



Avis n° 51/2017 du 20 septembre 2017

Objet : avant-projet de décret relatif au nouveau dispositif mis en place en région wallonne pour la gestion et le paiement des prestations familiales (CO-A-2017-056)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Maxime Prévot, Ministre wallon des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine, reçue le 1/08/2017 ;

Vu le rapport de Monsieur Y. Roger ;

Émet, le 20 septembre 2017, l'avis suivant :

REMARQUE PRÉALABLE

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 1^{er} août 2017, le Ministre wallon des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine (ci-après "le demandeur") a soumis à l'avis de la Commission un avant-projet de décret réglant la gestion et le paiement des prestations familiales (ci-après "le projet"). Ce projet fait suite à la 6^e réforme de l'Etat au cours de laquelle la compétence des allocations familiales a été défédéralisée et transférée à la Fédération Wallonie-Bruxelles, à la Communauté flamande, à la Communauté germanophone et à la Commission communautaire commune, et ce, à l'échéance du 1^{er} janvier 2020. La Fédération Wallonie-Bruxelles a entretemps transféré cette compétence à la Région wallonne.

2. Les allocations familiales visées dans le projet sont uniques ou périodiques et ont pour but d'offrir à tous les enfants des opportunités de développement et d'épanouissement, de compenser partiellement la charge financière d'une famille engendrée par les frais d'entretien des enfants et de lutter contre la pauvreté infantile. Plusieurs types d'intervention sont prévus : des allocations familiales (avec allocations supplémentaires par exemple pour les familles nombreuses ou les enfants handicapés) et des primes de naissance et d'adoption.

3. Le projet prévoit que les Caisses d'allocation familiales sont supervisées par l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après « l'Agence ») telle que créée par l'article 2 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (article 2 1° du Projet). Les dispositions générales relatives au partage d'information – y compris des données personnelles - entre les caisses d'allocation familiale et l'Agence, et relatives aux données électroniques, sont insérées aux articles 106 à 113 du projet.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

A. Encadrement réglementaire des flux de données envisagés

4. La Commission n'a pas d'objection de principe quant au fait que des traitements de données à caractère personnel auront lieu dans le contexte donné, à condition que ces traitements soient clairement encadrés dans la réglementation et que la LVP soit respectée dans tous ses aspects.

5. En ce qui concerne les traitements de données qui seront effectués par les Caisses d'allocation familiales et l'Agence, la Commission recommande de préciser les points suivants :

- a. Le(s) responsable(s) des différents traitements n'est (ne sont) pas explicitement désigné(s). La Commission insiste avec force pour que ce soit fait, vu l'article 1, § 4, dernière phrase de la LVP¹ ². Dans la mesure où ces éléments ne seraient pas repris dans une autre réglementation (à préciser, le cas échéant), la Commission recommande de les détailler dans le projet.
- b. Il convient de définir les catégories de données qui seront traitées et de préciser que seules seront traitées les données à caractère personnel nécessaires à l'exercice des missions des acteurs public concernés ; il se peut que ce point soit réglé dans le futur Arrêté du Gouvernement wallon déterminant les données permettant de vérifier les conditions de revenu (cf. Exposé des motifs, Titre 4 « textes à venir »); le cas échéant, il y a lieu de préciser quels aspects du traitement des données personnelles des allocataires seront réglés dans ce futur texte de loi;
- c. Il convient de prévoir le principe selon lequel des traitements de données auront lieu avec pour seule finalité d'exécuter les tâches des Caisses d'allocations familiales et de l'Agence dans le cadre du Projet de décret en matière de paiements d'allocations familiales;
- d. des délais de conservation doivent être définis. En ce qui concerne les délais de conservation, la Commission recommande de faire la distinction suivante (dans cet article ou dans un arrêté d'exécution) :
 - i. le traitement d'un dossier pendant requiert une conservation de données de manière telle que celles-ci soient disponibles et accessibles normalement pour les fonctionnaires chargés de la gestion du dossier ;
 - ii. dès qu'un dossier est traité et qu'il peut donc être archivé, le mode de conservation choisi ne doit conférer aux données qu'une disponibilité et un

¹ "§ 4. Par "responsable du traitement", on entend la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel." Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance."

² Le cas échéant, il peut être judicieux dans ce contexte de ne pas seulement désigner des responsables du traitement généraux mais également d'établir dans la réglementation certaines responsabilités au niveau des acteurs plus opérationnels (voir à titre d'exemple les points 51 et 52 de l'avis n° 57/2015 du 16 décembre 2015 et les points 8 à 14 inclus de l'avis n° 10/2017 du 22 février 2017).

accès limités. Un tel mode de conservation doit permettre de répondre à d'autres finalités éventuelles de cette conservation, comme le respect de dispositions légales en matière de prescription ou l'exécution d'un contrôle administratif. Lorsque la conservation n'est plus utile, les données ne doivent plus être conservées³.

B. Respect des principes d'e-government existants

6. La Commission constate par ailleurs que pour l'octroi des allocations familiales, différents échanges et/ou couplages de données à caractère personnel entre services publics devront avoir lieu (articles 106 à 113 du Projet). Dans ce cadre, on ne fait allusion qu'indirectement à certains principes d' « e-government » existants. Spécifiquement pour les Caisses d'allocation familiales, le Projet stipule par exemple ce qui suit : "*Les caisses d'allocation familiales octroient et payent les prestations familiales en utilisant un maximum les données électroniques de source authentique et en demandant une contribution minimale des familles. Elles alimentent et mettent à jour le répertoire particulier des personnes visé à l'article 6 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.*" (article 112 du Projet). Le Projet stipule également que « *les Caisses d'allocation familiales chargées de l'exécution du présent décret, s'adressent au Registre national des personnes physiques pour obtenir les 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 ou lorsqu'elles vérifient l'exactitude de ces informations. Le recours à une autre source n'est autorisé que dans la mesure où les informations nécessaires ne peuvent pas être obtenues auprès du Registre national des personnes physiques* » (article 113 du Projet).

7. Au lieu de ces références indirectes, la Commission recommande d'intégrer explicitement dans le projet les principes d' « e-government » existants⁴ qui sont aussi reconnus dans la jurisprudence constante de la Commission, vu leur plus-value au niveau de la protection de la vie privée :

³ Dans ce cadre, il faut évidemment également tenir compte du décret flamand du 9 juillet 2010 *relatif à l'organisation des archives administratives et de gestion*.

⁴ Pour la rédaction, on peut s'inspirer de l'article 13 de la loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier :

"Les services publics participants collectent, après qu'ils ont obtenu à cette fin les autorisations nécessaires, les données électroniques disponibles qui sont offertes par l'intégrateur de services fédéral auprès de ce dernier.

Les services publics participants ne recueillent plus les données dont ils disposent en exécution de l'alinéa 1^{er} auprès de l'intéressé, ni auprès de son mandataire ou de son représentant légal.

Les services publics participants qui disposent d'un accès direct auprès d'une source authentique réutilisent les données disponibles dans cette source et ne peuvent plus les demander à l'intéressé, ni à son mandataire ou à son représentant légal."

- a. la collecte unique de données (en tant qu'autorité, ne pas demander ce que l'on connaît déjà) ;
- b. l'utilisation de sources authentiques⁵;
- c. la mise à disposition de sources authentiques via des intégrateurs de services⁶.

Les précisions suggérées dans ce point ne sont toutefois pas nécessaires si l'administration compétente du demandeur fait partie du réseau de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (et est donc une institution de sécurité sociale au sens de l'article 2, 2° de la loi BCSS⁷), étant donné que les principes d' « e-government » susmentionnés et les garanties y afférentes de protection de la vie privée figurent déjà dans la loi BCSS. La Commission part d'ailleurs du principe que l'administration compétente du demandeur fait aujourd'hui partie de ce réseau de la BCSS⁸ - comme cela a également toujours été le cas par le passé pour les caisses d'allocations familiales. En cas de doute à ce sujet, elle signale que le demandeur dispose encore de deux autres possibilités pour (le cas échéant) adhérer explicitement à ce réseau :

- d. cela pourrait être mentionné explicitement dans le projet ou
- e. cela pourrait être réglé en prévoyant une extension du réseau de la BCSS dans un arrêté royal fédéral, conformément à l'article 18 de la loi BCSS.

8. À cet égard, la Commission distingue encore un autre point important : les échanges de données à caractère personnel précités entre services publics sont souvent soumis à une obligation d'autorisation préalable⁹ et ces obligations légales devront évidemment aussi être respectées en pratique avant de pouvoir rendre opérationnels les flux de données en question. Ainsi, il y lieu notamment de vérifier si les caisses d'allocation familiales concernées possèdent toutes une autorisation d'accéder au Registre national des personnes physiques pour l'accomplissement des tâches visées à l'article 113 précité du Projet.

⁵ Voir la recommandation de la Commission n° 09/2012 du 23 mai 2012 *relative aux sources authentiques de données dans le secteur public*.

⁶ Voir la recommandation de la Commission n° 03/2009 du 1^{er} juin 2009 *concernant les intégrateurs dans le secteur public*.

⁷ Loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale..*

⁸ La Commission part en effet du principe que l'administration compétente du demandeur est aujourd'hui une institution de sécurité sociale au sens de l'article 2, 2° de la loi BCSS.

La définition d' "institution coopérante de sécurité sociale" est en effet libellée comme suit : "les institutions coopérantes de sécurité sociale, c'est-à-dire les organismes de droit privé, autres que les secrétariats sociaux d'employeurs (et les offices de tarification des associations de pharmaciens) agréés pour collaborer à l'application de la sécurité sociale" (article 2, 2°, b) de la loi BCSS).

La définition de "sécurité sociale" (article 2, 1°, a) de la loi BCSS) contient notamment une référence à l'ensemble des branches visées à l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et dans cet article 21 de la dernière loi citée, le point 6° du premier paragraphe mentionne les prestations familiales.

⁹ Voir par ex. l'article 36bis de la LVP et l'article 8 du décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives.

C. Obligation d'information à l'égard des personnes concernées

9. Les articles 107 à 110 du Projet traitent des obligations des Caisses d'allocation familiales et dans ce cadre, il est précisé quelles informations ces instances doivent fournir aux personnes concernées concernant leurs droits et obligations en général. Dans ce contexte, la Commission recommande également de concrétiser l'obligation d'information qui est prévue dans la LVP en faisant référence aux éléments d'information de l'article 9 de la LVP dans l'énumération des informations qui doivent être fournies par les Caisses d'allocation familiales et tout autre responsable de traitement (voir ci-dessus la recommandation relative à la désignation du ou des responsables de traitement, point 5).

10. La Commission constate qu'à l'article 107 du projet, il est indiqué que les acteurs de paiement fourniront des informations concernant les droits et obligations "*à toute personne qui en fait la demande par écrit*". Elle souligne que ce segment est contraire à la LVP, à moins que le but ne soit de prévoir une mesure d'exception¹⁰. La Commission recommande que dans ce cas, l'obligation de transparence soit respectée ou qu'à tout le moins, l'exception à cette obligation soit explicitement reprise dans le projet. L'article 9 de la LVP prescrit en effet comme règle générale que le responsable du traitement doit fournir d'initiative des informations au sujet par exemple du droit d'accès.

D. Traitement de données à caractère personnel relatives à la santé et de données judiciaires

11. La Commission constate qu'à plusieurs reprises dans le projet, les critères d'attribution des allocations impliquent le traitement de données à caractère personnel relatives à la santé (par exemple, en ce qui concerne les enfants d'une personne handicapée, article 13 du Projet) et le traitement de données judiciaires (par exemple, relatives aux enfants disparus, article 2 8° du Projet). La Commission attire dès lors l'attention sur le fait que ces catégories de données à caractère personnel sont soumises, dans la LVP, à un niveau de protection supérieur. En principe, un traitement de données de ce type est même interdit (article 7, § 1 et article 8, § 1 de la LVP), sauf dans les cas énumérés respectivement à l'article 7, § 2 et à l'article 8, § 2 de la LVP. L'une de ces exceptions pour le traitement de données médicales concerne par exemple la situation où le traitement est rendu obligatoire en vertu d'une loi pour des motifs d'intérêt public importants. La Commission recommande de faire un

¹⁰ Dans le cas présent, les traitements de données envisagés seront effectués en application de dispositions définies dans un décret. En vertu de l'article 9, § 2, 2^e alinéa, b) de la LVP, une exception à l'obligation d'information est possible dans une telle situation. Toutefois, cet article de la LVP ne s'applique qu'aux cas où les données à caractère personnel n'ont pas été obtenues auprès de la personne concernée. Dans les cas où les données à caractère personnel relatives à la personne concernée sont obtenues auprès de cette personne, cette exception ne peut pas être invoquée et l'obligation d'information reste intégralement d'application (article 9, § 1 de la LVP).

choix dans le projet (ou dans son Exposé des motifs) en ce qui concerne le fondement qui sera retenu pour justifier le traitement de données médicales et de données judiciaires dans le cadre de l'octroi d'allocations familiales et elle suggère d'opter pour les bases prévues à l'article 7, § 2, c) et à l'article 8, § 2, a) de la LVP.

12. Par souci d'exhaustivité, la Commission se réfère par ailleurs aux autres conditions relatives au traitement de données médicales et de données judiciaires qui sont prévues dans la LVP ainsi que dans l'arrêté d'exécution de la LVP¹¹:

- les données médicales doivent être collectées auprès de la personne concernée elle-même ;
- le responsable du traitement doit tenir à jour une liste des catégories de personnes qui peuvent consulter les données médicales et judiciaires. Ces personnes doivent être tenues au respect d'une obligation de confidentialité ;
- pour le traitement de données médicales et judiciaires, les informations communiquées aux personnes concernées ou la déclaration à la Commission doivent mentionner des éléments supplémentaires, dont la base légale qui permet le traitement de données relatives à la santé dans de tels cas ;
- le traitement de données médicales doit en principe être réalisé sous la responsabilité d'un "professionnel des soins de santé" ;
- pour certaines communications de données relatives à la santé, une autorisation préalable de la section Santé du Comité sectoriel de la Sécurité Sociale et de la Santé est requise.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis favorable sur l'avant-projet de décret relatif au nouveau dispositif mis en place en région wallonne pour la gestion et le paiement des prestations familiales, à condition qu'il soit tenu compte des remarques susmentionnées, à savoir :

- il est recommandé de définir les éléments essentiels des traitements de données dans le projet et dans les arrêtés d'exécution ultérieurs (points 5) ;
- certains principes élémentaires d' « e-government » doivent être reproduits explicitement dans le texte du projet (points 6-8) ;

¹¹Article 7, §§ 4 et 5 de la LVP ; articles 25-27 de l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ; article 42 de la loi du 13 décembre 2006 *portant dispositions diverses en matière de santé*.

- l'obligation d'information à l'égard des personnes concernées doit être concrétisée dans le projet (points 9-10) ;
- le régime particulier de protection pour le traitement de données médicales et judiciaires doit être pris en compte (points 11-12).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere