



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 49/2022 du 9 mars 2022

Objet : Demande d'avis sur le projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Commission Communautaire Commune et la Communauté germanophone relatif à l'organe interrégional pour les prestations familiales (ci-après dénommé « ORINT ») (CO-A-2022-027)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et 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 la Ministre du gouvernement wallon en charge des allocations familiales, Valérie De Bue, reçue en date 24 janvier 2022 ;

émet, le 9 mars 2022, l'avis suivant :

I. Objet de la demande

1. La Ministre du gouvernement wallon qui a les allocations familiales dans ses attributions a sollicité l'avis de l'Autorité sur le projet de décret (ci-après dénommé « le projet de décret ») portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Commission Communautaire Commune et la Communauté germanophone relatif à l'organe interrégional pour les prestations familiales (ci-après dénommé « l'accord de coopération »).
2. Etant donné que ce projet de décret ne fait que donner son assentiment à l'accord de coopération précité (ci-après dénommé « l'accord de coopération ») (qui, selon les informations complémentaires obtenues, a été adopté le 16 décembre 2021) et n'encadre pas de traitements de données à caractère personnel, l'Autorité se prononce sur l'accord de coopération qui lui contient de telles dispositions. Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre a informé l'Autorité que les trois entités fédérées s'engagent à modifier l'accord de coopération où cas où cela serait nécessaire.
3. L'accord de coopération abroge et remplace l'accord de coopération du 30 mai 2018¹ conclu entre toutes les entités fédérées compétentes en ce compris la Communauté flamande. Ce nouvel accord est conclu suite (1) à la résiliation par la Communauté flamande de cet accord de coopération de 2018, (2) à son retrait de l'organe interrégional pour les prestations familiales (l'ASBL ORINT, ci-après dénommée « l'ORINT ») qui a été mis sur pied par les différentes entités fédérées du pays pour gérer conjointement certains aspects des prestations familiales et (3) à la volonté des trois autres entités fédérées de maintenir l'ORINT.
4. Les modifications apportées par l'accord de coopération sont les suivantes :
 - a. Suppression de certaines missions de l'ORINT ;
 - b. Ajout d'un chapitre relatif au traitement de données à caractère personnel « *qui a lieu dans le cadre des activités de l'ORINT* » ;
 - c. Adaptation des règles de composition, présidence et fonctionnement pour donner suite au départ de la Communauté flamande ;
 - d. Adaptation des dispositions finales dont notamment
 - i. la suppression de la possibilité pour une entité fédérée de résilier l'accord de coopération et la détermination d'une durée de validité de l'accord limitée à 2 ans sauf prorogation par toutes les entités fédérées concernées et
 - ii. mise en place d'une commission *ad hoc* compétente pour la gestion des différents éventuels qui surgissent entre les entités fédérées à propos de l'exécution de

¹ Accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à la création de l'ORINT.

l'accord de coopération et référence à la compétence d'une juridiction de coopération au sens de l'article 92 bis, §5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

II. Examen

a. Remarque préalable sur la nature de l'ingérence générée par les traitements de données réalisés par l'ORINT dans les droits et libertés des personnes concernées

5. Conformément au principe de légalité, consacré aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, toute norme qui encadre des traitements de données à caractère personnel doit en fixer les éléments essentiels. 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 suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s) et concrètes à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si c'est déjà possible), les (catégories) de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que, le cas échéant si c'est nécessaire, la limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
6. Les traitements de données réglementés constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. La gestion des allocations familiales (en ce compris sa gestion conjointe par plusieurs entités fédérées) implique en effet de réaliser des traitements de données « à grande échelle », qui portent, en partie, sur de données « sensibles » au sens de l'article 9 du RGPD et qui concerne, notamment, des personnes mineures, lesquelles constituent un groupe de personnes vulnérables. De plus, l'exécution des prestations d'allocations familiales se caractérise par une complexité du réseau des organismes publics en charge de cette matière, lequel se compose de l'ORINT, d'organismes publics de gestion des allocations familiales (leurs compétences étant parfois partagées entre plusieurs organismes publics au sein de certaines entités fédérées) et des organismes de paiement des allocations familiales. L'accord de coopération doit être rédigé d'une manière telle pour qu'à sa lecture l'on puisse clairement entrevoir les traitements de données à caractère personnel qui seront réalisés par l'ORINT. De

plus, l'article 9.2.b du RGPD requiert que cet accord prévoie des garanties appropriées pour les droits fondamentaux et les intérêts des personnes concernées.

b. Missions de l'ORINT

7. L'article 3 de l'accord de coopération détermine les missions conférées à l'ORINT.
8. En vertu du principe de l'attribution des compétences administratives, consacré l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les autorités administratives n'ont d'autres pouvoirs que ceux que leur attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci. En vertu de l'article 6.1.e) du RGPD, un service public décentralisé en sens de l'article 9 de la loi précitée du 8 août 1980², tel que l'ORINT ne peut légitimement réaliser que les traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exercice de la ou des missions de service public dont il est investi.
9. Dans la mesure où la description de ces missions de service public contribue au caractère clair, déterminé et explicite des finalités des traitements de données à caractère personnel qu'il réalise, il importe de veiller à ce que toute la prévisibilité requise soit assurée à ce sujet dans la norme d'attribution de pouvoirs/missions de service public.
10. Dès lors, il importe de préciser la mission de « *gestion du Cadastre, de l'application Trivia et des flux, comme prévu à l'article 8 de l'accord de coopération du 6 décembre 2017 portant sur les facteurs de rattachement* ». En effet, d'une part, l'article 8 de l'accord de coopération du 6 décembre 2017 n'encadre pas les flux de données visés et, d'autre part, les notions de « *cadastre* »³ et « *d'application Trivia* » ne sont pas définies dans l'accord de coopération ; ce à quoi il convient de pallier en les définissant de manière telle que la prévisibilité des traitements de données visés soit assurée⁴. Les définitions données dans l'accord de coopération devront être précises. Par exemple, la notion de « cadastre » sera définie comme un « registre centralisant et/ou intégrant les catégories de données à caractère personnes visées à l'article x et les finalités

² Cf en ce sens l'avis du Conseil d'Etat 64.729/1 du 21 décembre 2018 sur un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération du 30 mai 2018 entre la Communauté flamande, la Région Wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif à la création de l'organe interrégional pour les prestations familiales.

³ Selon le dictionnaire Larousse, La notion de « cadastre » dans son sens usuel vise un « *ensemble des documents établis à la suite de relevés topographiques et d'opérations administratives, et destinés à permettre la détermination des propriétés foncières d'un territoire, la constatation de la nature de leurs produits et l'évaluation de leur revenu* ». La notion de « cadastre » n'est pas manifestement pas utilisée par l'auteur de l'accord de coopération dans ce sens-là. Une définition adhoc, voire également une terminologie adaptée, s'impose.

⁴ A ce sujet, la définition reprise dans l'accord de coopération précité de 2017 ne répond pas aux exigences précitées de prévisibilité des traitements de données en se limitant à définir ces notions de la façon suivante :

« *cadastre : répertoire de références tel qu'il existait au 31 décembre de l'année qui précède celle de la première reprise, dans lequel sont reprises les données de tous les acteurs de tous les dossiers de toutes les caisses d'allocations familiales ;*

Quelles catégories de données vise-t-on, quelles sont les finalités pour lesquelles ce « cadastre » est utilisé, qui a accès à ce « cadastre » et à quelles données ? ...

pour lesquelles ce registre est utilisé sont les suivantes : ... ». La notion *d'application Trivia* sera définie par exemple comme une « application informatique rendue accessibles aux organismes X afin de leur permettre d'avoir accès aux données d'administration tierces (qu'il convient de déterminer⁵) pour l'exécution des prestations d'allocations familiales, pour lutter contre le cumul d'allocations familiales par un même bénéficiaire ou encore pour l'octroi automatique des allocations familiale ».

11. A des fins de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées, et à défaut de renvoi vers une norme en vigueur qui le prévoirait déjà, il importe aussi de préciser, en ce qui concerne ce « cadastre » géré par ORINT, quelles sont les catégories spécifiques de données à caractère personnel qui y sont centralisées, pour quelles finalités concrètes et précises (exécution des allocations familiales ? détection des enfants pour lesquels aucun droit d'allocations familiales n'a été sollicité ? contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion et au paiement des allocations familiales par les caisses d'allocations familiale et par les allocataires ?...) et à quels destinataires/utilisateurs ce « cadastre » est-il ouvert pour la réalisation de ces finalités (à ce titre, l'auteur désignera utilement les autorités et organismes légitimement en charge des missions et finalités précitées).
12. En ce qui concerne l'application TRIVIA, il convient de même d'assurer la prévisibilité des traitements de données qu'elle sert (consultation de certaines catégories de données (lesquelles ?) auprès de quelle(s) source(s) de données (Registre national, telle(s) institution(s) de sécurité sociale), à propos de quelles période de temps (actuelle ou historique), réception automatique de modification intervenant à propos de quelle(s) catégorie(s) de données) et ce, dans le respect du principe de minimisation du RGPD visé à l'article 5.1.c du RGPD.
13. Quant à la mission de « *gestion des flux* », outre l'absence de précision de l'objet desdits flux (ce à quoi il convient de pallier), l'Autorité relève que l'accord de coopération précité de 2017 est muet quant aux modalités de gestion des flux nécessaires aux finalités d'exécution des prestations d'allocations familiales et de contrôle du respect des dispositions légales en la matière par les familles et les organismes de paiement des allocations familiales. Il convient donc que l'accord de coopération précise cette mission de « *gestion des flux* » confiée à l'ORINT afin d'éviter toute dilution de responsabilité et de se prémunir contre toute infraction au RGPD qui pourrait en résulter (données erronées, non mises à jour, accès par un organisme de paiement des allocations familiales à des données relatives à des personnes qui ne font pas partie de ses usagers...)⁶.

⁵ Registre national, ...

⁶ Cf. à ce sujet décision quant au fond de la Chambre contentieuse 54/2021 du 22 avril 2021 concernant une plainte relative à une consultation illicite du Registre national dans le contexte de l'attribution d'allocations familiales.

14. Dans ce cadre, le rôle de l'ORINT sera clarifié. L'Autorité comprend que l'ORINT jouerait le rôle d'un intégrateur de services⁷ chargé de veiller à coordonner les flux de données nécessaires à l'exécution des missions de services public des successeurs régionaux de Famifed, voire aussi des organismes de paiements des allocations familiales qui interviennent dans les entités fédérées concernées. Si c'est bien le cas et que les organismes précités (à savoir les successeurs régionaux de Famifed et/ou les organismes de paiement des allocations familiales) interviennent aussi dans la détermination des éléments essentiels des flux ou du « cadastre », la réglementation doit assurer une répartition claire des tâches entre l'ORINT, les successeurs de Famifed au sein de chaque entité fédérée concernée et les organismes en charge du paiement des allocations familiales que ce soit en matière de collecte de données (directe ou auprès des sources authentique à déterminer) et d'alimentation du « *cadastre* », d'intégration temporaire de données⁸ ou encore de configuration des flux de données et ce, en fonction de chaque cadre décretal ou ordonnantiel d'application en matière d'allocations familiales, étant donné que ces flux doivent être réalisés dans le respect du RGPD.
15. De plus, s'il appartient à l'ORINT de gérer ces flux, il convient de prévoir également, au titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées, que l'intégrité, la confidentialité et la proportionnalité des données de la population éligible au droit aux allocations familiales sont garanties par le routage par l'ORINT des messages uniquement destinés aux organismes public des entités fédérées en charge des allocations familiale et aux caisses de paiement des allocations familiales compétentes pour traiter l'information et ce dans la stricte mesure du nécessaire que ce que requiert les décrets et ordonnances visés à l'article 4, §5 de l'accord de coopération soumis pour avis.
16. Ce faisant, ces précisions répondront également au principe de légalité en matière de création par les entités fédérées de service public décentralisé spécifiquement consacré par l'article 9 de la loi précitée du 8 août 1980 en vertu duquel le décret « *règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle* » de ce service public décentralisé.
17. Enfin, dans le cadre de la description des missions de l'ORINT, l'auteur de l'accord de coopération veillera à être exhaustif. S'il est de l'intention des auteurs de confier à l'ORINT la mission de communiquer à des autorités publiques belges des informations, issues du « cadastre », relatives à des statuts en matière d'allocations familiales (tel que par exemple le statut d'allocataire ou encore le nombre d'enfants bénéficiaires d'allocation familiales au sein d'un ménage déterminé) et que ces autorités sont habilitées à connaître par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une

⁷ Cf. la Recommandation d'initiative 03/2009 du 1^{er} juillet 2009 de la CPVP, prédécesseur en droit de l'APD, concernant les intégrateurs dans le secteur public.

⁸ Cf. la Recommandation d'initiative 03/2009 du 1^{er} juillet 2009 de la CPVP, prédécesseur en droit de l'APD, concernant les intégrateurs dans le secteur public.

ordonnance⁹, il convient également de le prévoir en ces termes. Dans ce cadre, l'Autorité attire d'ores et déjà l'attention sur le fait que l'ORINT devra veiller à ne communiquer que les informations strictement nécessaires et que les statuts d'allocations familiales ne peuvent être communiqués que sous un niveau de détails strictement limité au vu des dispositions légales pertinentes.

c. Chapitre 4 de l'accord de coopération intitulé « *traitement de données à caractère personnel* »

18. Tout d'abord, il convient d'adapter le titre de ce chapitre de l'accord de coopération afin qu'il reflète plus adéquatement son objet.

Réalisation par l'ORINT des traitements de données nécessaires à la réalisation de ses missions de service public (art. 4, §1)

19. L'article 4 de l'accord de coopération prévoit que « *le traitement des données à caractère personnel qui a lieu dans le cadre des activités de l'ORINT est limité aux finalités énoncées à l'article 3* ». Pour autant que les remarques précitées de l'Autorité relatives à la nécessité de décrire précisément les missions de service public de l'ORINT et d'assurer toute la prévisibilité requise au contenu de sa mission de « *gestion des flux* » soient suivies, cette disposition n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité. Comme l'Autorité a déjà eu l'occasion de le préciser, pour assurer la licéité des traitements de données à caractère personnel qui se fondent sur l'article 6.1.e) du RGPD, une norme juridique doit déterminer de manière suffisamment claire et précise les missions de service public dont est investi le responsable du traitement mais il n'est pas requis que cette norme précise que les traitements de données effectués à cette fin le sont en « *exécution d'une mission d'intérêt public dont est investi le responsable du traitement* » étant donné que cela n'apporte aucune plus-value par rapport au RGPD en terme de prévisibilité.

Catégories de données à caractère personnel traitées par l'ORINT dans ce cadre (art. 4, §2)

20. L'article 4,§2 et 3 de l'accord de coopération détermine les catégories de de données à caractère personnel traitées par l'ORINT dans le cadre de ses missions de service public en ces termes :
- «En vue des finalités visées au paragraphe 1er, l'ORINT traite les catégories suivantes de données à caractère personnel:*

⁹ l'Autorité ayant déjà eu l'occasion d'être confrontée à des projet de législation conditionnant l'octroi des droits sociaux à la vérification préalable de ce type d'information. L'Autorité relève que, dans ce contexte, elle peut imaginer que les auteurs de l'accord de coopération envisagent que ce soit l'ORINT qui soit amené à devoir communiquer ces informations.

1° les données d'identification, y compris le numéro d'identification de la sécurité sociale (NISS) le lieu et date de naissance, le sexe, l'état civil, la nationalité, la date du décès des enfants bénéficiaires, de l'allocataire, de l'attributaire et des tiers en lien avec le dossier des prestations familiales ;

2° les données des personnes visées au 1°, relatives à la santé, dans le cadre d'une maladie, d'une invalidité, d'un handicap et les données de l'enfant relatives à l'éducation ;

3° les données sur la composition de la famille ;

4° les données relatives à la situation socioprofessionnelle des personnes visées au 1°, telle que décrite à l'article 3, alinéa 2, de l'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 de données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d'allocations familiales;

5° les données relatives aux mesures judiciaires.

§ 3. Le traitement des données à caractère personnel concerne les personnes visées au paragraphe 2, 1°.»

21. Comme déjà explicité ci-dessus aux points 5 et 6, un texte normatif doit préciser quelles sont les catégories de données centralisées par l'ORINT au sein du « cadastre » qu'il gère, quelles sont les catégories de données que l'ORINT doit le cas échéant collecter auprès de tiers (Registre national, institution de sécurité sociale...) pour les agréer (temporairement ou non); le tout dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Un tel encadrement participera activement à la prévention contre tout flux de données disproportionné en la matière et présentera une plus-value certaine en termes de protection des données à caractère personnel par rapport à se limiter à décrire les catégories de données traitées par l'ORINT dans l'exercice de ses missions.
22. Dans ce cadre, comme l'Autorité l'a déjà rappelé¹⁰, l'auteur de l'accord de coopération veillera à ne pas dupliquer dans ce « cadastre » les données d'une source authentique existante (telle que par exemple le registre national¹¹) étant donné qu'une disposition légale prévoyant cela serait contraire au principe de collecte unique et générerait un risque important pour la qualité des données traitées (et en conséquence, un risque d'erreurs dans les prises des décisions basées sur des données erronées) ainsi qu'un risque de détournement de finalités pour lesquelles le responsable de traitement dispose d'un droit d'accès aux données à caractère personnel de la source authentique concernée, voire du cadre légal qui encadre cette source de données. Comme la Commission de protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le signaler¹², il importe d'éviter que plusieurs administrations conservent toutes sortes de fichiers avec des copies des mêmes données. S'il n'est pas possible de ne pas créer des fichiers

¹⁰ Cf en ce sens avis de l'Autorité 198/2021 du 25 octobre 2021 sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, à l'exception du statut administratif et pécuniaire des agents et (2) sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, pour ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire des agents.

¹¹ A l'exception des données d'identification de base qui présentent un degré élevé de pérennité telle que les nom, prénom, nationalité, date de naissance et de décès

¹² Recommandation d'initiative de la Commission de protection de la vie privée n°09/2012 du 23 mai 2012 relative aux sources authentiques de données dans le secteur public.

dérivés (ce qu'il convient de justifier), ils doivent, sous réserve du respect du principe de légalité, être limités au strict minimum et porter sur des données non ou peu susceptibles de modification et non sur des catégories particulières de données au sens des articles 9 et 10 du RGPD. De plus, il est alors impératif de prévoir des mesures pour garantir que ces fichiers seront régulièrement mis à jour au moyen des données de la source authentique. En outre, ces mesures devront assurer que les fichiers dérivés offrent des garanties similaires en matière de sécurité que ce qu'offre la source authentique elle-même (traçabilité des consultations du Registre national tel que requis en vertu de l'article 17 de la loi précitée du 8 août 1983 (LRN), ...).

23. Pour le surplus, la détermination des catégories de données traitées par l'ORINT faite à l'article 4, §2 sera aussi revue en tenant compte des considérations suivantes :
- a. D'un point de vue général, il convient de préciser quelles catégories de données sont reprises dans le « *cadastre* » à propos de quelles catégories de personnes concernées étant donné que toutes les catégories de données ne doivent pas nécessairement être traitées concernant l'enfant bénéficiaire, l'allocataire, l'attributaire et le « *tiers en lien avec le dossier des prestations familiales* » pour l'application des décrets et ordonnances visés. A titre d'exemple, est-ce que des « *données relatives à la santé, dans le cadre d'une maladie, invalidité, d'un handicap* » concernant toutes ces catégories de personnes doivent nécessairement être traitées pour l'exécution par les organismes publics d'allocations familiales de leurs missions de service public ? Seules les données strictement nécessaires et pertinentes au regard de la réglementation en matière d'allocations familiales peuvent être visées. Cela implique une modification de l'article 4, §3 de l'accord de coopération.
 - b. Quant à la notion de « données d'identification », il convient de veiller à dresser une liste exhaustive des données d'identification requises, en lieu et place de viser la catégorie « *données d'identification, y compris les données suivantes...* », quitte à prévoir explicitement que cela sera déterminé par un accord de coopération d'exécution et ce afin d'assurer la pertinence et nécessité des données d'identification reprises dans le « *cadastre* » pour la réalisation des finalités précitées. Seules des données d'identification conformes au principe de minimisation du RGPD peuvent être reprises dans cette liste. A cet effet, il convient d'ajouter les noms et prénoms à la liste des données visées à l'article 4, §2 de l'accord de coopération (*numéro d'identification de la sécurité sociale (NISS) le lieu et date de naissance, le sexe, l'état civil, la nationalité, la date du décès des enfants bénéficiaires, de l'allocataire, de l'attributaire et des tiers en lien avec le dossier des prestations familiales*). De plus, il convient d'éviter d'utiliser la notion de « *numéro d'identification de la sécurité sociale* » (NISS) étant donné qu'elle n'a a priori pas d'existence légale. Selon l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 relative à la Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS), c'est le numéro de Registre national et le numéro

bis (soit le numéro d'identification personnel unique, visé à l'article 8, §1, 2° de la loi BCSS, attribué par la BCSS à toute personne qui n'est pas reprise au Registre national mais qui bénéficie en Belgique de droits de sécurité sociale¹³) qui sont utilisés comme identifiant au sein du réseau de la sécurité sociale. Par conséquent il convient, en lieu et place de viser le NISS, de viser le numéro d'identification du registre national et le numéro d'identification bis visé à l'article 8, §1, 2° de la loi BCSS ; par souci de prévisibilité et au vu du fait que l'utilisation du numéro de Registre national n'est pas libre mais peut être autorisée par ou en vertu d'une loi en vertu de l'article 8, §1, al. 3 de la loi du 3 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

- c. La notion de « *tiers en lien avec le dossier des prestations familiales* » doit être définie au vu de son caractère flou et de l'absence de critère de rattachement avec le dossier d'allocations familiales ; ce que devra pallier la définition à insérer dans l'accord de coopération ;
- d. L'intégration de données relatives à la santé dans le « cadastre » de l'ORINT ne peut être réalisée que si ce type d'information sensible ne peut être consulté auprès d'une administration tierce dont il ressort de la mission de service public de cette dernière que c'est à elle que revient la tâche d'établir un statut spécifique liés à la santé de la personne auquel est conditionné le droit aux allocations familiales (cf. les considération reprises ci-dessus relative au principe de collecte unique). Il appartient à l'auteur de l'accord de coopération d'éviter toute duplication de centralisation de données relatives à la santé. L'intégration de services doit en effet toujours être préférée à l'intégration de données, d'autant plus s'il s'agit de catégories particulières de données telles que des données relatives à la santé.¹⁴ En outre, la notion de « *donnée relative à la santé, dans le cadre d'une maladie, invalidité, d'un handicap* » est floue et trop large. Les organismes en charge de l'exécution des prestations d'allocation familiales ne peuvent avoir accès qu'à des données relatives à la santé strictement nécessaires, tant au niveau de leur contenu, de leur niveau de détail (ex. handicap à x% sans accès au type d'handicap) et des catégories de personnes sur lesquelles elles portent, à l'exécution de leurs missions de service public.
- e. La notion de « *données relative à l'éducation de l'enfant* » est également trop floue et trop large. Il convient de la reformuler dans le respect du principe de minimisation du RGPD. A cet égard, il apparaît a priori que seule l'information selon laquelle un enfant bénéficiaire de 18 à 25 ans est inscrit dans une formation diplômante dans un

¹³ Telles que par exemple les Belges pensionnés qui passent leur retraite à l'étranger.

¹⁴ Cf. la Recommandation d'initiative 03/2009 du 1^{er} juillet 2009 de la CPVP, prédécesseur en droit de l'APD, concernant les intérateurs dans le secteur public.

enseignement organisé, reconnu et subventionné et l'identification de l'établissement d'enseignement concerné suffit¹⁵.

- f. Quant aux « *données sur la composition de famille*¹⁶ », à nouveau, il apparaît *a priori* suffisant de les limiter en précisant qu'il s'agit de l'identification des personnes qui compose le ménage de l'attributaire au sens de l'article 3, al. 1, 9° de la LRN.
- g. Quant aux données relatives à la « *situation socioprofessionnelle telle que décrite à l'article 3, al. 2 de l'accord de coopération précité de 2017* », il est indiqué de revoir leur formulation en visant les types de situations socioprofessionnelles visées à l'annexe à cet accord de coopération de 2017 (à savoir, situation de travail, de pension, de résidence ou statut d'orphelin) qui permettent l'ouverture du droit aux allocations familiales en Belgique en exécution du Règlement européen CE 883/2004 ; une telle formulation étant plus conforme au principe de minimisation du RGPD.
- h. La notion de « *données relatives aux mesures judiciaires* » est également trop floue et trop large. Il convient d'en modifier sa formulation dans le respect du principe de minimisation du RGPD et de prévoir des garanties pour les droits et libertés des personnes concernées quant à l'utilisation de ce type de donnée particulièrement sensible. Si l'auteur vise les données relatives à la gestion du contentieux en matière du droit aux allocations familiales, il convient de justifier en quoi une centralisation de cette information s'avère nécessaire étant donné qu'un tel contentieux n'interviendra par nature qu'entre la famille concernée et l'organisme de paiement d'allocation familiale concerné. En d'autres termes, il convient de justifier en quoi il est nécessaire que les autres organismes publics utilisateurs des outils de gestion du droit aux allocations familiales doivent disposer d'informations relatifs à un contentieux qui ne les concerne pas. S'il s'agit de données du casier judiciaire (pour autant que telle données s'avère nécessaires et pertinentes et que l'ORINT et les organismes de paiement des allocations familiale ont été autorisés à y accéder dans les conditions requises par le Code d'instruction criminelle), il ne peut être question, pour les motifs précités, de duplication de telle données au sein du cadastre de l'ORINT.

Historique des données centralisées ou auquel un accès est conféré par l'intermédiaire de l'ORINT

- 24. En plus de déterminer les catégories de données centralisées au sein du « *cadastre* » dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité, il conviendra de prévoir explicitement, à propos de quelle période temps (historique), les modifications intervenues sur ces données

¹⁵ Cf à ce sujet l'article 5 du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 *relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales*

¹⁶ Il est indiqué de viser en lieu et place la notion de « composition de ménage » visée par la loi de 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

doivent être reprises ou rendues accessibles et ce, au vu des dispositions légales applicables en matière d'allocation familiale (le cas échéant, en limitant la consultation de l'historique pour les seules catégories de données pour lesquelles c'est nécessaire). Une telle délimitation permettra d'éviter que se reproduise la situation, constatée récemment par la Chambre contentieuse de l'Autorité, de consultation, par un organisme de paiement des allocations familiales, de données relatives à l'historique de la composition de ménage d'un attributaire, au moyen de l'application TRIVIA, depuis la naissance de cet attributaire alors que ces informations sont manifestement disproportionnées au regard de la finalité de paiement des allocations familiales¹⁷.

Gestion par l'ORINT des accès aux données (art. 4, §3)

25. Prévoir que tous les membres du personnel attaché à l'ORINT traitent les données traitées par ce service n'apporte aucune plus-value en termes de protection des données à caractère personnel et est disproportionné étant que seuls les membres du personnel de l'ORINT dont la fonction le nécessite doivent pouvoir disposer d'un accès aux données à caractère personnel et ce, dans la stricte mesure du nécessaire de l'exercice de leur fonction. L'article 4, §4 de l'accord de coopération sera rectifié en conséquence. A toutes fins utiles, l'Autorité relève que si l'auteur de l'accord de coopération vise uniquement les membres du personnel de l'ORINT en charge de la maintenance du « *cadastre* » et de « *l'application TRIVIA* », il n'est pas indiqué, au regard du droit à la protection des données à caractère personnel et du principe de prévisibilité, que le cadre légal qui encadre leur utilisation et gestion centralisée détermine les catégories de personnes qui y accèdent pour cette fonctionnalité de maintenance; toute banque de données nécessitant par nature des activités de maintenance.
26. Au vu des missions confiées à l'ORINT, il est indispensable de déterminer de manière exhaustive quels sont les utilisateurs du « *cadastre* » et de l'application « *TRIVIA* » gérés par l'ORINT.
27. A cet égard il est vivement recommandé de prévoir explicitement que la consultation des données par ces utilisateurs est régie par des droits d'accès personnels octroyés à chaque utilisateur de l'application, en fonction de l'organisme d'allocations familiales au sein duquel il exerce sa fonction et de la fonction qu'il exerce en son sein. Au vu de la sensibilité desdits fichiers, il importe de prévoir explicitement que le système de gestion des utilisateurs et des accès à ce fichier sera réalisé au moyen d'une authentification forte multi facteurs telle que le module d'authentification de la carte d'identité électronique.

¹⁷ Cf. à ce sujet décision quant au fond de la Chambre contentieuse 54/2021 du 22 avril 2021 concernant une plainte relative à une consultation illicite du Registre national dans le contexte de l'attribution d'allocations familiales.

28. Il convient également de prévoir explicitement tous les accès aux données centralisées par l'ORINT ou aux données auxquels l'ORINT confère un accès par son intermédiaire feront l'objet d'une journalisation qui reprend pour chaque consultation les informations relatives à qui a eu accès à quelles catégories de données et pour quelle finalité concrète et ce pendant 10 ans suivants la date de la consultation opérée.

Droit d'accès électronique spécifique

29. Au vu des échanges importants de données à caractère personnel que générera l'utilisation du « cadastre », l'Autorité considère qu'un droit d'accès électronique spécifique doit être conféré par l'accord de coopération aux usagers des organismes d'allocations familiales, à l'instar de ce qui est prévu au niveau du Registre national ou des registres de population¹⁸ et ce, au titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées. L'ORINT doit ainsi se voir imposer de mettre à disposition, par voie électronique, les détails relatifs aux échanges d'informations les concernant qui ont été réalisés à l'aide du « cadastre » ou par l'intermédiaire de l'ORINT et pour quelle finalité opérationnelle concrète. Cela est nécessaire pour assurer aux usagers un degré adéquat de maîtrise informationnelle de leurs données.

Durée de conservation des données par l'ORINT (art. 4, §5)

30. L'article 4, §5 prévoit que ce n'est pas l'ORINT mais les entités fédérées parties à l'accord de coopération qui conservent les données du « cadastre » alors que c'est l'ORINT qui doit assurer sa gestion et le dispatching entre les organismes d'allocations familiales compétents des données qu'il contient ou encore l'organisation des flux de données d'administration tierces qui sont mises à disposition de ces organismes d'allocations familiales par son entremise. Il convient de corriger sur ce point l'article 4, §5 de l'accord de coopération étant donné qu'au vu des missions conférées à l'ORINT, celles-ci nécessitent une conservation par l'ORINT à tout le moins de certaines données. Pour le surplus, les délais de conservation visés à l'article 4, §5 n'appellent pas de remarque de la part de l'Autorité mis à part le fait que la référence à l'arrêté du 4 avril 2019 est erronée (il s'agit d'une ordonnance).

Détermination du responsable du traitement (art. 4, §6)

31. Tout d'abord, il convient de viser clairement les traitements à propos desquels la qualification de responsable du traitement est faite. Il apparaît plus adéquat et pertinent de viser les traitements

¹⁸ Cf à ce sujet l'article 6, §3, al.2, 3° de la loi du 19 juillet 1991 *relative au registre de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour*.

de données à caractère personnel réalisés par l'ORINT pour l'exécution de ses missions de service public.

32. En qualifiant les entités fédérées comme responsables du traitement des traitements réalisés par l'ORINT dans l'exercice de ses missions de service public, l'auteur de l'accord de coopération semble ne pas percevoir correctement la notion de responsable du traitement au sens du RGPD, qui est – rappelons-le – une notion autonome de droit européen. Si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD 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 données¹⁹, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre.

33. Toute qualification légale du ou des responsables d'un traitement de données à caractère personnel doit être adéquate au regard des circonstances factuelles²⁰. Dans le secteur public, le responsable du traitement est généralement l'organe en charge de la mission de service public pour laquelle le traitement de données visé est mis en place²¹. La désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique sans quoi, outre l'infraction au RGPD, s'ensuit la mise en péril de l'objectif, poursuivi par le RGPD, d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques qui doivent savoir à qui s'adresser pour exercer les droits qui sont leurs sont conférés en vertu du RGPD. Disposer d'un pouvoir de décision quant à la finalité d'un traitement est déterminant pour la qualification de responsable du traitement au sens du RGPD, ce qui est clairement le cas de l'ORINT, étant donné que l'accord de coopération lui confie la mission de gestion du « *cadastre, de l'application TRIVIA et des flux* ». Il est évident que l'ORINT devra, dans ce cadre, déterminer les éléments essentiels des traitements de données nécessaires à la réalisation de ses missions, tels que les données précises qui seront centralisées, la configuration des requêtes de communication de données à caractère personnel (et partant de l'ampleur des données consultées) pouvant être faites via TRIVIA, les modalités précises de sécurisation desdites consultation, ...).

¹⁹ Voyez l'article 6.2 du RGPD

²⁰ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1..(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

²¹ Ibidem, p. 10 et S.

34. Désigner les entités fédérées comme responsable du traitement et l'ORINT comme sous-traitant²² ne satisfait pas à ces critères. Maintenant, si d'autres intervenants que l'ORINT interviennent également dans la détermination d'éléments essentiels des traitements visés, par exemple dans l'insertion de certaines données au sein du cadastre, l'accord de coopération devra les viser en les qualifiant de responsables de traitement conjoints avec l'ORINT et en identifiant le type de traitement concerné et les interventions de chacun dans ce cadre²³. Il est alors recommandé de désigner une personne de contact pour les personnes concernées²⁴. A défaut de vue claire à ce stade sur la répartition des tâches à opérer dans ce cadre (ce qui n'est pas idéal pour assurer la qualité des normes ? encadrant les traitements de données), l'accord de coopération pourrait créer un comité de gestion du « cadastre » et lui conférer la qualité de responsable du traitement de ce « *cadastre* ». Feront alors partie de ce comité de gestion ou y seront représentés toute personne et organe qui doivent légitimement disposer d'une maîtrise sur le « cadastre » au vu de leur mission de service public.
35. Au vu de ce qui précède, il appartient donc à l'auteur du projet d'accord de coopération de revoir la qualification des rôles, faite à l'article 4, §6 de l'accord de coopération, afin d'assurer un niveau de sécurité juridique correct à ce sujet

Délégation imprécise (art. 4, §7)

36. Le principe de légalité des traitements de données à caractère personnel ne s'oppose pas à ce que soit délégué au pouvoir exécutif le soin de déterminer certaines modalités du traitement encadré pour autant toutefois que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »²⁵. La formulation de l'article 4, §7 de l'accord doit être revue en conséquence.

²² Le sous-traitant est « la personne physique ou morale, l'autorité physique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable de traitement ». Il est contradictoire de désigner l'ORINT comme un sous-traitant et de le charger, en même temps, de la gestion du « cadastre ». En effet, cette dernière tâche relève, par nature, de la responsabilité du responsable du traitement.

²³ Sur la notion de responsabilité conjointe de traitement, cf. Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR adopted on 2 september 2020, version 1.0, p. 17 et s.

²⁴ En outre, en cas de responsabilité conjointe de traitement, l'article 26 du RGPD est d'application. Le point 2 de la seconde partie des lignes directrices 07/2020 sur les concepts de responsable du traitement et de sous-traitant adoptées le 2 septembre 2020 par le Comité européen de la protection des données en explicite les conséquences pratiques. Parmi celle-ci, figure la nécessité de déterminer de manière transparente lequel des différents responsables conjoints du traitement aura la charge de répondre aux personnes concernées qui exerceront leurs droits en vertu du RGPD (sans préjudice du fait qu'en vertu de l'article 26.3 du RGPD, les personnes concernées peuvent exercer les droits que leur confère le RGPD à l'égard de chacun des responsables conjoints du traitement).

²⁵ Voir aussi 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 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

d. Durée de validité limitée de l'accord de coopération et choix du type d'instrument pour encadrer les traitements de données à caractère personnel

37. L'article 20 de l'accord de coopération prévoit qu'il prendra fin le 31 décembre à défaut de prolongation « *par année pour une ou plusieurs missions reprise à l'article 3 moyennant l'approbation de tous les gouvernements des entités fédérées* ». A défaut de prorogation, cette durée limitée de validité pourra poser problème étant donné qu'une partie de l'objet de cet accord de coopération consiste à encadrer des traitements de données qui ont propension à être indéterminés dans le temps vu qu'ils servent la mission de service public d'octroi des allocations familiale.
38. Au vu de l'ampleur et de la sensibilité des traitements de données encadrés, l'Autorité se demande s'il ne serait pas plus adéquat d'encadrer les traitements visés par des décrets conjoints au sens de l'article 92bis/1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, plutôt que par un accord de coopération, étant donné que l'adoption de décrets conjoints garantissent que les parlements disposent d'une plus grande marge de manœuvre lors de la procédure d'adoption de cet instrument juridique²⁶.
39. Il est recommandé à l'auteur de l'accord de coopération d'interroger spécifiquement le Conseil d'Etat à ce sujet lorsqu'il sollicitera son avis.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère qu'avant de soumettre le projet de décret d'assentiment au parlement wallon, l'accord de coopération doit être adapté en ce sens :

1. Précision de la mission de « *gestion du Cadastre, de l'application TRIVIA et des flux* » confiée à l'ORINT et définition des notions de « *cadastre* » et « *application TRIVIA* » et ajout de garanties nécessaire pour la préservation des droits et libertés des personnes concernées conformément aux considérants 7 à 17 ;
2. Précision des catégories de données centralisées par l'ORINT au sein de son « *cadastre* », des catégories de données collectées auprès d'administrations tierces dans le respect du principe de collecte unique et des principes de nécessité et de proportionnalité et détermination des utilisateurs du « *cadastre* » (cons. 11, 20 et 22) ;

3. Détermination des catégories de données traitées et/ou centralisées par l'ORINT dans le respect du principe de minimisation du RGPD conformément au considérant 23;
4. Détermination de la période à propos de laquelle des données sont reprises au sein du « *cadastre* » ou rendue accessible via « *l'application TRIVIA* » (cons. 24) ;
5. Amélioration de l'encadrement des accès au « *cadastre* » et à « *l'application TRIVIA* » conformément aux considérants 25 à 28 ;
6. Insertion d'un droit d'accès électronique spécifique au profit des personnes concernées conformément au considérant 29 ;
7. Correction de la disposition encadrant la durée de conservation des données conformément au considérant 30 ;
8. Correction de la disposition désignant les responsables du traitement conformément au considérant 31 à 35 ;
9. Précision de l'objet de la délégation au pouvoir exécutif faite à l'article 4, §7 (cons. 36) ;
10. Réflexion quant au type d'encadrement légal adéquat des traitements visés et le cas échéant utilisation des décrets conjoints au sens de l'article 92bis/1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (cons. 37 à 39).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances