



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 50/2023 du 9 mars 2023**

**Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal concernant la prime pouvoir d'achat (CO-A-2023-017)**

**Version originale**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Mesdames Cédric Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

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 l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

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 du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail, Monsieur Pierre-Yves Dermagne (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 19 janvier 2023 ;

Émet, le 9 mars 2023, l'avis suivant :

## **I. Objet et contexte de la demande d'avis**

1. Le ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant les articles 2 et 3 d'un projet d'arrêté royal *concernant la prime pouvoir d'achat* (ci-après, « le Projet »). Ces deux articles du Projet modifient l'arrêté royal l'arrêté royal du 12 octobre 2010 *fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses* (ci-après, « **l'arrêté royal du 12 octobre 2010** »).

## **II. Examen**

2. Dans la lettre introduisant sa demande d'avis, le demandeur explique que le Projet insère « *une nouvelle prime 'pouvoir d'achat' sous forme de chèque consommation dans l'arrêté royal du 12 octobre 2010* », et que l' « *objectif est d'offrir une opportunité aux entreprises qui ont eu des bons résultats en 2022 de payer à leurs travailleurs une prime pouvoir d'achat ponctuelle en 2023, dans un contexte de crise énergétique* ».
3. A cette fin, l'article 1<sup>er</sup> du Projet a pour effet d'assimiler juridiquement, la « *prime pouvoir d'achat* », au « *chèque consommation* », en ajoutant un paragraphe 5 dans l'article 19 *quinquies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 *pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs* (ci-après, « **l'arrêté royal de 1969** »).
4. Originellement, cette dernière disposition a été insérée dans l'arrêté royal de 1969 par l'arrêté royal du 15 juillet 2020 *insérant un article 19quinquies dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs* (ci-après, « **l'arrêté royal de 2020** »), et c'est dans le préambule et le rapport au Roi de cet arrêté de 2020 qu'une mention de la finalité du « *chèque consommation* » peut être retrouvée :

*« Vu la propagation du coronavirus COVID-19 sur le territoire européen, et en Belgique ; Etant donné que le Conseil national de sécurité, élargi aux ministres-présidents, a décidé un confinement à partir du 13 mars 2020 impliquant la fermeture de la plupart des entreprises et commerces ;*

*Vu que la longue période de confinement à laquelle le secteur de l'horeca, de la culture et du sport est confronté et que dans le cadre d'un déconfinement progressif les mesures imposées ne permettront fort probablement pas aux acteurs de ces secteur de redévelopper immédiatement leur chiffre d'affaires antérieur ;*

*Vu qu'il est essentiel de prendre des mesures de soutien aux secteurs afin de réduire quelque peu l'impact économique sur les secteurs suite à la pandémie du Covid-19 afin également d'en réduire l'impact négative sur l'emploi* (extrait du préambule ; souligné par l'Autorité) ; »

*« Compte tenu du grave impact de la longue période d'isolement sur les secteurs de l'horeca, de la culture et du sport, le gouvernement a décidé de soutenir ces secteurs afin de minimiser l'impact socio-économique sur ces secteurs après la pandémie de COVID-19.*

*Comme pour les titres-repas et les écochèques, il est donc prévu que cet avantage n'est pas considéré comme rémunération dans la sécurité sociale si certaines conditions sont respectées. Les employeurs peuvent donc l'accorder à leurs travailleurs sans que des cotisations sociales soient dues sur l'avantage »* (extrait du Rapport au Roi, souligné par l'Autorité).

5. Les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 *portant des dispositions diverses* (ci-après, « **la loi de 2009** ») concernent la délivrance sous forme *électronique* des « *titres-repas, éco-chèques et chèques consommation* ». Le chèque consommation peut également être délivré sur support papier<sup>1</sup>, de telle sorte que la réglementation n'a *a priori* pas pour objectif d'imposer de poser des actes juridiques par voie électronique<sup>2</sup>. Pour ce qui concerne le « *chèque consommation* », ces dispositions de la loi de 2009 ont été modifiées par la loi du 31 juillet 2020 *modifiant diverses dispositions introduisant le chèque consommation électronique*<sup>3</sup> (ci-après, « **la loi de 2020** »), loi modifiant également l'article 19quinquies de l'arrêté royal de 1969 et l'arrêté royal du 12 octobre 2010. Plus précisément, l'article 183 de la loi de 2009 s'énonce comme suit :

*« Les titres-repas, éco-chèques et chèques consommation sous forme électronique ne peuvent être mis à disposition que par un éditeur agréé à cet effet.*

*Pour l'application du présent chapitre et de ses arrêtés d'exécution, il faut entendre par "chèques consommation" : le chèque consommation et la prime corona visés à l'article 19quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ».*

<sup>1</sup> Voir l'article 19quinquies, § 2, al. 1<sup>er</sup>, et al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal de 1969.

<sup>2</sup> Voir l'article XII.25, § 1<sup>er</sup>, du Code de Droit Economique, selon lequel « *A défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut être contraint de poser un acte juridique par voie électronique* ».

<sup>3</sup> Les développements de la proposition ayant donné lieu à l'adoption de cette loi énoncent ce qui suit « *La présente proposition de loi a pour objet de prévoir que les chèques consommation peuvent aussi être émis sous forme électronique* », Doc. Parl., Ch. des Représentants, session 2019-2020, doc. n° 1434/001, p. 3. Le rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions, précise encore notamment que « *visé à permettre que le chèque consommation d'un montant maximum de 300 euros que les employeurs peuvent accorder à leurs employés puisse également être émis sous forme électronique [...]. Aucune modification n'est apportée à la mesure en tant que telle. Seule la possibilité d'émettre les chèques sous forme électronique est ajoutée* » (doc. n° 1434/003, p. 3).

6. Bien qu'elle s'inscrive également dans le cadre d'une crise, **l'Autorité observe que la « prime pouvoir d'achat » ne poursuit pas la même finalité que le « chèque consommation » de manière telle que l'assimilation de la première au second, notamment en vue de bénéficiaire de l'application du dispositif précité de la loi de 2009, n'est pas évidente.** Le point commun principal de tous les instruments juridiques évoqués (titre-repas, éco-chèque, chèque consommation et prime pouvoir d'achat) réside dans leur modalité d'octroi (par un employeur à des travailleurs, de manière limitée dans le temps) et dans leur traitement juridique particulier en droit social et fiscal (avantage non considéré comme une rémunération, d'où la mesure de soutien).
7. Dans le cadre d'un projet tel que celui en cause en l'occurrence, **la finalité poursuivie par une prime (ou une aide) détermine la finalité du traitement de données** qui sera nécessaire pour son octroi et a également un **impact direct sur la détermination d'autres éléments essentiels du traitement** tels que les (catégories de) personnes concernées (soit les bénéficiaires de la prime) et les (catégories de) données traitées. La consécration dans la loi, de l'objectif de la prime (de la finalité du traitement) constitue par ailleurs également une garantie supplémentaire de nature à limiter les risques de discriminations entre personnes concernées, dans l'identification de celles qui peuvent ou pas bénéficier de l'avantage concerné.
8. Les différences *in concreto*, entre « prime pouvoir d'achat » et « chèque consommation » illustrent bien que les (catégories de) personnes concernées et les (catégories de) données à caractère personnel traitées vont varier selon le dispositif concerné et sa finalité. La première consiste à permettre aux entreprises qui ont eu de bons résultats pendant la crise (énergétique) de verser une prime à leurs travailleurs. Le second en substance, offre à toute entreprise la possibilité d'octroyer des chèques à ses travailleurs, chèques qui ne pourront être dépensés que dans certains secteurs économiques (identifiés) ayant spécifiquement souffert de la crise liée à l'épidémie de COVID-19. Il est édifiant à cet égard, de relever que des débats ont d'ailleurs eu lieu au Parlement quant à la distinction des secteurs où pourraient être dépensés les chèques, lors de l'adoption de la loi de 2020<sup>4</sup>.
9. Dans ce contexte, **l'Autorité est d'avis que la « prime pouvoir d'achat » constitue un instrument juridique de soutien en cas de crise, parmi d'autres tels que le chèque consommation, qui devrait en principe disposer de son propre fondement légal**, par exemple, compte-tenu de l'historique particulier de la matière retracée plus haut, dans la loi de 2009, **à moins que le demandeur ne puisse justifier de manière convaincante en quoi cette prime peut être considérée comme une sous-catégorie de l'instrument que constitue le chèque consommation.** L'Autorité concède qu'il est question d'un traitement de données qui **présente une**

---

<sup>4</sup> Voir *Doc. Parl.*, Ch. des Représentants, session 2019-2020, doc. n° 1434/003, pp. 4-6. Le chèque consommation est ainsi un avantage octroyé au travailleur (qui, à certaines conditions, n'est pas considéré comme une rémunération) et qui ne peut être dépensé que dans certains établissements (secteur horeca, secteur du bien-être, etc., voir l'article 19quinquies, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal de 1969.

**ingérence très limitée dans les droits et libertés des personnes concernées** si bien qu'il appartient au demandeur de déterminer le dispositif législatif le plus approprié compte tenu d'éventuelles situations d'urgence à mettre en œuvre une telle prime (une telle urgence toutefois n'a pas été invoquée et gagnerait à être motivée le cas échéant). En l'espèce et comme cela a été évoqué, sous toutes réserves quant à une possible justification convaincante de l'inclusion de cette prime sous l'instrument « chèque consommation » du point de vue des finalités et catégories de données concernées, **c'est essentiellement la finalité de l'aide et sa nature qui devraient être consacrées dans une norme du rang de loi, fût-ce de manière générique et conceptuelle.**

A l'avenir bien entendu, le législateur pourrait aussi envisager la mise en place d'un dispositif législatif plus général encadrant l'octroi de mesure de soutien en cas de crise, selon des critères à déterminer par la loi (fût-ce de manière générale, à charge pour le Roi de les préciser) tels que la nature de la crise concernée et le (ou les) public(s) qui y est (sont) objectivement le plus confronté(s).

**Par ces motifs,**

**L'Autorité est d'avis** que la prime pouvoir d'achat, dont la finalité apparaît différer de celle du chèque consommation (**considérants nos 2-6**), gagnerait à être fondée, fût-ce de manière générique, dans une norme du rang de loi, sauf justification des motifs pour lesquels la prime envisagée peut être considérée comme une sous-catégorie de l'instrument « chèque consommation » (**considérants nos 7-9**).

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Cédrine Morlière , Directrice