



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 117/2025 du 4 novembre 2025

Objet : Avis concernant un projet de décret de la Région wallonne modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé et relatif aux maisons d'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées (CO-A-2025-149).

Mots-clés : Maisons pirates – hébergement collectif de personnes en difficulté – casier judiciaire – numéro d'identification à la sécurité sociale – durée de conservation

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 Yves Coppieters, Ministre du gouvernement wallon en charge de la Santé (ci-après « le demandeur »), reçue le 11 septembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 4 novembre 2025, l'avis suivant :

I. **OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet de décret modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé et relatif aux maisons d'hébergement collectif de personnes en difficultés prolongées (ci-après « le Projet »).
2. La notion de « *structure d'hébergement collectif pour personnes en difficultés prolongées* » a été introduite lors de la modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après « CWASS ») par le décret du 29 mars 2018¹. Ce décret de 2018 entendait² interdire et donc fermer les structures non autorisées³ et permettre la reconnaissance des structures d'hébergement non agréées (« SHNA » ou « maisons pirates ») – allant du projet caritatif à des lieux commerciaux – qui existaient depuis de nombreuses années dans les secteurs de l'accueil des personnes présentant des fragilités physiques, psychiques ou sociales, mais qui ont proliféré à la faveur de la crise du logement, du manque de moyens pour ouvrir de nouveaux lits dans le circuit officiel, de la raréfaction des places disponibles en psychiatrie et du durcissement des normes applicables aux maisons de repos. Il était en effet apparu que certaines de ces structures hébergeaient les personnes accueillies dans des conditions de salubrité et d'encadrement insuffisantes voire dangereuses⁴.
3. Toutefois, il ressort de la note au Gouvernement accompagnant le Projet que, suite l'adoption du décret de 2018, « *très peu de structures ont introduit une demande de reconnaissance* »⁵ et que les problèmes liés aux conditions d'hébergement persistent⁶.
4. La note au Gouvernement précise que les auteurs du Projet partent du postulat que « *sans une stratégie globale et générale de la politique du logement accessible à tous, notamment par l'accès au parc locatif pour les plus vulnérables, ces structures continueront d'être constituées et de fonctionner avec ou sans reconnaissance de la Région wallonne et avec tous les risques que cela comporte* ». Par conséquent, le Projet vise - dans l'attente de la mise en œuvre d'une telle stratégie - à remplacer l'obligation de reconnaissance par une obligation de déclaration d'existence auprès de l'Agence pour une Vie de Qualité (« AVIQ ») en vue de l'obtention d'un mandat⁷, à assurer une certaine transparence par la

¹ MB 30.04.2018

² Comme l'indiquent ses travaux préparatoires, voy. P.W., [1029-1](#) (2017-2018), 27 février 2018 et p. 3 P.W., C.R.I.C. n°[105](#) (2017-2018), 13 mars 2018, p. 3.

³ Ce que prévoit l'actuel art. [47/4](#) du CWASS.

⁴ Voy. par exemple <https://www.ama.be/maisons-pirates-business-de-misere/>

⁵ Souvent « *en raison de normes jugées trop contraignantes voire inatteignables* ».

⁶ <https://www.lavenir.net/regions/wallonie-picarde/tournai/2024/09/04/ordre-de-fermeture-pour-linstitution-les-aquarelles-a-hertain-un-plan-durgence-a-ete-active-pour-reloger-les-residents-5NY6BB7LSFCVZBGOCWR4RC2FJM/>

⁷ Le mandat est une délégation officielle, obligatoire, délivrée par l'AVIQ et qui permet à son titulaire de remplir un service d'utilité publique en lien avec les missions de l'AVIQ, dans un cadre réglementé, contrôlé et, le cas échéant, subventionné (art.

publication d'une liste des hébergements collectifs et une renonciation à l'exigence d'un personnel qualifié en interne en vue de réorienter le dispositif de la prise en charge (par du personnel spécialisé en interne) vers l'accompagnement (c'est-à-dire accueillir et orienter vers ou faire appel à des personnes ressources externes) tout en intégrant l'hébergement collectif dans le dispositif psychomédico-social existant.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Art. 10 du Projet

5. Conformément à l'objectif de remplacement de la procédure de reconnaissance par la déclaration (et l'octroi d'un mandat temporaire⁸), alors que l'art. [694/22](#), §2 du CWASS exigeait que chaque membre du personnel soit titulaire d'un extrait de casier judiciaire du modèle visé à l'article 595 du Code d'instruction criminelle, exempt de condamnations à des peines correctionnelles incompatibles avec la fonction ou criminelles, l'art. 10 du Projet impose désormais la communication, par les maisons d'hébergement collectif, d'« *un extrait de casier judiciaire du directeur du modèle visé à l'article 596/2 du Code d'instruction criminelle, exempt de condamnations à des peines correctionnelles incompatibles avec la fonction ou criminelles* »⁹. Le commentaire de l'art. 10 précise à cet égard qu'il s'agit d'appliquer « *le principe de confiance à l'égard des maisons d'hébergement collectif* ».
6. Tout d'abord, l'Autorité relève que le destinataire de cet extrait n'est pas mentionné (mais présume qu'il s'agit de l'AVIQ). Le destinataire ne pouvant pas être compris dans les « *modalités* » de transmission que le Gouvernement est habilité à définir, il y a lieu d'**identifier ce destinataire** dans le Projet. Le commentaire de l'art. 10 doit par ailleurs démontrer le caractère nécessaire et proportionné de cette transmission au destinataire désigné (au regard de la finalité visée).
7. Ensuite, l'Autorité rappelle qu'en application du principe de minimisation du RGPD, il importe que les **extraits du casier judiciaire révèlent uniquement si oui ou non les personnes concernées répondent à la condition d'absence de condamnations pénales visées** pour exercer la profession concernée. Il y a donc lieu de reformuler la disposition afin que la condition soit celle de transmission d'un extrait confirmant qu'il n'a pas fait l'objet de condamnations de ce type.

694/15 nouveau). Le mandat est d'abord « *temporaire* » et permet alors à son titulaire d'exercer ses activités jusqu'à l'octroi du mandat « *consolidé* », lequel constitue l'authentification (entendez la confirmation) que son titulaire respecte l'ensemble des normes de fonctionnement du Livre VIII du Chapitre 2 du CWASS et lui permet d'exercer ses activités pendant dix ans, renouvelables (art. 694/16 nouveau).

⁸ Comme le précise le commentaire de l'art. 10 du Projet.

⁹ Art. 694/18, §1^{er}, 3^o nouveau

8. Ceci étant dit, l'Autorité accueille favorablement la mention de la limitation des condamnations¹⁰. Cela évite en effet que des condamnations mineures constituent un obstacle disproportionné à l'employabilité des personnes concernées. Cependant, afin d'éviter que des condamnations très anciennes ne constituent pareil obstacle, il convient également de déterminer précisément la **période de temps** endéans laquelle ces condamnations ne peuvent être intervenues.
9. L'Autorité accueille également favorablement le fait de ne plus faire peser cette obligation sur l'ensemble des membres du personnel. En effet, aux yeux de l'Autorité, il serait disproportionné d'exiger des personnes qui n'ont aucun contact avec les personnes en difficulté hébergées (par exemple du personnel d'entretien et de maintenance, du personnel assurant un travail administratif ou financier sans contact avec les personnes hébergées ou du personnel de permanence téléphonique) qu'ils soient exempts de condamnations incompatibles avec l'accueil de personnes en difficulté. L'Autorité remarque cependant qu'à l'inverse, en visant « *les membres du personnel* », l'actuel art. [694/22](#), §2 du CWASS est inapplicable aux travailleurs bénévoles, pourtant très répandus dans ce secteur et qui, eux, sont souvent bel et bien en contact avec le public fragilisé.
10. De plus, l'Autorité relève que, paradoxalement, la communication obligatoire de l'extrait de casier d'une seule personne constitue une ingérence plus importante que l'obligation, pour l'ensemble du personnel, d'être titulaire d'un extrait¹¹. En effet, en exigeant de ces personnes d'être titulaire d'un extrait (« *da-tant de moins de X mois ou années* »), la communication n'intervient qu'en cas de contrôle et non systématiquement. En l'espèce, l'Autorité estime néanmoins qu'au regard de l'objectif visant à « *dé-courager les initiatives malveillantes et de mauvaises fois* (sic), *qui se fondent sur des intérêts essen-tiellement économiques au détriment des besoins sociaux* », **la communication systématique de l'extrait de casier judiciaire du directeur de la structure d'hébergement ne paraît pas dis-proportionnée, pour autant que l'extrait exigé se limite à révéler si oui ou non les per-sonnes concernées répondent à la condition d'absence de condamnations pénales visées pour exercer cette fonction.**
11. L'art. 10 du Projet prévoit en outre que « *la maison d'hébergement collectif conserve le dossier pendant toute la durée de son activité* » (art. 694/18, §2 nouveau).
12. L'Autorité relève que cette conservation semble contredire l'obligation de transmission visée *supra*. En outre, l'Autorité estime qu'il convient d'assortir cette obligation de conservation d'une **obligation de mise à jour régulière**. Et enfin, il convient de **prévoir la durée maximale de conservation de**

¹⁰ L'Autorité accueille également favorablement les éléments d'explications figurant dans le commentaire de l'art. 10 : « *Par ailleurs, l'analyse de l'extrait du casier judiciaire se limite aux condamnations correctionnelles incompatibles avec la fonction de direction d'une telle structure, telles que des condamnations pour coups et blessures volontaires, traitement inhumain ou dégradant, abandon ou défaut de soins, non-assistance à personne en danger ou encore abus de faiblesse* ».

¹¹ Comme le prévoit l'actuel art. [694/22](#), §2 du CWASS.

l'extrait de casier judiciaire, par chacun des responsables du traitement concernés (c'est-à-dire par la maison d'hébergement ET par le destinataire du dossier contenant notamment l'extrait de casier judiciaire).

II.2. Art. 23 du Projet

13. L'art. 23 du projet remplace l'art. 694/24 du CWASS en vue de prévoir l'obligation, pour la Maison d'hébergement collectif, d'établir une liste des résidents présents dans l'établissement, « *tenue à jour et accessible aux services de secours* » (§1^{er}). Cette liste est appelée à contenir le nom et le(s) prénom(s) des résidents (§2), ces données devront être conservées « *jusqu'à l'établissement d'une nouvelle version de la liste* » (§3), la finalité de traitement de ces données est limitée à la « *vérification des résidents présents au sein de la maison d'hébergement par les services de secours* » (§4), les personnes susceptibles de traiter ces données sont les membres du personnel de la maison d'hébergement collectif et les membres du personnel qui composent les services de secours « *dans la mesure où le traitement est nécessaire aux fins prévues* »¹² (§5, al. 1^{er}), il est en outre prévu que « *la consultation des données est régie par des droits d'accès personnels en fonction de la nature de sa fonction au sein de la maison d'hébergement collectif* » (§5, al. 2) et que la maison d'hébergement collectif est le responsable du traitement des données à caractère personnel (§6).
14. Cette disposition appelle les commentaires suivants de la part de l'Autorité :
15. Tout d'abord, l'Autorité relève que le commentaire disposant que cet article est rédigé conformément au RGPD est **inutile**.
16. Plus fondamentalement, en prévoyant une **conservation** des données « ***jusqu'à l'établissement d'une nouvelle version de la liste*** », le §3 de l'art. 694/24 nouveau du CWASS est **contraire au principe d'exactitude** prévu par le RGPD. L'Autorité estime que le fait de prévoir une obligation de tenue à jour est suffisante. Il convient donc d'**omettre la mention relative à l'établissement d'une nouvelle liste** et, compte-tenu de la finalité liée à la sécurité des occupants, de prévoir la suppression immédiate des données lors de chaque départ d'une personne figurant sur cette liste.
17. L'Autorité estime que le fait de prévoir des droits d'accès personnels est une bonne mesure. Cependant, il convient de préciser (éventuellement par le biais d'une habilitation au Gouvernement) **comment ces droits seront déterminés**. A noter que la précision du système peut parfaitement être adaptée à la taille de la structure d'hébergement. Une institution commerciale de grande taille pourra ainsi se voir contrainte de mettre en œuvre un système d'accès électronique accompagnée d'une journalisation

¹² A savoir la « *vérification des résidents présents au sein de la maison d'hébergement par les services de secours* » (§4).

(et une durée de conservation du fichier de journalisation devra être prévue) alors que dans le cas d'une structure caritative, occupant peu de personnel (éventuellement aidé par quelques bénévoles), il est bien entendu inutile de prévoir un système d'accès informatisé.

II.3. Art. 29 du Projet

18. L'art. 29 du Projet remplace l'art. 694/27 du CWASS en vu d'imposer la constitution d'un dossier individuel lors de l'entrée de chaque résident (§1^{er}), comprenant « *au minimum* » les données qu'il énumère¹³ et habilitant le Gouvernement à préciser son contenu. Ces données sont conservées pendant dix ans dans la maison d'hébergement collectif après son départ (§2). Les données énumérées ne peuvent être traitées que pour établir le profil des résidents que la maison d'hébergement collectif prend en charge et orienter le projet de service ainsi que pour l'accompagnement du résident (§3). Ces données sont traitées par les membres du personnel de la maison d'hébergement collectif et les membres du personnel de l'Agence chargés du contrôle des maisons d'hébergement collectif « *dans la mesure où le traitement est nécessaire (...)* » (§4). La maison d'hébergement collectif est désignée comme responsable du traitement de ces données à caractère personnel (§5).
19. Le libellé de cette disposition appelle les commentaires suivants de la part de l'Autorité :
20. Tout d'abord, il y a lieu d'**omettre la mention « *au minimum* »**. En effet, les catégories de données dont le traitement est nécessaire pour atteindre la/les finalité(s) doivent être déterminées dans le Projet. Cela n'empêchera pas les Maisons d'hébergement de traiter d'autres catégories de données, pour d'autres finalités¹⁴, pour autant que celles-ci soient légitimes.

¹³ 1° *l'identification du résident par son numéro d'identification à la sécurité sociale, son nom, ses prénoms, son sexe, sa date de naissance, son adresse, ses numéros de téléphone, ses éventuelles adresses électroniques ;*

2° *le nom, le prénom, l'adresse et le numéro de téléphone du cabinet du médecin généraliste du résident, et, le cas échéant, du médecin spécialiste ou autre professionnel de santé désigné par le résident, ainsi que les dispositions à prendre en cas d'absence de ces derniers ;*

3° *les besoins du résident sur les plans social, psychologique et médical;*

4° *la convention d'hébergement individuelle ;*

5° *le projet individualisé visé à l'article 694/26, 81°, b) ;*

6° *les décomptes individuels des frais qui n'entrent pas dans ce qui est compris dans la convention individuelle ;*

7° *le nom et les prénoms du représentant ou d'une personne proche du résident qu'il souhaite voir appeler en cas de besoin ;*

8° *le règlement d'ordre intérieur de la maison d'hébergement collectif signé par le résident;*

9° *la preuve de la souscription par le résident d'une assurance en responsabilité civile.*

¹⁴ Le fondement de ce traitement devra alors être étranger à l'obligation légale (ou du moins à l'obligation légale contenue dans le présent Projet) ou à la nécessité pour l'exercice d'une mission de service public.

21. Ensuite, l'Autorité estime que si le dossier individuel est appelé à contenir des données relatives à la santé des personnes hébergées¹⁵, il convient de prévoir une procédure permettant d'éviter que seules les personnes ayant « *besoin d'en connaître* » ayant accès à ces informations. Par conséquent, il convient de prévoir et d'encadrer l'établissement de la liste des personnes ayant accès à ces données sensibles, la durée de conservation de cette liste, sa consultation, son éventuelle communication et le contrôle du respect du droit d'accès à ces données.
22. En outre, l'Autorité rappelle que toute disposition légale qui prévoit l'utilisation du numéro d'identification à la sécurité sociale (c'est-à-dire du numéro de registre national ou du numéro bis) doit prévoir un minimum de garanties. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence^[1], « *de telles garanties impliquent* » :
- *que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,*
 - *que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés (**énoncer uniquement « l'identification » comme finalité d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne répond pas à ces critères**^[2]),*
 - *que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,*
 - *que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et*
 - *que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».*
23. Le Projet doit donc être modifié en vue de prévoir ces garanties et de préciser la finalité d'utilisation de ce numéro.
24. Le commentaire de l'art. 29 justifie la durée de conservation par « *la nécessité de pouvoir répondre à d'éventuelles demandes d'informations ou justificatifs, que celles-ci interviennent pendant ou après le séjour du résident* ». L'Autorité en prend acte, mais estime qu'il convient alors de prévoir l'archivage

¹⁵ 3° les besoins du résident sur les plans social, psychologique et médical.

^[1] Avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

^[2] Les raisons pour lesquelles l'identification est réalisée et le cadre de l'utilisation de ce numéro doivent être précisés de manière telle que l'on puisse entrevoir les types de traitements qui seront réalisés à l'aide de ce numéro.

de ces données dès le départ du résident et de limiter le nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès à partir de ce moment, par exemple en limitant cet accès au seul directeur.

25. Enfin, comme déjà indiqué *supra*, **les passages du commentaire relatifs à la conformité au RGPD** n'apportent aucune plus-value et **doivent être omis**.

II.4. Art. 46 du Projet

26. L'art. 46 du Projet remplace l'art. 694/35 du CWASS en vue de prévoir la communication (par l'AVIQ), « *par toute voie conférant date certaine à l'envoi* », au bourgmestre de la commune concernée et au directeur de la maison d'hébergement, de toutes les décisions relatives à l'octroi, à la suspension, au refus ou au retrait du mandat (c'est-à-dire de ce qui remplace l'ancienne reconnaissance, visée aux art. 694/15 et sv.). Il est également prévu que le bourgmestre tient un registre des Maisons d'hébergement établies sur le territoire de sa commune et que ce registre peut être consulté par l'Agence dans le cadre de ses missions visées à l'article 694/32.
27. Le commentaire de l'art. 46 précise que « *cette formalité permet de pallier les difficultés d'identification de ces établissements sur le territoire de chaque commune* ».
28. L'Autorité estime qu'en vertu du principe d'intégrité et de confidentialité prévu à l'art. 5.1.f du RGPD, la transmission décisions (et le cas échéant des constats qui y seraient annexés) au bourgmestre implique de prendre des **mesures techniques et organisationnelles appropriées**¹⁶ qui ne peuvent être d'une efficacité inférieure à celles prévalant pour la communication des procès-verbaux vers le parquet. Le Projet sera donc revu en ce sens.
29. En ce qui concerne l'obligation de **tenue d'un registre**, l'Autorité estime qu'il y a lieu de prévoir un **encadrement** similaire à ce qui est prévu par le [CHAPITRE 7](#) de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales¹⁷ (et ses modifications).
30. L'Autorité estime en outre qu'il convient de **justifier**, en commentaire, en quoi l'AVIQ (qui délivre les mandats et effectue les contrôles et doit donc, à ce titre, déjà disposer d'informations identiques à celles que les registres des bourgmestres seront amenées à contenir) gagnerait à pouvoir **consulter le registre des bourgmestres**.

¹⁶ Dont la journalisation de cette communication et l'utilisation de moyens de communication électroniques sécurisés (qu'il convient de ne pas confondre avec l'utilisation du courrier électronique, qui est quant à lui à proscrire ; sur ce point, voy. *infra*)

¹⁷ Voy. en particulier les travaux préparatoires des lois modificatives ainsi que la recommandation n°04/2010 du 19 mai 2010 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-04-2010.pdf>) et l'avis n°04/2013 du 30 janvier 2013 et n°56/2013 du 6 novembre 2013.

PAR CES MOTIFS,**L'Autorité est d'avis que:**

1. l'art. 10 du Projet doit identifier le destinataire des extraits de casiers judiciaires requis en vertu du Projet (**considérant no 6**) ;
2. le Projet doit être revu afin qu'il apparaisse que les extraits du casier judiciaire peuvent uniquement révéler si oui ou non les personnes concernées répondent à la condition d'absence de condamnations pénales visées (**considérant no 7**) ;
3. la période de temps endéans laquelle ces condamnations ne peuvent être intervenues doit être déterminée précisément (**considérant no 8**) ;
4. la conservation du dossier doit être assortie d'une obligation de mise à jour régulière (**considérant no 12**) ;
5. la durée maximale de conservation de l'extrait de casier judiciaire, par chacun des responsables du traitement concernés, doit être déterminée (**considérant no 12**) ;
6. les mentions relatives à la rédaction conforme au RGPD doivent être omises du commentaire des articles concernés (**considéranrs nos 15 et 24**) ;
7. la mention relative à l'établissement d'une nouvelle liste doit être omise et la suppression immédiate des données lors de chaque départ d'une personne figurant sur cette liste doit être prévue (**considérant no 16**) ;
8. la manière dont les droits d'accès personnels seront déterminés doit être prévue (**considérant no 17**) ;
9. la mention « *au minimum* » doit être omise à l'art. 29 du Projet (**considérant no 20**) ;
10. il convient de prévoir et d'encadrer l'établissement de la liste des personnes ayant accès aux données relatives à la santé des résidents (**considérant no 21**) ;
11. le Projet doit être modifié en vue de prévoir des garanties et de préciser la finalité d'utilisation du numéro d'identification à la sécurité sociale (**considéranrs nos 22 et 23**) ;
12. il convient de prévoir l'archivage des données contenues dans le dossier individuel des résidents dès le départ du résident concerné et de limiter le nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès à partir de ce moment (**considérant no 24**) ;
13. la transmission des décisions au bourgmestre prévue à l'art. 46 du Projet doit être assortie de mesures techniques et organisationnelles appropriées (**considérant no 28**) ;
14. l'encadrement du registre tenu par les bourgmestres doit être étoffé (**considérant no 29**) ;

15. le caractère nécessaire et proportionné de la consultation du registre du bourgmestre par l'AVIQ doit être démontré dans le commentaire de l'art. 46 du Projet (**considérant no 30**).

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