



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 120/2021 du 8 juillet 2021

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux contrôles dans le cadre de la gestion et du paiement des prestations familiales (CO-A-2021-103)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Monsieur Bart Preneel ;

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 Madame Valérie De Bue, Ministre du Gouvernement wallon en charge de la fonction publique, de l'informatique, de la simplification administrative, des allocations familiales, du tourisme du patrimoine et de la sécurité, reçue le 11 mai 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 8 juillet 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre du Gouvernement wallon en charge de la fonction publique, de l'informatique, de la simplification administrative, des allocations familiales, du tourisme du patrimoine et de la sécurité, Madame Valérie De Bue (ci-après « la demanderesse ») a sollicité, le 11 mai 2021, l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté relatif aux contrôles dans le cadre de la gestion et du paiement des prestations familiales (ci-après « le projet »).
2. L'organisation du circuit de paiement des allocations familiales s'explique par la création des Caisses de compensation pour le paiement des allocations familiales, par les employeurs eux-mêmes, au sortir de la première guerre mondiale¹. Jusqu'à la veille de la Sixième réforme de l'Etat, il y avait 4 régimes différents². Le montant de l'allocation dépendait quant à lui de différents critères liés à la place de l'enfant dans la fratrie, à son âge, à son état de santé, à l'état de santé de l'attributaire, aux revenus du ménage et à la structure familiale.
3. La mise en application de la Sixième réforme de l'Etat a conduit au regroupement des trois régimes liés aux catégories socio-professionnelles sous un seul régime général³. L'Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED) a succédé à l'ONAFST et gère la quasi-totalité des quatre régimes. Parallèlement, cette compétence a été « communautarisée »⁴. Une période transitoire pour l'exercice effectif de cette compétence par les entités fédérées a été prévue et le droit aux prestations familiales est inscrit à l'article 23, 6° de la Constitution⁵. Pour encadrer cette compétence sur le territoire de la Région unilingue francophone, la Région wallonne a adopté le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales (ci-après « le décret »).

¹ Cette initiative est généralisée pour tous les travailleurs salariés et rendue obligatoire par la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés puis s'étend aux indépendants à partir de 1937 ; Les différents régimes qui existaient jusqu'à la veille de la mise en œuvre de la Sixième réforme de l'Etat sont le fruit de leurs financements : Les allocations sont financées par des cotisations sociales (et non par l'impôt, ce qui signifie qu'il s'agissait d'un droit dérivé du travail). Les conditions et prestations étaient donc variables selon le statut professionnel de la personne qui ouvrait le droit aux allocations familiales

² Travailleurs salariés, travailleurs du secteur public ou indépendants et, à partir de 1971, un quatrième régime dit « *des prestations familiales garanties* », qui entrainera la couverture (quasi-)universelle des enfants résidant sur le territoire belge ; Dans le régime des salariés, les employeurs devaient s'affilier à un organisme de paiement (une « caisse d'allocations familiales ») piloté et financé par l'Office national d'allocations familiales pour les travailleurs salariés (ONAFST). Le travailleur indépendant devait verser ses cotisations à une « caisse d'assurance sociale ». L'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) percevait l'intégralité du montant et coordonnait ensuite le paiement des prestations par l'intermédiaire des caisses d'assurance sociale. Dans le régime du secteur public, les institutions financent généralement directement les allocations de leurs fonctionnaires, les modalités de paiement variant en fonction du niveau de pouvoir (paiement direct par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, paiement par l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONASSPL) pour les pouvoirs locaux et via l'ONAFST pour certains fonctionnaires. Les prestations familiales garanties sont versées sous conditions de ressources et de résidence. Elles sont financées par le régime des travailleurs et les paiements sont effectués par l'ONAFST.

³ Aux côtés du régime subsidiaire des prestations familiales garanties

⁴ La Communauté française a ensuite retransféré cette compétence à la Région wallonne comme le permet l'article 138 de la Constitution.

⁵ Depuis le 6 janvier 2014

4. Depuis le 1^{er} janvier 2020, les compétences de l'Agence fédérale FAMIFED ont été transférées vers l'Agence pour une Vie de Qualité (ci-après « l'AVIQ ») en ce qui concerne la Région wallonne. Un organe interrégional pour les prestations familiales (ORINT), instauré par l'accord de coopération du 30 mai 2018, gère le cadastre structuré des allocations familiales (l'ancien Répertoire général des prestations familiales de FAMIFED), qui contient, par dossier d'allocations familiales, des données relatives à la caisse d'allocations familiales, des informations sur les parties (les attributaires, les allocataires et les enfants bénéficiaires) ainsi que les périodes donnant droit aux allocations familiales et la référence du dossier.
5. Le projet, qui exécute les articles 85⁶ et 111⁷ du décret, détermine les modalités des différents types de contrôles exercés par l'AVIQ⁸ ainsi que le modèle pour la communication, par les Caisses, du rapportage financier et statistique⁹ et les sanctions y afférentes lorsqu'une « *personne pouvant avoir*

⁶ § 1er. *Les allocations familiales sont payables mensuellement dans le courant du mois suivant celui auquel elles se rapportent.*

Le paiement peut être suspendu en cas d'indices sérieux et concordants laissant croire au caractère frauduleux des informations données par l'assuré social en vue d'obtenir des prestations sociales. La suspension dure si la suspicion n'est pas écartée avec un maximum de six mois, renouvelable une fois.

Le bénéficiaire des prestations familiales, ou toute autre personne pouvant avoir un impact dans le dossier, a l'obligation de se soumettre au contrôle de l'Agence.

Quand les personnes visées à l'alinéa 3 font obstacle au contrôle, l'Agence peut décider de l'arrêt des paiements de l'allocation familiale de base, du ou des suppléments octroyés, en fonction du contrôle auquel il a été fait obstacle et de la situation de l'enfant bénéficiaire.

§ 2. *Le Gouvernement peut imposer l'utilisation de documents, de certificats ou de brevets. Il détermine les mentions qui figurent sur ces pièces et définit quand et dans quels délais ces pièces sont demandées et délivrées.*

⁷ § 1er. *Sur proposition de l'Agence, le Gouvernement désigne des membres du personnel de l'Agence, comme inspecteurs sociaux chargés du contrôle de l'application des dispositions réglementaires relatives au dispositif de gestion et de paiement des allocations familiales.*

Les inspecteurs sociaux :

1° surveillent l'exécution du présent décret ;

2° procèdent aux différents types de contrôles récurrents et ad hoc exercés par l'Agence, 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 source authentique, le contrôle de la fraude aux prestations familiales.

Le Gouvernement détermine les modalités de ces différents types de contrôles exercés par l'Agence ainsi que le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique.

§ 2. *Les infractions aux dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social.*

Les inspecteurs sociaux visés au paragraphe 1er disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 42 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect des dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution.

§ 3. *Les caisses d'allocations familiales fournissent à l'Agence, à leurs frais exclusifs, et dans les délais fixés par l'Agence, tous les renseignements, informations ou documents qu'elle leur demande pour exercer sa mission, selon les modalités déterminées par le Gouvernement.*

Chaque caisse d'allocations familiales:

1° fournit aux inspecteurs sociaux visés au paragraphe 1er tous les renseignements dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mission, sans qu'elle puisse se dispenser ou être dispensée de cette obligation pour aucun motif, même si elle participe à un complexe administratif ou si elle a confié sa gestion à des tiers;

2° donne accès aux inspecteurs sociaux visés au paragraphe 1er, et sans frais, aux bases de données, états, correspondances et autres documents dont la consultation leur est utile dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

⁸ Articles 3 à 18 du projet

⁹ Article 21 du projet

un impact dans le dossier »¹⁰, fait obstacle à l'obligation de se soumettre au contrôle de l'AVIQ¹¹. Il précise également les modalités selon lesquelles les Caisses d'allocations familiales fournissent à l'AVIQ, les renseignements, informations ou documents qu'elle leur demande pour exercer sa mission¹².

6. A l'occasion de l'introduction de sa demande d'avis, le fonctionnaire délégué a précisé que la demande portait sur les articles 3, 13, 19 et 20, §2, al. 3 du projet.

7. L'article 19 du projet énumère les tâches de la Cellule fraude de l'AVIQ, qui correspondent pour l'essentiel à des traitements de données à caractère personnel. Cet article permet en effet à cette Cellule de :

- *récolter, centraliser et transmettre les données relatives à la fraude sociale pouvant avoir un impact en matière de prestations familiales, données issues du régime des allocations familiales, des autres institutions de la sécurité sociale et des divers partenaires ;*
- *mesurer et analyser la fraude par le biais de statistiques ;*
- *relayer ces informations aux partenaires internes et externes ;*
- *mettre en place des procédures en collaboration avec les différents partenaires afin de la combattre plus efficacement.*

8. Les « *partenaires* » de la Cellule, c'est-à-dire les sources ou les destinataires potentiels des données à caractère personnel traitées par cette Cellule sont énumérés au §2 de l'article 19 du projet. Il s'agit des :

- *caisses d'allocations familiales ;*
- *zones de police ;*
- *auditorats du travail ;*
- *institutions publiques de sécurité sociale ;*
- *services publics communaux, provinciaux, régionaux, communautaires, fédéraux ou étrangers.*

9. Le §3 de l'article 19 précise que « *les échanges avec les partenaires portent sur des demandes d'informations et des communications d'information* ».

10. L'article 20, §2 du projet est libellé comme suit :

¹⁰ Notamment le bénéficiaire

¹¹ Article 20 du projet

¹² Article 19 du projet

« En cas de fraude sociale constatée, l'Agence procède à la dénonciation auprès de l'auditorat du travail compétent sur base des informations fournies par la Caisse d'allocations familiales. En cas de communication de fraude avérée, la Caisse d'allocations familiales à communiquer (sic) à l'Agence un compte rendu précis des mesures prises. En cas de fraude avérée constatée par la Caisse d'allocations familiales, elle communique l'exposé des faits ainsi que tous les éléments qui permettent d'étayer la fraude. La Caisse d'allocations familiales précise, endéans les quatre mois, dans tous les cas :

- 1) la ou les période(s) frauduleuse(s) exacte(s),*
- 2) le ou les enfant(s) bénéficiaire(s) impacté(s) par la fraude,*
- 3) le ou les article(s) impacté(s) par la fraude,*
- 4) l'impact financier et si celui-ci est nul, une justification précise devra être fournie.*

(...)

La Caisse d'allocations familiales procède à la conservation de tous les éléments du dossier concerné par une fraude. Il s'agit à tout le moins des preuves de paiements des allocations familiales, des notifications des différentes décisions, des communications transmises par une institution publique, de tout autre document pertinent pour le dossier de fraude ».

11. Et l'article 21 du projet précise que *« chaque année, le contrôle des familles fait l'objet d'un rapportage. Les statistiques des contrôles portent sur le nombre et les types de contrôles en ce y compris ceux relatifs à la fraude et sur leurs conséquences résultant de ces contrôles ».*

12. Les articles 85 et 111 du décret habilite le Gouvernement à :

- imposer l'utilisation de documents, de certificats ou de brevets par l'assuré social et déterminer les mentions qui figurent sur ces pièces¹³ ;
- désigner des membres du personnel de l'AVIQ, comme inspecteurs sociaux chargés du contrôle de l'application des dispositions réglementaires relatives au dispositif de gestion et de paiement des allocations familiales ;
- déterminer les modalités de ces différents types de contrôles exercés par l'AVIQ ainsi que le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique ;
- déterminer les modalités selon lesquelles les Caisses d'allocations familiales fournissent à l'AVIQ les renseignements, informations ou documents qu'elle leur demande pour exercer sa mission.

¹³ Ainsi qu'à définir quand et dans quels délais ces pièces sont demandées et délivrées

13. L'article 3 du projet énumère les thèmes du contrôle administratif des Caisses par l'AVIQ¹⁴ et l'article 4 impose à l'AVIQ d'élaborer une checklist annuelle des vérifications pour chacun de ces thèmes décrivant en détail tous les aspects du contrôle.

14. Enfin, la section 4 du décret du 8 février 2018, consacrée à « *la protection de la vie privée* », est libellée comme suit :

Section 4. - *La protection de la vie privée*

Art. 108. *Le traitement des données à caractère personnel a lieu avec pour seule finalité d'exécuter les missions des caisses d'allocations familiales et de l'Agence.*

Art. 109. *Les responsables de traitement sont les caisses d'allocations familiales et l'Agence. Leurs responsabilités sont individuelles.*

Les données traitées sont les données à caractère personnel, nécessaires à l'application du présent décret et à l'application des articles 2/2, 5°, 4/1, § 1er, alinéa 2, 4°, 5/4 et 21/1 du CWASS pour les missions de l'Agence. Il s'agit de l'utilisation du numéro de registre national, de données sociales, mais aussi de données fiscales ou communautaires. Il peut également s'agir de données relatives à la santé, dans le cadre d'une maladie, d'une invalidité ou d'un handicap.

Les données des dossiers relatifs aux demandes de prestations familiales qui n'ont pas donné lieu à un paiement doivent, pour autant que la prescription n'ait pas été interrompue par les intéressés, être conservées cinq années à dater du dernier jour du trimestre au cours duquel l'acte d'adoption a été signé ou la demande des allocations familiales a été introduite ou la naissance a eu lieu.

Les données des dossiers clôturés relatifs à des demandes de prestations familiales ayant donné lieu à au moins un paiement, les données dans les dossiers ouverts, les documents comptables et assimilés doivent, pour autant que la prescription n'ait pas été interrompue par les intéressés, être conservés sept années à compter du 31 décembre de l'année au cours de laquelle a lieu le transfert des comptes à la Cour des Comptes.

¹⁴ Il s'agit :

- 1) des variables générales portant sur le fondement du droit aux allocations familiales et sur le paiement correct des allocations familiales au bon allocataire ;
- 2) des conditions d'affiliation ;
- 3) des variables liées à l'enfant bénéficiaire avec des conditions de droit particulières ;
- 4) des variables liées à l'octroi de suppléments aux allocations familiales ;
- 5) de la prime de naissance et de la prime d'adoption ;
- 6) des contrôles par visites aux familles ;
- 7) des dossiers à l'examen ;
- 8) de la gestion des indus ;
- 9) du devoir d'information et de motivation ;
- 10) des transferts de dossier en cas de changement d'entité.

Art. 110. Les caisses d'allocations familiales et l'Agence peuvent traiter les données à caractère personnel relatives à la santé et des données judiciaires, conformément à l'article 9, 2., b), du 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 (règlement général sur la protection des données).

II. EXAMEN DU PROJET

1. Base juridique et principe de légalité

15. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « *disposition légale suffisamment précise* » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique¹⁵. Le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.
16. Lorsqu'un traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, les exigences du principe de légalité doivent être appliquées plus strictement. Dans la mesure où le projet porte sur un traitement à grande échelle de données à caractère personnel et concerne des personnes vulnérables (enfants, enfants en situation de handicap, etc.), l'Autorité considère que le traitement constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

2. Finalités

17. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

¹⁵ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26)

18. De plus, comme indiqué *supra*, en raison du caractère important de l'ingérence, les finalités de chacun des traitements doivent figurer dans le décret que le projet entend exécuter.
19. L'article 108 du décret dispose que le traitement de données à caractère personnel a lieu avec pour seule finalité d'exécuter les missions des Caisses d'allocations familiales et de l'Agence.
20. L'article 111, §1^{er}, 2^o du décret consacre effectivement la mission de **contrôle des Caisses** d'allocations familiales et le **contrôle des familles**¹⁶ par les inspecteurs sociaux de l'Agence¹⁷.
21. Par ailleurs, le projet rappelle opportunément l'objectif du contrôle¹⁸, à savoir : « *veiller à ce que toutes les familles perçoivent uniformément et à bon droit leurs allocations familiales suivant la réglementation en vigueur* » (article 3).
22. Cependant, la définition du « *contrôle des familles* » figurant à l'article 11 du projet (« *informer les familles sur leurs droits, vérifier que celles-ci reçoivent les montants corrects en allocations familiales et examiner si les conditions d'octroi des allocations familiales sont remplies* »), n'est pas un rappel. Elle devrait dès lors être reprise dans le décret.
23. Par ailleurs, à défaut de définition du terme « *famille* » dans le décret, l'Autorité comprend que cette notion renvoie aux « *membres de la famille* », définis quant à eux par le décret comme « *le parent au premier degré, la personne qui n'est ni parente ni alliée jusqu'au troisième degré inclusivement avec ce parent et avec laquelle ce dernier vit et forme un ménage de fait ou a fait une déclaration de cohabitation légale, le conjoint du parent et leurs enfants propres ou communs* »¹⁹. Si l'intention des auteurs du projet est d'étendre le contrôle à d'autres sujets, le décret devra être modifié.
24. Sous cette réserve, le décret permet d'identifier clairement qui peut être contrôlé (sujets du contrôle) et à l'égard de quelles règles (objet du contrôle). En revanche, les dispositions relatives aux sanctions (conséquences du contrôle) manquent de clarté.

¹⁶ L'article 85 du décret fait quant à lui référence au contrôle du bénéficiaire ou de « *toute autre personne pouvant avoir un impact dans le dossier* ». Cette notion, était initialement appelée à désigner les sujets des sanctions à l'article 111 du décret. Qualifiée de floue par la section de législation du Conseil d'Etat (avis 68.293/2 du 14 décembre 2020, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68293.pdf>), elle a finalement été omise.

¹⁷ En vertu de cet article, les inspecteurs sociaux de l'Agence peuvent ainsi contrôler :

- la gestion administrative des dossiers par les caisses d'allocations familiales ;
- la gestion financière des moyens mis à disposition des caisses d'allocations familiales ;
- les familles à leur domicile ;
- les données de source authentique ;
- et la fraude aux prestations familiales.

¹⁸ Qui était déjà rappelé dans les travaux parlementaires du décret du 8 février 2018 (faisant lui-même référence à un système déjà consacré par la LGAF)

¹⁹ Article 2, 15^o

25. Ainsi, la « *fraude aux prestations familiales* » ne fait pas l'objet d'une définition dans le décret. L'article 111, §2 du décret se contente de reproduire le libellé de l'article 145 de la LGAF et de préciser que « *les infractions aux dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social* », sans que ne soient précisées les dispositions spécifiques concernées. Or, le Code définit la fraude sociale au regard de la compétence fédérale²⁰. Ce faisant, la finalité de contrôle reste bien déterminée par une loi au sens formel du terme. Le fait que cette loi soit distincte de celle prévoyant le contrôle, n'est pas de nature à méconnaître le principe de légalité. Le cas échéant, il appartient simplement au décret de renvoyer expressément aux articles du Code pénal social concernés.

26. Toutefois, si – à l'inverse - l'objectif est de consacrer des incriminations spécifiques, telles que « *les fausses déclarations relatives aux conditions d'octroi* », il convient de modifier le décret en ce sens.

3. Proportionnalité/minimisation des données

27. En raison des lacunes relevées *supra*²¹ concernant la définition de la mission de contrôle, l'Autorité se limite principalement à attirer l'attention du demandeur sur le fait qu'en vertu de l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").

28. Pour le surplus, l'Article 13, §2 du projet précise que la demande de contrôle²² contient « *à tout le moins* » le NISS, l'état civil, l'adresse fonctionnelle ou l'adresse de résidence des **personnes à contrôler**. Cette disposition ajoute qu'en cas de présomption de fraude, la Caisse d'allocations familiales communique tous les éléments qui font présumer la fraude et tous les éléments qui réfutent cette présomption et que « *l'Agence précise par voie de circulaire approuvée par le Comité de branche « Famille » prévu à l'article 20 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé les éléments et le modèle de la demande de contrôle* ».

29. La mention « *à tout le moins* » doit être omise. En effet, elle constitue un blanc-seing pour l'extension du traitement à d'autres données d'identification et, plus généralement, à toute autre catégorie de données à caractère personnel. Par conséquent, il convient de reformuler cette disposition de manière à habiliter l'AVIQ à consacrer le modèle de demande par voie de circulaire tout en excluant la possibilité de définir les éléments essentiels du traitement (et de manière générale d'autoriser le traitement) de données à caractère personnel par ce biais. L'Autorité suggère par exemple d'indiquer que « *ce*

²⁰ Voy. l'article 1er, § 1er, du Code pénal social

²¹ Points 22 et sv.

²² Du gestionnaire de la Caisse d'allocations familiales auprès de l'Agence

formulaire ne pourra prévoir le traitement que des données d'identification suivantes : le NISS, l'état civil, l'adresse fonctionnelle ou l'adresse de résidence des personnes à contrôler ». Etant entendu que le projet peut parfaitement comporter une liste plus étendue de données, pour autant que le traitement de chacune de ces données soit justifié. Par ailleurs, il convient de définir la notion d' « *adresse fonctionnelle* ».

30. L'Autorité relève par ailleurs que l'article 111 du décret consacre notamment « *le contrôle quantitatif et qualitatif des données de source authentique* ». L'Autorité interprète cette disposition comme visant non pas un contrôle des données, mais un contrôle – sans préjudice de la compétence de l'Autorité²³ - de l'utilisation des données issues des sources authentiques auxquelles elle ont accès. Toutefois, il convient de reformuler cette disposition de manière à permettre de comprendre clairement qui va contrôler quoi, par rapport à quelles données. Au demeurant, l'Autorité constate avec étonnement qu'aucune disposition du projet ne consacre les modalités de ce contrôle.
31. En ce qui concerne les **destinataires** des données, l'Autorité constate que l'article 19, §2 du projet énumère les « *partenaires* » de la cellule fraude²⁴. L'Autorité estime que ce libellé est susceptible de laisser sous-entendre que la communication de données à caractère personnel serait systématiquement autorisée dans les deux sens, alors qu'il n'en est rien. En outre, telle que libellée, cette disposition est de nature à permettre (par exemple) la communication de données de santé, relatives à des bénéficiaires, par l'AVIQ, à des services communaux, ce qui serait évidemment disproportionné. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il convient de reformuler cette disposition en précisant, d'une part, lesquelles de ces partenaires sont des destinataires potentiels de données à caractère personnel (et également, dans ce cas, de préciser quelles données peuvent leur être communiquées et à quelles fins) et, d'autre part, lesquels de ces partenaires sont des sources éventuelles.
32. En ce qui concerne les **catégories de données**, « *les données relatives à la fraude sociale pouvant avoir un impact en matière de prestations familiales, données issues du régime des allocations familiales, des autres institutions de la sécurité sociale et des divers partenaires* », mentionnées à l'article 19, sont libellées de manière excessivement large. Un tel libellé permet en effet (théoriquement) à la cellule fraude de constituer une banque de données comportant des données issues du régime des allocations familiales pour une finalité étrangère au contrôle de la fraude sociale. Dès lors qu'un tel traitement serait disproportionné, il y a lieu de reformuler cette disposition de

²³ En vertu de l'article 4 LCA et 55 et suivants du RGPD

²⁴ 1) *Les caisses d'allocations familiales* ;

2) *Les zones de police* ;

3) *Les Auditorats du travail* ;

4) *Les institutions publiques de sécurité sociale* ;

5) *Les services publics communaux, provinciaux, régionaux, communautaires, fédéraux ou étrangers.*

manière à permettre d'identifier clairement, qui peut effectuer quels traitements, portant sur quelles données et pour quelles finalités. La même observation vaut également pour les « *informations* » susceptibles d'être demandées ou échangées en vertu de l'article 19, §3 du projet et les « *mesures* » mentionnées à l'article 20, §2 du projet.

4. Responsable du traitement

33. L'Autorité rappelle qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, il est nécessaire que les éléments essentiels, dont l'identification explicite - pour chaque traitement - du responsable du traitement, soient déterminés par le législateur.
34. En l'espèce, l'article 109 du décret dispose que les Caisses d'allocations familiales et l'AVIQ sont individuellement responsables du traitement.
35. L'Autorité constate que les auteurs du décret ont pris soin de dissiper le doute qui régnait concernant une éventuelle co-responsabilité²⁵. Toutefois, le libellé de l'article 109 du décret ne permet toujours pas d'identifier le responsable du traitement, pour chaque traitement de données à caractère personnel et pour chaque finalité (en l'espèce la finalité de contrôle). Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD, l'Autorité estime que le décret (et non le projet d'arrêté) doit être modifié en vue d'y intégrer une liste des traitements effectués par et sous la responsabilité de l'AVIQ d'une part et des Caisses de l'autre (ou de faire référence à une disposition reprenant une telle liste).

5. Délai de conservation

36. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

²⁵ Voy. avis 75/2020 du 24 août 2020, point 30 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-75-2020.pdf>)

37. L'Autorité constate que l'article 109, al. 3 et 4 du décret dispose que « *les données des dossiers relatifs aux demandes de prestations familiales qui n'ont pas donné lieu à un paiement doivent, pour autant que la prescription n'ait pas été interrompue par les intéressés, être conservées cinq années à dater du dernier jour du trimestre au cours duquel l'acte d'adoption a été signé ou la demande des allocations familiales a été introduite ou la naissance a eu lieu.*
- Les données des dossiers clôturés relatifs à des demandes de prestations familiales ayant donné lieu à au moins un paiement, les données dans les dossiers ouverts, les documents comptables et assimilés doivent, pour autant que la prescription n'ait pas été interrompue par les intéressés, être conservés sept années à compter du 31 décembre de l'année au cours de laquelle a lieu le transfert des comptes à la Cour des Comptes ».*
38. L'article 20 *in fine* du projet dispose quant à lui que « *la Caisse d'allocations familiales procède à la conservation de tous les éléments du dossier concerné par une fraude. Il s'agit à tout le moins des preuves de paiements des allocations familiales, des notifications des différentes décisions, des communications transmises par une institution publique, de tout autre document pertinent pour le dossier de fraude ».*
39. Dans la mesure où l'article 20 du projet a pour effet d'imposer la conservation de données à caractère personnel, ces deux dispositions semblent inconciliables.
40. Tout d'abord, l'Autorité ne perçoit pas l'opportunité d'une disposition portant spécifiquement sur la conservation des dossiers relatifs à une fraude, dans le projet. En effet, le projet prévoit que les éléments relatifs à un soupçon de fraude doivent être communiqués à l'AVIQ en vue d'un contrôle et que ceux relatifs à une fraude avérée doivent être communiqués à l'Auditorat du travail. Par conséquent, au niveau des Caisses, les durées de conservation classiques des dossiers restent parfaitement applicables. En disposer autrement est de nature à encourager la constitution d'une forme de casier judiciaire parallèle au sein des Caisses. L'article 20 du projet sera donc modifié.
41. En outre, à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de déterminer et d'indiquer dans le décret les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des différentes finalités (et en particulier de la finalité de contrôle) et catégories de données, ou au moins de reprendre dans le projet les critères permettant de déterminer ces délais (maximaux) de conservation. Le décret sera donc modifié sur ce point.

6. Statistiques

42. L'article 111, §1^{er} *in fine* du décret habilite le Gouvernement à déterminer le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique.

43. L'article 21 du projet est libellé comme suit :

« Le contrôle des familles fait l'objet d'un rapportage.

Les statistiques des contrôles portent sur le nombre et les types de contrôle en ce y compris ceux relatifs à la fraude et sur leurs conséquences résultant de ces contrôles »²⁶.

44. L'Autorité présume que ce rapportage est le fait de l'AVIQ. Il convient toutefois de le préciser. En outre, l'Autorité constate que le décret ne détermine pas avec précision le destinataire du rapport (dont l'Autorité présume qu'il s'agit du Gouvernement) et, que l'article 21 du projet ne détermine pas le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique.

45. L'article 89.1 RGPD prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.

46. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc après avoir évalué s'il est possible d'atteindre la finalité à l'aide de données anonymes²⁷. Si le recours à des données anonymes est possible (mais sous réserve de ce qui sera précisé ci-dessous au sujet de l'anonymisation), il serait sans importance que le destinataire du rapport ne soit pas déterminé dans le décret.

47. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées²⁸ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.

48. L'Autorité constate que l'exposé des motifs du décret ne contient aucune information quant à la stratégie d'anonymisation envisagée . Or, la transparence quant à la stratégie d'anonymisation retenue

²⁶ Par ailleurs, l'article 19, §1^{er} du projet dispose que la cellule fraude de l'AVIQ est notamment chargée de « *mesurer et analyser la fraude par le biais de statistiques* ».

²⁷ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

²⁸ "Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable." (voir l'article 4.5) du RGPD).

ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.

49. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées définies par l'article 4(5) du RGPD comme des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires* » et des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données personnelles et sont donc exclues du champs d'application du RGPD, conformément à son considérant 26 »²⁹.
50. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD³⁰, il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint³¹ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considérée comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.
51. Il résulte de ce qui précède que, si c'est bien de pseudonymisation (et non d'anonymisation) qu'il est question :
- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation³² ;
 - et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière³³.

²⁹ Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) relative aux techniques d'anonymisation, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

³⁰ A savoir : « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée») ; est réputée être une « personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

³¹ L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

³² ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>;

³³ Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « *minimisation* » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1er, c) du RGPD.

PAR CES MOTIFS,**L'Autorité**

constate que le projet est libellé de manière excessivement large, de sorte que, sous le couvert d'une finalité de contrôle, il autorise les Caisses et l'AVIQ à effectuer des traitements de données à caractère personnel, mais sans qu'il soit permis de comprendre de quels traitements il s'agit exactement, sur quelles données il portent, à qui ces données seront communiquées et dans quelles circonstances ;

estime que :

- la définition du « *contrôle des familles* » doit figurer dans le décret (point 22) ;
- si les contrôles sont susceptibles de porter sur d'autres membres de la famille que ceux énumérés à l'article 2, 15° du décret, le décret doit être modifié (point 23) ;
- l'article 111, §2 du décret doit renvoyer à l'article du code pénal social à la lumière duquel la fraude doit être définie ou intégrer une nouvelle incrimination (points 24 à 26) ;
- l'article 13, §2 du projet doit être reformulé en omettant « à tous le moins » et en excluant la possibilité de déterminer les données à caractère personnel susceptibles d'être traitées, par voie de circulaire (point 29) ;
- la notion d'adresse fonctionnelle doit être définie (point 29) ;
- le contrôle quantitatif et qualitatif des données de source authentique doit être défini dans le décret et le projet doit déterminer les modalités de mise en œuvre du contrôle de l'utilisation par les Caisses des sources authentiques (point 30) ;
- il convient de reformuler l'article 19, §2 du projet en précisant, d'une part, quels partenaires de la cellule fraude sont des destinataires potentiels, de quelles données à caractère personnel et à quelles fins et, d'autre part, lesquels sont des sources éventuelles (point 31) ;
- les catégories de données mentionnées aux articles 19, §§1^{er} et 2 et 20, §2 doivent être définies de manière plus précise et le libellé de ces articles doit permettre de comprendre clairement, qui peut effectuer quels traitements, portant sur quelles données et pour quelles finalités (point 32) ;
- le décret doit être modifié en vue d'y intégrer une liste des traitements effectués, pour chaque finalité (et, en l'espèce, pour la finalité de contrôle), par et sous la responsabilité de l'Agence d'une part et des Caisses de l'autre (point 35) ;
- la dérogation relative à la conservation des données prévue à l'article 20 du projet sera omise et les délais de conservation maximaux seront mentionnés dans le décret (points 40 et 41) ;
- le décret doit déterminer avec précision l'auteur et le destinataire du rapport et l'article 21 du projet doit déterminer le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique (point 44).

attire l'attention du demandeur quant :

- à l'importance, lorsqu'un traitement constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, de la détermination des éléments essentiels de ce traitement par le législateur et de leur indication dans une norme de rang législatif (en l'occurrence le décret) ;
- aux conditions d'une réelle anonymisation et les conséquences en matière de respect des dispositions du RGPD en cas de recours à la pseudonymisation (points 48 à 51).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice