

b) Durée de conservation

13. L'article 5.1.e) du RGPD impose au responsable du traitement de conserver les données à caractère personnel « *sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ».
14. La politique d'utilisation des données à caractère personnel précise que les données collectées « *seront conservées aussi longtemps que le permis ou le certificat d'urbanisme est valide. Pour les permis ou certificats d'urbanisme périmés, les données électroniques seront conservées sous une forme minimisée permettant au SPW ou à la commune de savoir qu'un permis ou certificat d'urbanisme vous a été attribué et qu'il est périmé* » (souligné par l'Autorité).
15. Interrogé quant à la portée exacte de la conservation des données électroniques sous une forme minimisée, le délégué du Ministre a répondu que les données nécessaires pour assurer le suivi des demandes de permis ou de certificats sont conservées par l'administration dans son outil de traitement de permis (*Gesper*)¹². Actuellement, cet outil de traitement (qui est en cours d'adaptation) **ne permettrait pas de faire un tri** sur les données collectées une fois le permis

¹¹ En effet, comme la Commission de la protection de la vie privée – ancêtre de l'Autorité de protection des données à caractère personnel – l'a souligné, « *un traitement ultérieur n'est pas incompatible avec la finalité initiale [...] lorsque la communication des données s'appuie sur des dispositions légales ou réglementaires* ». Voir en ce sens l'avis 18/2008 du 30 avril 2008, cons. 16, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-18-2008.pdf>

¹² D'après le délégué du Ministre, il s'agit : « *des noms et prénoms du demandeur ; noms et prénoms de l'architecte + données de contact + numéro d'architecte + adresse de sa société ; adresse du demandeur ; adresse du bien du demandeur faisant l'objet d'un permis ; données de contact ; existence d'une infraction ; existence d'un recours ; plans (qu'ils soient des données à caractère personnel ou non) ; objet de la demande (pouvant être une donnée induisant des données à caractère personnel) ; adresse du bien du demandeur faisant l'objet d'un permis ; antécédents de la demande ; photos de la situation de la demande ; rapport PEB (à tout le moins le numéro) ; autorisation patrimoniale et autres données patrimoniales (à tout le moins le numéro) ; signature du demandeur* »

périmé. Dès lors, « *il n'est donc pas encore possible de les supprimer, cacher ou anonymiser automatiquement. Il en découle que les données sont encore, théoriquement, conservées indéfiniment* ».

16. L'Autorité rappelle¹³ que déterminer une durée de conservation des données d'un traitement encadré par voie normative consiste à fixer, dans la norme, la durée maximale pendant laquelle les données collectées seront conservées, non pas de manière absolue, mais uniquement pour la réalisation de la finalité concrète du ou des traitements encadrés, et ce, sans préjudice d'autres dispositions légales qui pourraient s'appliquer. Dès lors, **la conservation indéfinie de données à caractère personnel est incompatible avec le principe de limitation de la conservation des données**. L'argument selon lequel l'outil informatique actuel ne permet pas de supprimer, masquer ou anonymiser automatiquement les données relatives aux permis ou certificats d'urbanisme périmés **ne peut justifier une conservation indéfinie**.
17. Dans un premier temps, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que **seules les données pertinentes et strictement nécessaires à la poursuite des finalités** sont conservées. Dans ce cadre, l'Autorité se demande, par exemple, dans quelle mesure il est pertinent et nécessaire de conserver les données à caractère personnel **relatives au demandeur** une fois le permis ou le certificat périmé, d'autant que ces documents se rapportent à un bien immobilier et non à une personne. Il incombe donc à l'auteur de l'avant-projet **de démontrer et de justifier le caractère nécessaire et pertinent** de la conservation de chaque catégorie de données au regard des finalités poursuivies.
18. Dans un second temps, **une durée maximale** de conservation des données doit être expressément prévue. Le caractère **adéquat, nécessaire et proportionné** de la durée de conservation qui sera prévue devra être démontré sur base **d'éléments objectifs**. A toutes fins utiles, si les données sont rendues anonymes à l'issue de la période de conservation, l'Autorité renvoie aux considérations qu'elle formule de manière constante dans ses avis en matière d'anonymisation¹⁴.
19. Par ailleurs, l'Autorité estime que l'avant-projet devrait **clarifier davantage la finalité poursuivie par la conservation des données**, à savoir « *permettre au SPW ou à la commune de savoir qu'un permis ou certificat d'urbanisme vous a été attribué et qu'il est périmé* ». L'Autorité s'interroge concrètement sur les raisons pour lesquelles le SPW ou la

¹³ Voir en ce sens l'avis n°89/2024 du 13 septembre 2024, cons. 9, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-89-2024.pdf>

¹⁴ En ce sens, voir l'avis 62/2019 du 27 février 2019, cons. 29 disponible sur <https://www.dataprotectionauthority.be/publications/avis-n-62-2019.pdf> ; l'avis 08/2020 du 31 janvier 2020, cons. 35, disponible sur <https://www.dataprotectionauthority.be/publications/avis-n-08-2020.pdf> ; l'avis 155/2023 du 20 octobre 2023, cons. 59 et 60, disponible sur <https://www.dataprotectionauthority.be/publications/avis-n-155-2023.pdf>

commune aurait encore besoin de ces informations et sur les usages qui en seraient faits. La précision de cette finalité est d'autant plus cruciale qu'elle conditionne directement la fixation d'une durée de conservation conforme aux principes du RGPD.

20. Par ailleurs, l'Autorité souligne que le paragraphe de la politique d'utilisation des données ayant trait à la conservation des données **ne reflète pas la réalité** puisqu'il indique que les données sont conservées sous une forme « *minimisée* », alors qu'il ressort des échanges avec l'auteur du projet que **toutes les données liées au permis sont conservées** sans limitation temporelle. Cette divergence entre la lettre du texte et la réalité du traitement contrevient à l'exigence de transparence prévue à l'article 5.1.a) du RGPD.

21. Enfin, l'absence actuelle de politique de conservation des données constitue une carence importante. L'Autorité note que le délégué du Ministre a indiqué qu'un projet de politique de conservation des données devrait être analysé prochainement. Cependant, il est indispensable que cette question soit **abordée en priorité**. L'Autorité recommande donc que le responsable du traitement procède dans **les meilleurs délais à une analyse complète de la durée de conservation justifiée pour chaque catégorie de données collectée et traitée et adapte en conséquence tant les annexes du CoDT que l'outil informatique utilisé**.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis que :

- Il convient de reformuler le paragraphe de la politique d'utilisation des données relatif à la communication des données par le SPW ou la commune à des tiers pour « *se conformer à une procédure légale et pour les besoins d'une procédure judiciaire* », afin de mieux refléter la distinction entre les deux hypothèses envisagées. Il convient également de supprimer le terme « *raisonnablement* », afin d'éviter toute interprétation subjective et peu précise de la notion de nécessité (cons. 11) ;
- La conservation indéfinie des données à caractère personnel n'est pas conforme aux principes du RGPD. Seules les données strictement nécessaires pour la réalisation d'une finalité bien définie

peuvent être conservées et une durée maximale de conservation des données doit être expressément prévue. Dès lors, l'Autorité insiste pour qu'une politique de conservation claire soit établie sans délai et que les données collectées et traitées dans le cadre des demandes de permis et certificats ne soient conservées que conformément à cette politique (cons. 16 à 21).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice
