



Avis n° 166/2018 du 19 décembre 2018

Objet: avant-projet d'ordonnance (Cocom) établissant le circuit de paiement des prestations familiales (CO-A-2018-137)

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 « 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 des Ministres, Membre du Collège réuni, compétents pour l'aide aux personnes, les prestations familiales et le contrôle des films, Pascal Smet et Céline Fremault, reçue le 22 octobre 2018;

Vu le rapport de Monsieur Debeuckelaere Willem;

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

I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE

1. L'avant-projet d'ordonnance établissant le circuit de paiement des prestations familiales [**l'avant-projet**], soumis pour avis par les Ministres compétents du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale [**Cocom**], a pour objectif suite à la sixième réforme de l'Etat, selon son exposé des motifs, « de mettre en œuvre le nouveau circuit de paiement des prestations familiales sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale en vue de permettre à la Cocom la reprise de gestion et de paiement des prestations familiales ». L'ancienne Commission pour la Protection de la Vie Privée [**CPVP**] a déjà eu l'occasion de se prononcer dans ce domaine, à l'égard des autres entités fédérées¹.

2. Cette reprise de la gestion et du paiement des prestations familiales par la Cocom sera effective au 1^{er} janvier 2020. Et l'avant-projet est à cet égard à lier directement aux droits aux allocations familiales qui seront définis à terme, en droit bruxellois pour le territoire de la région de Bruxelles-Capitale. Sollicité à ce sujet, le demandeur a communiqué à l'Autorité, un avant-projet d'ordonnance réglant l'octroi des prestations familiales [**l'avant-projet prestations familiales**]. Le présent avis ne porte toutefois pas sur ce dernier texte qui ne sera évoqué qu'à titre d'information, dans la mesure nécessaire à l'éclairage de l'avant-projet soumis pour avis. Doit encore être référencé l'accord de coopération conclu en la matière auquel, à l'heure de la rédaction du présent, doit encore adhérer le pouvoir fédéral [**l'accord de coopération**]².

3. L'avant-projet prévoit la mise en place d'un opérateur public bruxellois (établi au sein d'IRISCARE³) reprenant, en ce qui concerne la Cocom, les droits et obligations de FAMIFED (l'agence fédérale pour les allocations familiales), et prévoit l'agrément par le Collège réuni de quatre caisses (privées) d'allocations familiales qui succéderont aux caisses fédérales en région bruxelloise. Ces organismes d'allocations familiales auront pour double mission d'établir et de payer les prestations familiales bruxelloises. L'opérateur public devra en outre détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'est sollicité, examiner si un droit est dû et le cas échéant en conséquence, payer la prestation familiale concernée. Diverses obligations, de nature financière notamment, sont par ailleurs mises à charge des caisses d'allocations familiales et des règles régissent l'affiliation aux organismes

¹ Voir l'Avis de la CPVP n° 34/2017 du 5 juillet 2017 (Communauté germanophone), l'Avis de la CPVP n° 41/2017 du 26 juillet 2017 (Communauté flamande), et l'Avis de la CPVP n° 51/2017 du 20 septembre 2017 (Région wallonne).

² Accord de coopération du 6 septembre 2017 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d'allocations familiales.

³ L'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales visé à l'article 2 de l'ordonnance du 23 mars 2017 portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales.

d'allocations familiales, les demandes et paiements (y compris la récupération d'indus) de prestations familiales, ainsi que la publicité réalisée par ces organismes.

4. Les services compétents du Collège réuni et d'IRISCARE seront notamment chargés de l'évaluation de l'action des caisses d'allocations familiales, et des agents de ces deux institutions seront désignés en vue d'assurer une mission de contrôle de l'application de l'avant-projet, dont le contrôle de la gestion des dossiers et le contrôle des familles.

II. EXAMEN DU PROJET

5. **Considérations préliminaires.** En vertu des principes de transparence et légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, l'avant-projet doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé⁴, et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données et les personnes y ayant accès⁵.

II.1. Finalités et fondements des traitements

6. **Finalités et fondements juridiques des traitements.** En substance, trois groupes principaux de finalités axées sur les prestations familiales se dégagent de l'avant-projet et motivent le traitement de données à caractère personnel. La finalité d'identification des enfants bénéficiaires, d'établissement de leurs droits et de paiement de ceux-ci à leurs allocataires, ci-après dénommées la « **finalité d'exécution des prestations familiales** », constitue la principale finalité de l'avant-projet. S'y ajoutent en outre, une finalité de contrôle de la mise en œuvre de l'avant-projet et de l'exécution des prestations familiales, ci-après renseignée comme la « **finalité de contrôle** », et enfin, une finalité d'agrément des caisses privées d'allocations familiales, nommée ci-après la « **finalité d'agrément** ».

7. Ces trois finalités distinctes nécessitent des analyses propres et l'article 34, § 1^{er}, de l'avant-projet, ne peut prévoir de manière générale que le « traitement des données à caractère personnel a lieu avec pour seule finalité d'exécuter les missions des organismes d'allocations familiales », sauf à contredire l'économie de l'avant-projet (nb : il doit probablement être compris comme visant le traitement par les caisses d'allocations familiales et l'opérateur public, voir *infra*, points n° 8 et 20).

⁴ En ce sens récemment, lire Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, points B.9 et s. et point B.13.3 en particulier. La législation abondante de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière est ici omise.

⁵ Lire par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 et s.

8. Finalité d'**exécution des prestations familiales**. La finalité des traitements réalisés par les organismes d'allocations familiales, qui sont les missions de ceux-ci, ressort clairement de l'économie de l'avant-projet, bien qu'elle eût pu être mieux exprimée dans le dispositif. Ainsi ces organismes ont globalement pour mission d'assurer l'octroi et le paiement des prestations familiales (article 27, §§ 1^{er} et 2, et 32, 1^o, pour l'ensemble des organismes d'allocations familiales, article 3, 1^o, pour l'opérateur public en particulier, article 4, alinéa 1^{er}, 5^o, et exposé des motifs du Titre 3 pour les caisses d'allocations familiales privées en particulier). Cette finalité impliquera le traitement des demandes d'allocation, l'examen de celles-ci et le versement (provisionnel ou non) à proprement parler des allocations, mais aussi l'assistance aux familles en la matière (article 29 de l'avant-projet), et l'éventuelle récupération par les organismes, pour leur compte ainsi qu'au bénéfice des uns et des autres, des versements indus. En synthèse, l'exposé des motifs du Titre 4 précise que les organismes traitent les données à caractère personnel « avec pour seule finalité d'exécuter leur mission de paiement ».

9. L'opérateur public a en outre la mission explicite de « détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'est sollicité » dans un certain délai (article 3, 2^o, de l'avant-projet).

10. La finalité d'exécution des prestations familiales résulte clairement du dispositif de l'avant-projet et répond à l'exigence de transparence et de légalité consacrée dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, ainsi qu'au prescrit des articles 5, 1., b), et 6, 4., alinéa 1^{er} ⁶, du RGPD. Les traitements y liés peuvent être fondés sur l'article 6, 1., e), du RGPD (en l'occurrence, le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public de droit bruxellois).

11. Finalité de **contrôle**. L'article 35, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit la désignation d'agents au sein d'IRISCARE et des services du Collège réuni « qui sont chargés des tâches de contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion et au paiement des prestations familiales ». En vue de surveiller l'exécution de l'avant-projet, ils sont chargés de procéder aux différents types de contrôles récurrents et *ad hoc*, en l'occurrence le contrôle de la gestion administrative des dossiers par les caisses d'allocations familiales, le contrôle de la gestion financière des moyens mis à disposition des caisses d'allocations familiales, le contrôle des familles à leur domicile, le contrôle quantitatif et qualitatif des données de sources authentiques, le contrôle de la fraude aux prestations familiales (article 35, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet). Les infractions « aux dispositions de la présente ordonnance sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social » (article 35, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet), les agents concernés disposant des pouvoirs visés aux articles 23 à 42 du Code pénal social (article 35 § 2, alinéa 2, de l'avant-projet).

⁶ Pour ce qui concerne les données réutilisées à partir de sources déjà existantes, voir *infra*, points n° 30 et s.

12. Ce contrôle est par conséquent double : il porte d'une part sur les **caisses d'allocations familiales** et d'autre part sur les « **familles** ». L'article 35 manque toutefois de clarté.

13. Concernant les caisses d'allocations familiales, le Chapitre 2 du Titre 3 de l'avant-projet prévoit en effet des sanctions administratives. Mais pour ce qui concerne les « familles », aucune sanction (administrative ou pénale) n'est prévue dans l'avant-projet et dans l'avant-projet prestations familiales (auquel il n'est en tout état de cause pas renvoyé dans l'avant-projet)⁷, et l'incrimination et la sanction de la violation de ces règles serait plutôt à rechercher dans le Code pénal social – sans que ne soient précisées les dispositions spécifiques concernées, ce qui serait d'autant plus important que le Code définit la fraude sociale au regard de la compétence fédérale⁸. L'Autorité n'est pas en mesure d'épuiser cette question. Après un survol rapide des dispositions du Code pénal social, les infractions en matière d'allocations familiales semblent viser les employeurs et ce sont probablement les articles 230 et s. (faux et escroquerie) qui seraient pertinents dans le cadre de l'avant-projet. Au-delà de cet aspect, des concepts ne sont par ailleurs pas définis et peu clairs alors qu'ils participent à la définition du contrôle : que signifient le « contrôle des familles » ?, le « contrôle quantitatif et qualitatif des données de source authentique » ?, et la « fraude aux prestations familiales » ? Enfin, l'objectif est-il de faire appliquer les limitations aux droits des personnes concernées consacrées dans le Code pénal social (probablement oui, mais cela devrait alors être explicité) ?

14. Sollicité à propos du contrôle, le demandeur a notamment communiqué les éléments d'information complémentaires suivants :

- « Le projet (pas plus que l'avant-projet d'ordonnance réglant l'octroi des prestations familiales), [...] ne prévoit pas de sanctions pénales autres que celles prévues par [le Code pénal social] dont les dispositions sont "importées" au niveau régional » ; faut-il comprendre alors qu'il est choisi que les incriminations en matière d'allocations familiales restent déterminées par le pouvoir fédéral ? ; auquel cas la finalité du contrôle resterait bien déterminée par une loi au sens formel du terme, mais une loi toutefois distincte de celle même qui prévoit le contrôle (l'avant-projet d'ordonnance) ;
- « Le contrôle administratif porte sur le fait que ces caisses respectent leurs devoirs de qualité du service et d'assistance aux familles (art.29) : chaque allocataire doit percevoir les sommes qui lui sont dues (en vertu des dispositions de l'avant-projet d'ordonnance réglant l'octroi des prestations familiales), sur intervention active de ces caisses » ;
- « Le contrôle de la qualité du service comporte un volet relatif aux contrôles à opérer chez les familles de manière à vérifier que les allocations familiale leur sont versées à bon droit.

⁷ Un survol rapide de ce texte permet néanmoins d'identifier certaines sanctions de nature civile (son article 23 prévoit une hypothèse de suspension de paiement, et son article 27, une règle anti-cumul).

⁸ Voir article 1^{er}, § 1^{er}, du Code pénal social.

La fraude sociale qui serait constatée dans ce contexte détermine le délai de prescription applicable et le point de départ de ce délai (avant-projet d'ordonnance réglant l'octroi des prestations familiales, art. 31) et, [...] les modalités des récupérations (art. 28) ; *sont en cause des manœuvres frauduleuses ou des déclarations fausses ou sciemment incomplètes des assurés sociaux* » (italiques ajoutées par l'Autorité) ; ne s'agit-il pas alors simplement d'incriminer les fausses déclarations émises quant à la satisfaction des conditions d'octroi des allocations familiales telles que prévues dans l'avant-projet prestations familiales ? ; une disposition spécifique ne serait-elle pas envisageable à cette fin, dans l'avant-projet ? ;

- « Le respect des devoirs de qualité du service et d'assistance aux familles conditionne le montant de la part de la subvention revenant à chaque caisse d'allocations familiales (art. 17, § 2) ; le non-respect de ces devoirs peut entraîner, pour ces caisses, des sanctions administratives (chapitre 2) » ;
- « Le contrôle quantitatif et qualitatif des données de source authentique concerne la vérification de ce que les caisses d'allocations familiales utilisent effectivement et à bon escient les flux d'information distribuées dans le réseau BCSS élargi (art. 32) » ; il ne s'agit alors pas à proprement parler, de contrôler les données des sources authentiques mais bien l'utilisation par les caisses, des sources authentiques ; l'instauration de l'obligation des organismes d'allocations familiales dans l'avant-projet, de recourir à certaines sources de données, ainsi que la mise en place d'un pouvoir de contrôle corrélatif, est en effet nécessaire pour que la violation de ces règles puisse avoir une conséquence juridique au regard de l'agrément des caisses d'allocations familiales ; cela étant, il convient de rappeler (à tout le moins dans l'exposé des motifs) que cette compétence de contrôle est sans préjudice de la compétence de l'Autorité en vertu des articles 4 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données et 55 et s. du RGPD ;
- « La 'famille' n'est pas définie en tant que telle. Cette notion renvoie, en pratique, aux concepts d'enfant bénéficiaire', d'allocataire' et de 'famille monoparentale' définis par l'avant-projet d'ordonnance réglant l'octroi des prestations familiales (art. 3) » ; il convient de préciser le dispositif à ce sujet, le cas échéant en renvoyant aux concepts pertinents s'ils sont définis ailleurs.

15. Enfin, l'article 35, § 3, prévoit notamment que les caisses d'allocations familiales fournissent à IRISCARE tout renseignement, information ou document qu'il leur demande « **à titre d'information utile pour la Région de Bruxelles-Capitale** » (selon les modalités déterminées par le Collège réuni). Ce flux de données vers « la Région de Bruxelles-Capitale » depuis IRISCARE (qui a une personnalité juridique propre), prévu dans une disposition relative au contrôle (pour lequel

cette Région n'est pas compétente selon l'avant-projet) poursuit une finalité indéterminée, contraire au prescrit de l'article 5, 1, (b), du RGPD.

16. En conclusion, au regard des développements précédents, l'article 35 de l'avant-projet doit être retravaillé afin de permettre d'identifier clairement qui peut être contrôlé à l'égard de quelles règles, et sous peine de quelles sanctions, sauf à ne pas rencontrer les prescrits de transparence et légalité des articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, et à violer l'article 5, 1., (b), du RGPD.

17. Finalité **d'agrément**. Le Collège réuni sur proposition d'IRISCARE (plus précisément, son Conseil de gestion des prestations familiales) agréée les caisses d'allocations familiales sur la base d'une série de conditions (article 4 de l'avant-projet), dont l'une porte sur les membres du conseil d'administration des caisses.

18. Cette finalité d'agrément résulte clairement du dispositif de l'avant-projet et répond à l'exigence de transparence et de légalité consacrée dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, ainsi qu'au prescrit de l'article 5, 1., b), du RGPD. Les traitements y liés peuvent être fondés sur l'article 6, 1., e), du RGPD (en l'occurrence, le traitement relèvera de l'autorité publique dont est investie le responsable de traitement en vertu de l'avant-projet).

II.2. Responsables des traitements

19. Pour rappel, le responsable de traitement est la personne, l'autorité publique ou tout autre organisme qui détermine seul ou conjointement avec d'autres les finalités et les moyens du traitement (article 4, 7), du RGPD). Et lorsque les finalités et les moyens de traitement sont déterminés par le droit national, « le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit [national] ». A ce sujet, si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du GDPR dans des domaines particuliers où ils légifèrent afin de garantir en ces domaines, la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre. Si le droit national détermine une responsabilité conjointe du traitement, il pourra également déterminer les obligations respectives des responsables du traitement conjoints (article 26, 1., du RGPD).

20. En l'occurrence, l'article 34 de l'avant-projet revêt une certaine ambiguïté lorsqu'il prévoit généralement en son paragraphe 2, que les responsables de traitement sont les organismes d'allocations familiales. Ce qu'il peut prévoir eu égard à la définition du concept de responsable de traitement, c'est que les organismes d'allocations familiales sont responsables des données qu'ils traitent aux fins de l'**exécution des prestations familiales** (p. ex. : « Les organismes d'allocations familiales sont responsables du traitement des données à caractère personnel qu'ils traitent dans le

cadre de l'exercice de leurs missions visées aux articles... »). Cet article se situe d'ailleurs dans un « Chapitre 4. Les obligations », qui vise les obligations des organismes d'allocations familiales.

21. Pour le reste, l'avant-projet ne détermine pas qui sont les responsables des traitements réalisés aux fins de **contrôle** et d'**agrément**. *A priori*, les données traitées dans le cadre du contrôle semble relever de la responsabilité du Collège réuni et d'IRISCARE (les agents désignés au sein de leurs services étant compétents en application de l'article 35, § 1^{er}, de l'avant-projet), tout comme d'ailleurs celles traitées aux fins d'agrément (le Collège réuni et le Conseil de gestion des prestations familiales d'IRISCARE étant compétents pour exercer cette mission). Il convient de préciser le dispositif de l'avant-projet en vue de clarifier qui sont les responsables de traitement.

22. Dans cet exercice de clarification, le demandeur devra également identifier si le Collège réuni, eu égard au pouvoir dont il dispose concernant des moyens de traitement mis en place au niveau des organismes d'allocations familiales (voir *infra*, points 33), ne pourrait être considéré comme responsable conjoint des traitements aux fins de l'exécution des prestations familiales.

II.3. Données traitées, personnes concernées et destinataires des données

23. Finalité d'**exécution des prestations familiales**. Implicitement mais certainement, la demande de prestation familiale par l'allocataire (article 27, § 2, de l'avant-projet) contiendra des données à caractère personnel (non énumérées cependant). L'article 27, § 5, de l'avant-projet vise également les « données nécessaires pour la fixation des droits aux allocations familiales ». Les organismes d'allocations familiales devront « utilis[er] les données électroniques de sources authentiques » (article 32, 1^o, de l'avant-projet), et devront encore s'adresser au Registre national des personnes physiques pour obtenir les informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er} et 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (article 33, § 1^{er} ; le § 2, autorisant le recours à une autre source si les informations nécessaires ne peuvent pas être obtenues auprès du Registre national). Cela étant, le dispositif ne précise pas quelles sont les personnes concernées par tout ou partie de ces données même si cette information peut du moins partiellement être induite de l'économie de la matière (nb : plusieurs personnes peuvent être concernées, l'allocataire, l'enfant, son père, par exemple). En prévoyant encore que le coût de certaines expertises médicales liées à l'octroi de certaines allocations est pris en charge par IRISCARE (article 38 de l'avant-projet), l'avant-projet permet de comprendre que des données relatives à la santé (définies à l'article 4, 15), du RGPD, et constituant des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD) seront également certainement traitées par les organismes d'allocations familiales eux-mêmes.

24. L'avant-projet dispose généralement, en son article 34, § 2, que « les données traitées [par ces organismes] sont les données à caractère personnel, nécessaires à [son] application [...] » (article

34, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet). Cette disposition se borne toutefois à répéter le principe consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD (principe de minimisation des données). Faut-il y comprendre qu'il incombera *in fine* au responsable de traitement de déterminer, parmi les données évoquées au point précédent, lesquelles sont nécessaires au traitement ? Auquel cas l'avant-projet manquerait de précision.

25. L'incertitude juridique résulte également de l'absence de renvoi juridique formel, dans le dispositif de l'avant-projet, à l'avant-projet prestations familiales (qui pour rappel, n'est pas soumis pour avis à l'Autorité mais a été communiqué à la demande de cette dernière). Or comme cela a été signalé, ces deux projets sont logiquement et juridiquement liés. En matière de protection des données, l'une des conséquences en est la suivante : la détermination des données nécessaires à la réalisation de la mission des organismes d'allocations familiales ne peut être réalisée qu'au regard à tout le moins, des conditions d'octroi des prestations familiales. Ainsi par exemple, afin que l'allocataire perçoive la bonne allocation pour l'enfant bénéficiaire, il conviendra de vérifier si l'enfant est unique, s'il est orphelin, si les revenus annuels du ménage n'atteignent pas une certaine somme, de déterminer la relation entre l'allocataire et l'enfant, etc.

26. Autrement dit **en conclusion**, notamment par un renvoi aux dispositions pertinentes de l'avant-projet prestations familiales, il convient de préciser le dispositif de l'avant-projet afin que soient clairement identifiées les personnes concernées (allocataire, enfant bénéficiaire, autre) et les données qui doivent être traitées à leur sujet, sauf à ne pas rencontrer les exigences de transparence et légalité consacrées dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution. En l'état de l'avant-projet par conséquent, l'Autorité n'est pas en mesure d'évaluer la proportionnalité des données qui seront traitées au regard de la finalité poursuivie. Enfin, les destinataires des données ressortent clairement de l'économie de l'avant-projet.

27. Si des **données relatives à la santé** doivent être traitées, outre l'article 6, 1., c), du RGPD qui constituera le fondement juridique du traitement de données, le demandeur veillera à ce que le traitement rencontre l'une des hypothèses de l'article 9 du RGPD, et à prévoir le cas échéant dans son avant-projet, les mesures appropriées et spécifiques, telles qu'une obligation de secret, en vue de garantir la sauvegarde des droits fondamentaux et intérêts de la personne concernée. En l'occurrence, l'article 9, 2., g) (intérêt public important) ou h) (gestion des systèmes et des services de protection sociale) pourraient *a priori* s'avérer pertinents selon la motivation qu'avancera le demandeur et qui sera en principe à rechercher, dans l'avant-projet prestations familiales.

28. Finalité de **contrôle**. En égard à l'imprécision de la finalité de la mission de contrôle instaurée dans l'avant-projet (voir *supra*, points 12-16), l'Autorité se limitera à attirer l'attention du demandeur sur le fait que seules les données *nécessaires* à cette finalité peuvent être traitées dans ce contexte

(principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD). Ainsi, il ne peut suffire qu'une consultation de données soit « utile » aux agents chargés du contrôle (article 35, § 4, 2°, de l'avant-projet), ou qu'un transfert de données soit une « information utile » à la Région de Bruxelles-Capitale (article 35, § 3, de l'avant-projet). L'utilisation d'une expression du type « dont ils ont besoin » sera pour la même raison exclue (article 35, § 4, 1°, de l'avant-projet). Pour ce qui concerne les destinataires des données, ceux-ci ressortent clairement de l'économie de l'avant-projet, à une exception près. Cette exception concerne le transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale (quelle administration est visée ? ; la finalité est-elle bien celle du contrôle ?) qui est indéterminé.

29. Finalité d'agrément. L'avant-projet prévoit implicitement mais certainement que seront traitées aux fins de l'agrément des caisses, les données à caractère personnel contenues dans les statuts des asbl demanderesses (article 5 de l'avant-projet), ainsi que certaines données de nature judiciaire (l'article 4, alinéa 1^{er}, 2°, de l'avant-projet, prévoit que les membres du conseil d'administration du demandeur d'agrément ne doivent pas avoir été condamnés pénalement pour non-respect de la législation sociale ou fiscale dans les cinq ans précédant la demande d'agrément). Pour ce qui concerne les éventuelles condamnations pénales, le Collège réuni et le Conseil de gestion (IRISCARE) étant des autorités publiques, l'article 10 du GDPR n'impose pas la mise en place de garanties appropriées particulières dans l'avant-projet. Les destinataires des données ressortent enfin également clairement de l'économie de l'avant-projet.

II.4. Moyens de traitement, mesures techniques et organisationnelles et risque inhérent au traitement

30. L'avant-projet prévoit notamment et en substance que les organismes d'allocations familiales devront traiter les données à caractère personnel issues de sources authentiques. Ils recourent en principe (car cela n'est pas explicité comme tel dans l'avant-projet⁹, voir *infra*, le point n° 31) au réseau de la Banque-carrefour de la sécurité sociale [BCSS] et notamment aux données du **Registre national** pour ce qui concerne l'obtention des informations visées à l'article 3, alinéas 1^{er} et 2 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

31. Actuellement, FAMIFED relève du réseau primaire de la BCSS et dessert le réseau secondaire des caisses d'allocations familiales. Ces dernières obtiennent de ce réseau et depuis leurs sources (ONSS, RN), les données nécessaires à leurs missions via l'application Trivia¹⁰, gérée par FAMIFED, et le cadastre des allocations familiales (à la fois un outil de gestion courante reflétant notamment l'état des droits alloués, et un répertoire de références dans le réseau de la BCSS), tenu au sein de

⁹ La référence explicite à la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale vise l'alimentation et la mise à jour du « répertoire de personnes » visé à l'article 6 de cette loi (article 33, 2°, de l'avant-projet).

¹⁰ Voir l'article 1^{er}, 13°, de l'accord de coopération, et consulter <https://wallonie.famipedia.be/fr/lexicon/trivia>.

FAMIFED¹¹. A partir du 1^{er} janvier 2019, le demandeur a expliqué qu'un organisme interrégional gèrera le cadastre contenant les données relatives à la période s'écoulant jusqu'au 31 décembre 2018, qu'un cadastre structuré sera commun à la Région wallonne, la Communauté germanophone et FAMIFED (en 2019), puis IRISCARE (en 2020), et que la Communauté flamande disposera d'un cadastre propre. Les données continueront de circuler via le réseau de la BCSS¹². Au niveau européen, l'échange de données se fera à partir du système Echange électronique d'information sur la sécurité sociale [EESSI]¹³.

32. L'Autorité est favorable à l'intention poursuivie par le demandeur qui non seulement, permettra d'éviter les collectes redondantes de données auprès des personnes physiques via le recours à des **sources authentiques**, mais encore, garantira un niveau de sécurité approprié résultant du cadre normatif applicable au contexte du réseau de la BCSS. L'exposé des motifs, à tout le moins, gagnerait cependant à être explicité à ce sujet¹⁴, comme le dispositif impose clairement le recours de principe, au Registre national – pour rappel, les règles y applicables sont en cours d'évolution¹⁵. Le recours aux « sources authentiques » pourrait être spécifié dans la mesure où ce concept n'est pas défini dans l'avant-projet, mais bien en droit bruxellois, à l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de service régional, et dès lors qu'il n'est pas renvoyé aux dispositions pertinentes de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale alors qu'il est souhaité recourir à ce réseau.

33. Concernant les moyens de traitement, l'avant-projet prévoit un certain rôle du Collège réuni en la matière. Ainsi, les caisses d'allocations familiales devront utiliser un « outil informatique reconnu par le Collège réuni » (article 4, alinéa 1^{er}, 10°, de l'avant-projet), et le Collège pourra, « dans le but d'assurer la transmission des données nécessaires [...] imposer aux organismes d'allocations familiales l'utilisation de documents, certificats et brevets dont il détermine les mentions obligatoires et les délais d'échanges » (article 27, § 5, de l'avant-projet). D'une part, cette dernière faculté ne pourra s'exercer que dans les limites prévues par (à prévoir dans) l'avant-projet (voir *supra*, points nos 23 à 27). D'autre

¹¹ Au sujet de celui-ci, voir l'article 1^{er}, 12°, de l'accord de coopération, et consulter

https://wallonie.famipedia.be/fr/themes/collect-and-exchange-data/register-child-benefits/theory/what_calls_register_of_child ;

https://wallonie.famipedia.be/fr/themes/collect-and-exchange-data/register-child-benefits/theory/functionalities_register_child.

¹² En l'état, le réseau de la BCSS a été étendu à het Vlaams Agentschap Kind en Gezin et à l'Agence pour une Vie de Qualité (AVIQ), voir <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/missions/structure-du-reseau>.

¹³ Voir à ce propos, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=869>.

¹⁴ Il s'agirait au moins de viser le réseau de la BCSS, afin que les « sources authentiques » qui seront utilisées soient identifiables.

¹⁵ Voir les articles 111 et 114 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, le site internet du SPF Intérieur, <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/registre-national/demande-dacces-au-registre-national/>, et le projet de loi [la loi] portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de populations, adopté(e) en séance plénière de la Chambre le , disponible à l'adresse suivante :

<http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=3256&legislat=54&inst=K>

part, le demandeur déterminera dans quelle mesure les pouvoirs juste évoqués peuvent avoir une **influence sur la détermination du (des) responsable(s) du traitement** (voir *supra*, point n° 20).

34. L'Autorité est d'avis que les traitements aux fins d'**exécution des prestations familiales** et de **contrôle** présentent un **risque inhérent élevé** pour les droits et libertés des personnes concernées que sont les enfants, des personnes par ailleurs vulnérable jusqu'à un certain âge. En effet, outre le traitement (probable) de données relatives à la santé (voir *supra*, point n° 27), de ces traitements dépendra la bonne allocation des bons droits aux enfants (à leurs familles), droits qui selon les cas, s'avéreront particulièrement importants dans la détermination de leur cadre de vie et en conséquence, de leurs possibilités d'épanouissement. Ce type de traitement requiert une analyse d'impact relative à la protection des données (article 35, 1., du RGPD)¹⁶. L'Autorité attendra en principe au stade de sa saisine pour avis sur la base de l'article 23 de la LCA, qu'une analyse d'impact soit réalisée concernant les éléments du traitement déterminé par la norme en projet¹⁷.

35. Cela étant, la CPVP, à la suite du Groupe 29, et que l'Autorité rejoint, a reconnu que pour « les traitements déjà existants, une AIPD n'est en principe requise que si les risques pour les droits et libertés des personnes physiques changent après le 25 mai 2018, par exemple parce qu'une nouvelle technologie est employée ou parce que les données à caractère personnel sont utilisées pour une autre finalité »¹⁸. Or en l'occurrence, s'agissant de la communautarisation d'une matière fédérale qui *a priori* quant au fond, semble demeurer quant à ses finalités (cette question dépend aussi de l'avant-projet prestations familiales) et ses moyens technologiques (ce point vient d'être explicité), il est probable qu'une analyse d'impact ne doive pas être réalisée. Ce qu'il incombera au demandeur, au Collège réuni (en tant que pouvoir exécutif et responsable de traitement) et au(x) responsable(s) des traitements dans les limites de leurs responsabilités, d'évaluer¹⁹.

¹⁶ Sur cette question, lire la Recommandation de la CPVP n° 01/2018 du 28 février 2018.

¹⁷ L'analyse d'impact constitue une partie de l'exercice du test de proportionnalité en matière de protection des données (8 CEDH, 22 C°, Charte, RGPD). Sa finalité au niveau du responsable de traitement, est de pouvoir adapter le traitement de manière telle que les droits et libertés des personnes concernées soient dûment protégés au regard des risques inhérents au traitement. Lorsque le traitement est fondé dans la loi, le législateur belge est tenu d'y consacrer les éléments essentiels du traitement. Il en est ainsi par exemple des données traitées. La marge de manœuvre du responsable de traitement est limitée par ces choix législatifs et les choix réglementaires conséquents, qui à son niveau, deviennent des variables intangibles. Par conséquent, le législateur et le pouvoir exécutif qui n'analysent pas la mesure de l'impact des éléments de traitement qu'ils déterminent, sur les droits et libertés des personnes concernées, réalisent un test de proportionnalité partiel et prennent le risque de placer le responsable du traitement dans une situation inextricable de conflit de normes, lorsqu'au terme d'une telle analyse, il se serait dégagé que ces éléments doivent être modifiés. En effet, le responsable de traitement est alors d'une part tenu à la loi qui prévoit le traitement, et d'autre part, au respect du RGPD. Cette situation crée une insécurité juridique préjudiciable au responsable de traitement et aux personnes concernées, dans laquelle il est porté atteinte à l'effet utile de l'obligation qu'a le responsable de traitement en vertu de l'article 35 du RGPD, de réaliser une analyse d'impact.

¹⁸ Recommandation de la CPVP n° 01/2018 du 28 février 2018, point n° 101.

¹⁹ Voir également l'article 23 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

II.5. Durée de conservation des données

36. L'auteur de l'avant-projet doit à tout le moins déterminer les éléments essentiels de la durée de conservation des données²⁰, pour se conformer aux principes de légalité et de transparence consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution.

37. L'autorité est favorable à l'approche suivie dans l'article 34, § 2, alinéas 3 et 4 de l'avant-projet, visant à tout le moins la finalité d'**exécution des prestations familiales**, et invite l'auteur de l'avant-projet à poursuivre cette approche d'une part, dans les hypothèses où la prescription n'a pas été interrompue (probablement, des prorogations de délais respectivement de cinq et sept années), et d'autre part, pour ce qui concerne les données traitées aux fins de **contrôle** en particulier, et d'**agrément** également.

II.6. Dimension internationale

38. Dans sa demande, le demandeur fait état de conventions bilatérales applicables en matière d'allocations familiales²¹. Sollicité à ce sujet, le demandeur a confirmé l'existence de plusieurs conventions internationales bilatérales qu'il a listées. Il a également expliqué que les échanges d'informations se réalisaient, dans ce contexte, au moyen de formulaires papier.

39. Dans ce domaine, l'Autorité se borne à rappeler d'une part, que le RGPD ne s'applique pas qu'aux échanges électroniques de données, mais également au traitement non automatisé de données contenues ou appelées à figurer dans un fichier²², ce qui sera probablement le cas en l'espèce. D'autre part, les transferts de données vers un pays tiers à l'Espace Economique Européen constituent des traitements qui ne peuvent avoir lieu que conformément aux articles 44 et s. du RGPD, conformité que l'Autorité n'a pas été en position d'évaluer.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité émet un **avis favorable** quant aux aspects suivants de l'avant-projet d'ordonnance (Cocom) établissant le circuit de paiement des prestations familiales :

- **points 8-10 et 17-18** : les finalités d'exécution des prestations familiales et d'agrément sont légitimes et définies clairement et explicitement ;

²⁰ La Cour Constitutionnelle a admis que le « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

²¹ Voir également l'article 1er, 7° et 9°, de l'accord de coopération.

²² Voir à ce sujet, les articles 2, 1., et 4, 6), du RGPD.

- **point 20** : bien que le dispositif de l'avant-projet doive être précisé sur ce point, et qu'il incombe au demandeur d'identifier d'éventuels responsables du traitement conjoints (voir *infra*), l'Autorité est favorable à la désignation à tout le moins des organismes d'allocations familiales comme responsables du traitement à des fins d'exécution des prestations familiales ;
- **point 29** : concernant la finalité d'agrément, les données traitées et leurs destinataires ressortent clairement de l'économie de l'avant-projet ;
- **points 23-27** : concernant les finalités d'exécution des prestations familiales, les destinataires des données ressortent également clairement de l'économie de l'avant-projet ;
- **points 30-32** : l'avant-projet poursuit à juste titre l'objectif de recourir à l'utilisation de sources authentiques de données, du réseau de la BCSS et du Registre national, mais son exposé des motifs à tout le moins, devrait être précisé à ce sujet afin de pouvoir identifier clairement quelles sources de données sont sollicitées.

Toutefois, d'autres aspects de l'avant-projet appellent un **avis défavorable** de l'Autorité qui invite le demandeur à l'adapter en tenant compte des remarques suivantes :

- **points 11-16** : la finalité de contrôle n'est pas suffisamment déterminée de manière telle que les exigences consacrées dans les articles 8 CEDH, 22 de la Constitution et 5, 1., b), du RGPD ne sont pas rencontrées ;
- **points 19 et 21-22** : il convient d'identifier l'éventuelle présence de responsables conjoints du traitement et de désigner qui sont les responsables des traitements aux fins de contrôle et d'agrément ;
- **points 23-28** : les données traitées aux fins d'exécution des prestations familiales ne sont pas déterminées par l'avant-projet ; pour ce qui concerne la finalité de contrôle, seule les données nécessaires à cette fin peuvent être traitées et un des destinataires des données doit être précisé ; en l'état à ces égards, l'avant-projet ne rencontre par conséquent pas les exigences consacrées dans les articles 8 CEDH, 22 de la Constitution, et 5, 1., c), du RGPD ; en outre s'il est envisagé de traiter des données concernant la santé, l'avant-projet devra tenir compte du prescrit de l'article 9 du RGPD ;
- **points 34-35** : l'exposé des motifs ne fait pas état d'une réflexion sur la nécessité ou pas de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données, alors que les traitements à des fins d'exécution des prestations familiales et de contrôle comportent un risque inhérent élevé pour les personnes concernées que sont les enfants (article 35 du RGPD) ;
- **points 36-37** : si à juste titre, l'avant-projet prévoit des délais de conservation de certaines données à caractère personnel, il ne régit toutefois que partiellement cette question, ce qui ne peut suffire au regard des exigences de légalité et transparence consacrées dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution.

L'Autorité **rappelle** enfin :

- d'une part, que si une analyse d'impact relative à la protection des données devait être réalisée, elle incomberait à la fois au demandeur, au Collège réuni et aux responsables de traitements dans les limites de leurs responsabilités respectives (**points 34-35**) ;
- et d'autre part, que les transferts de données à destinations de pays tiers à l'Espace Economique Européen ne peuvent avoir lieu que dans les conditions prévues par le RGPD (**points 38-39**).

L'Autorité se tient à la disposition du demandeur qui s'interrogerait au sujet des adaptations recommandées.

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere