



**Avis n° 135/2019 du 7 août 2019**

**Objet: demande d'avis relative à un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 28 décembre 2018 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur la collaboration entre services d'inspection dans le cadre de la compétence en matière de prestations familiales (CO-A-2019-139).**

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 la demande d'avis de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration, Maggie De Block, reçue le 3 juin 2019;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar;

Émet, le 7 août 2019, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE**

1. La Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration, consulte l'Autorité pour avis, à propos d'un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 28 décembre 2018 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur la collaboration entre services d'inspection dans le cadre de la compétence en matière de prestations familiales [**le projet**]. L'Etat fédéral ne sera partie à cet accord que pour la période transitoire relative au transfert de compétences en matière d'allocations familiales, du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2019. Et l'accord de coopération, conformément à son article 5, produit ses effets à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 après, conformément à l'avis rendu par le Conseil d'Etat<sup>1</sup>, la publication du dernier acte d'assentiment par les législateurs des parties.

2. Des termes de l'exposé des motifs du projet, l'accord de coopération auquel il porte assentiment « a pour but de coordonner la collaboration entre les différents services d'inspection sociale en matière de prestations familiales. Cet accord permet ainsi de garantir le caractère global et coordonné de la politique en matière de fraude sociale ».

## **II. EXAMEN DU PROJET**

### **II.1. Portée de l'accord de coopération**

3. En synthèse, l'accord de coopération consacre en matière de prestations familiales, des obligations de coopération « à la demande » et « active » entre services d'inspection sociale, ainsi que la possibilité de réutiliser entre eux, les constatations réalisées par chacun.

4. L'article 2 de l'accord de coopération prévoit que « [s]i le service d'inspection compétent constate qu'il a besoin de données nécessaires pour pouvoir préserver les droits en matière de prestations familiales qui ne peuvent être établies qu'en effectuant un contrôle sur le territoire d'une autre entité fédérée, il adresse une demande à cet effet au service d'inspection de cette dernière entité fédérée. Le service d'inspection de cette entité fédérée fournit gratuitement l'information demandée au service d'inspection qui en a formulé la demande. Les gouvernements des entités fédérées peuvent fixer des modalités complémentaires en rapport avec la collaboration visée à l'alinéa premier ». Cette

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 65.896/VR du 15 mai 2019, p. 7.

disposition fixe une obligation de coopération de chaque service d'inspection, à la demande d'un autre homologue belge [**obligation de collaboration « à la demande »**].

5. L'article 3 du même accord prévoit que « [s]i un service d'inspection fait des constatations qui peuvent avoir des conséquences sur les droits en matière de prestations familiales d'une autre entité fédérée, il en informe le service d'inspection compétent. Les gouvernements des entités fédérées peuvent fixer des modalités complémentaires en rapport avec la collaboration visée à l'alinéa premier ». Cet article fixe ainsi une obligation active de communication de données à charge de chaque service d'inspection, au profit de ses homologues belges [**obligation de collaboration « active »**].

6. L'article 4 de l'accord de coopération enfin, prévoit que « [l]es constats faits par l'autorité exécutante ont la même valeur juridique que ceux obtenus par l'autorité demanderesse elle-même et peuvent être réutilisés par celle-ci dans le cadre de l'élaboration de son propre rapport de contrôle ou procès-verbal ». En deux mots, il uniformise la valeur juridique des constatations des services d'inspection et permet à chacun de se prévaloir de celles réalisées par les autres dans le contexte des obligations de coopération de l'accord de coopération [**réutilisation des constatations**].

## **II.2. Commentaire de l'accord de coopération**

7. **Principes de transparence et de légalité : rappel.** L'Autorité a déjà pu rappeler à plusieurs reprises<sup>2</sup> qu'en vertu des principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, une loi, un décret ou une ordonnance doit prévoir clairement dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé<sup>3</sup>, et en conséquence déterminer quelles sont les données traitées, les personnes concernées, les conditions et finalités dudit traitement, la durée de conservation des données<sup>4</sup> et les personnes y ayant accès<sup>5</sup>. Lorsque le fondement du traitement repose sur une base juridique de droit national, l'article 6, 3., du RGPD exige également spécifiquement que les finalités de ce traitement de données soient définies dans cette base juridique. Dans ce contexte, une délégation au Gouvernement « n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et

<sup>2</sup> Voir entre autres, Avis de l'APD n° 65/2019 du 27 février 2019 relatif à un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, points 5-6.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »<sup>6</sup>.

8. **Principes de transparence et de légalité : application.** Ainsi avant tout, les habilitations consacrées dans les alinéas 2 des articles 2 et 3 de l'accord de coopération, comme l'a également rappelé le Conseil d'Etat<sup>7</sup>, ne pourront pas porter sur des éléments essentiels du traitement de données qui doivent être consacrés dans des normes de rang législatif.

9. En l'occurrence, l'Autorité constate ensuite que l'accord de coopération ne pourra pas servir seul, de fondement aux obligations de collaboration qu'il consacre, ainsi qu'à la réutilisation des constatations des services d'inspection qu'il prévoit, dès lors qu'il n'encadre que partiellement les traitements de données qu'il prévoit. L'Autorité renvoie sur ce point le demandeur, *mutatis mutandis*, à une position qu'elle a déjà exprimée à l'égard d'un accord de coopération dans le contexte du traitement de données dans les domaines de la politique de la santé et de l'aide aux personnes<sup>8</sup>.

10. L'accord de coopération auquel le projet porte assentiment reposera en effet nécessairement sur le droit des entités fédérées et de l'Etat fédéral en matière de prestations familiales qui fonde juridiquement l'action des services d'inspection concernés et les traitements de données réalisés par ceux-ci. Autrement dit, il est indissociable de ces règles dans lesquelles seront définies les missions des services d'inspection, les conditions d'octroi des prestations familiales, les données qui leurs sont nécessaires aux fins de l'accomplissement de ces missions, les délais de conservation, etc. L'accord de coopération ne pourrait être invoqué seul, pour fonder le traitement de données à caractère personnel par ces services. Il *complète* ainsi de manière coordonnée, les dispositions du droit des entités fédérées et de l'Etat fédéral en matière de prestations familiales, qui ne prévoiraient le cas échéant pas déjà, de telles règles de collaboration.

11. A titre d'exemple, une inspection A qui requerra d'une inspection B, certaines données à établir et constater, devra se fonder sur le droit de l'entité dont elle relève pour justifier entre autres, de la nécessité de disposer de ces données. L'inspection B s'exécutera en vertu de l'obligation consacrée dans l'accord de coopération mais également sur la base du droit de l'entité dont elle relève dans lequel notamment, est fondée sa compétence.

---

<sup>6</sup> Voir Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.

<sup>7</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 65.896/VR du 15 mai 2019, p. 7.

<sup>8</sup> Voir Avis de l'APD n° 76/2019 du 20 mars 2019 relatif à un avant-projet d'accord de coopération entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour la coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes, points nos 6, 11 et 12.

12. Bref, il incombera aux responsables des traitements, les services d'inspection, au stade de l'exécution des obligations de l'accord de coopération, d'évaluer si les échanges de données envisagés répondent aux exigences du RGPD et des principes de transparence et de légalité, au regard de l'intégralité du cadre réglementaire qui concerne le traitement en question.

13. Pour ces raisons et dans ce contexte, l'Autorité est d'avis que la formulation de l'accord de coopération peut être assez large et se borner à fixer les finalités des traitements, les destinataires des échanges de données et les données concernées, le cas échéant en renvoyant vers les législations des entités fédérées et de l'Etat fédéral concernées sans les répéter et pour autant que ces législations respectent elles-mêmes les principes de transparence et de légalité<sup>9</sup>, le dispositif complet (accord de coopération et droit des entités fédérées et fédérale) s'inscrivant dans le cadre de l'article 6, 1., e), du RGPD. A propos de ces éléments, l'accord de coopération appelle les commentaires suivants.

14. **Finalité(s) du traitement.** Il se dégage des termes de l'accord de coopération<sup>10</sup>, que la finalité de l'obligation de coopération « à la demande » est « pour pouvoir *préserver les droits* en matière de prestations familiales *qui ne peuvent être établies qu'en effectuant un contrôle sur le territoire d'une autre entité fédérée* »<sup>11</sup>, que celle de l'obligation de collaboration « active » concerne « les constatations qui peuvent *avoir des conséquences sur les droits en matière de prestations familiales d'une autre entité fédérée* »<sup>12</sup> et enfin, que la réutilisation des constatations s'inscrit « dans le cadre de l'élaboration *de son propre rapport de contrôle ou procès-verbal* »<sup>13</sup> par un service d'inspection. Ces éléments nécessitent deux remarques.

15. Premièrement, l'Autorité est d'avis que le dispositif de l'accord de coopération devrait être précisé. Il devrait identifier précisément et exhaustivement les législations des entités fédérées et de l'entité fédérale dans le cadre desquelles il s'inscrit et entend s'appliquer. C'est ce que semblerait d'ailleurs réaliser le préambule de l'accord de coopération, tandis que l'accord lui-même ne définit pas les « droits en matière de prestations familiales ». Or ceux-ci, ainsi que les missions pertinentes des autorités publiques compétentes en matière de prestations familiales (les services d'inspections plus précisément, en l'occurrence) devraient être identifiés à tout le moins par un renvoi aux dispositions légales pertinentes.

---

<sup>9</sup> Ce qui n'exclurait pas non plus, mais ce n'est manifestement pas l'approche qui a été suivie par les parties à l'accord, que l'accord de coopération lui-même régit de manière plus détaillée et harmonisée pour toutes ses parties, les traitements de données à caractère personnel concernés.

<sup>10</sup> Voir *supra*, points nos 4-6.

<sup>11</sup> Italiques ajoutés par l'Autorité.

<sup>12</sup> Italiques ajoutés par l'Autorité.

<sup>13</sup> Italiques ajoutés par l'Autorité.

16. Deuxièmement, selon l'exposé des motifs, l'accord de coopération « coordonne la collaboration entre les différents *services d'inspection sociale* des entités fédérées, avec l'avantage que ceci garantit le caractère global et coordonné de la politique en matière de *lutte contre la fraude sociale* »<sup>14</sup>. Et les articles 2 à 4 ne visent que les services d'inspection. L'Autorité comprend à ce sujet que la finalité poursuivie par les articles 2 à 4 se limite à la lutte contre la fraude aux prestations familiales telles que définies dans les droits respectifs des entités fédérées et fédérale<sup>15</sup>. L'Autorité présume en conséquence d'une part, que l'échange éventuel de données nécessaires à la bonne réalisation des *autres missions* des autorités publiques compétentes en matières de prestations familiales<sup>16</sup>, est intégralement couvert par l'accord de coopération du 6 septembre 2017<sup>17</sup> et le cas échéant, les dispositions pertinentes du droit des entités fédérées et fédérale, et d'autre part, que le présent accord de coopération est conciliable avec cet autre accord de coopération, ce qu'il incombe au demandeur de vérifier au cas où il n'aurait pas déjà procédé à cette vérification.

17. **Données ou catégories de données.** Les données ou catégories de données ressortant des législations pertinentes des entités fédérées et fédérale en matière de prestations familiales, il devrait être renvoyé explicitement dans le dispositif de l'accord de coopération à ces législations comme cela vient déjà d'être souligné<sup>18</sup>. Pour le surplus, l'accord de coopération peut se limiter à spécifier que les données à communiquer à la demande, sont celles qui sont « nécessaires pour pouvoir préserver les droits [...] », et que celles à communiquer activement sont celles « qui peuvent avoir des conséquences sur les droits [...] », bien que des formulations plus claires eussent pu être utilisées. Dans les deux hypothèses, il s'agit de communiquer les données qui sont nécessaires à la mise en œuvre des législations pertinentes par les services d'inspection dans l'exercice de leurs missions, conformément à l'article 5, 1., c), du RGPD.

---

<sup>14</sup> Italiques ajoutés par l'Autorité.

<sup>15</sup> Sur ce point, voir *supra*, point n° 15, les précisions à apporter.

<sup>16</sup> Les compétences des autorités publiques en matière de prestations familiales dépassent en effet la lutte contre la fraude, dès lors qu'elles sont susceptibles de devoir établir ces prestations, de les liquider, d'identifier les enfants qui n'en bénéficient pas encore alors qu'ils devraient en bénéficier, etc. Voir par exemple l'Avis de l'APD n° 166/2018 du 19 décembre 2018 relatif à l'avant-projet d'ordonnance (Cocom) établissant le circuit de paiement des prestations familiales.

<sup>17</sup> Accord 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 familiale.

<sup>18</sup> Voir *supra*, point n° 15.

18. **Destinataires des données.** L'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, définit le service d'inspection comme « le service qui effectue des inspections en rapport avec la compétence en matière de prestations familiales et qui est *désigné à cet effet par l'entité fédérée concernée* »<sup>19</sup>. A moins qu'il ne soit attendu des entités fédérées qu'elles désignent spécifiquement un service d'inspection en particulier, à la suite de l'adoption de l'accord de coopération et en vue de l'exécution de celui-ci, auquel cas l'accord de coopération serait alors précisé par le droit des entités fédérées (voir *supra*, point n° 8), le dispositif de l'accord de coopération devrait directement renvoyer aux services d'inspection compétents déjà définis par les législations des entités fédérées.

19. A cet égard en ce qui concerne l'Etat fédéral, dans le cadre de sa compétence transitoire (voir *supra*, point n° 1), l'article 6, alinéa 2, de l'accord de coopération prévoit que « les dispositions des articles 1 à 4 s'appliquent aux services d'inspection de FAMIFED<sup>[20]</sup> ».

### **Par ces motifs,**

L'Autorité est d'avis que :

1. En application des principes de transparence et de légalité, l'accord de coopération ne pourra seul fonder les obligations de collaboration « à la demande » et « active » qu'il consacre, ainsi que la réutilisation des constations des services d'inspection qu'il prévoit, ces traitements devant également se fonder dans les législations des entités fédérées et fédérale relatives aux prestations familiales, législations qui fondent juridiquement les missions des services d'inspection concernés, et déterminent les éléments essentiels des traitements dont ils sont responsables (points nos 8-1213) ;
2. A cet égard, il incombera aux responsables des traitements, au stade de l'exécution des obligations de l'accord de coopération, d'évaluer si les échanges de données envisagés répondent aux exigences du RGPD et des principes de transparence et de légalité, au regard de l'intégralité du cadre réglementaire qui concerne le traitement en question (point n° 13) ;
3. En vertu des mêmes principes, quant à la finalité (points 14-15) des traitements et aux données ou catégories de données traitées (point n° 17), s'agissant de lutte contre la fraude en matière de prestations familiales, le dispositif de l'accord de coopération devrait se référer précisément et exhaustivement aux législations applicables en cette matière, comme semble y procéder le préambule de l'accord de coopération ;
4. Enfin concernant les destinataires des données, les services d'inspection, ils seraient de nouveau mieux identifiés par un renvoi explicite du dispositif de l'accord vers les législations des entités fédérées en matière de prestations familiales, à moins qu'il ne soit attendu de ces

---

<sup>19</sup> Italiques ajoutés par l'Autorité.

<sup>20</sup> « FAMIFED », qui n'est pas définie par l'accord, est l'Agence fédérale pour les allocations familiales, article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939.

autorités qu'elles désignent chacune spécifiquement un service d'inspection en particulier, en vue de l'exécution de l'accord de coopération (point n° 18).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances