



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 82/2021 du 21 mai 2021

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon exécutant les articles 101 à 103 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, portant sur l'obligation d'information et le devoir de conseil des Caisses d'allocations familiales (CO-A-2021-052)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de 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 10 mars 2021;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 21 mai 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 10 mars 2021, l'avis de l'Autorité concernant le projet d'arrêté du Gouvernement wallon exécutant les articles 101 à 103 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, portant sur l'obligation d'information et le devoir de conseil des Caisses d'allocations familiales (ci-après « le projet »), et plus particulièrement son article 3.
2. 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.

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 DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Base juridique et principe de légalité

3. 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 publique¹. 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.
4. 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. Vu que 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), l'Autorité considère que le traitement constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des données concernées.

2. Finalités

5. 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.
6. 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. En l'espèce, l'article 101² du décret, que le projet entend exécuter, est libellé comme suit :

¹ 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)

² Les articles 102 et 103 sont, quant à eux, libellés comme suit :

Art. 102. *Les caisses d'allocations familiales fournissent à toute personne qui en fait la demande écrite, toute information utile concernant ses droits et obligations et lui communiquent d'initiative tout complément d'information nécessaire à l'examen de*

Art. 101. Les caisses d'allocations familiales communiquent à l'Agence, sur simple demande, tous renseignements, informations ou documents qu'elle juge nécessaires pour exercer ses missions définies aux articles 2/2, 5°, 4/1, § 1er, alinéa 2, 4°, 5/4 et 21/1 du CWASS, selon les modalités déterminées par le Gouvernement.

7. A noter que l'article 101 a fait l'objet d'une modification par un décret du 11 février 2021, au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis 75/2020 du 24 août 2020³. L'Autorité constate qu'il a été tenu compte de son avis 75/2020⁴ et confirme que ces finalités sont légitimes, déterminées et explicites.

3. Catégories des données

8. L'article 3 du projet est libellé comme suit :

Art. 3. §1er. Pour l'application de l'article 101 du décret du 8 février 2018, les Caisses d'allocations familiales transmettent par voie électronique à l'Agence afin de remplir ses missions, les données suivantes :

1. la date d'extraction des données,
2. le numéro et le nom de la caisse,
3. le type d'affiliation :
 - a) Affiliation volontaire ;

sa demande ou au maintien de ses droits, sans préjudice des dispositions de l'article 76.

Le Gouvernement détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par information utile, ainsi que les modalités d'application du présent article.

L'information visée à l'alinéa 1er :

1° indique clairement les références du dossier traité et le service qui gère celui-ci;

2° est précise et complète afin de permettre au demandeur concerné d'exercer tous ses droits et obligations;

3° est gratuite et est fournie dans un délai de quarante-cinq jours suivant la réception de la demande.

Art. 103. Aux conditions visées à l'article 102, alinéa 3, les caisses d'allocations familiales, dans les matières qui les concernent :

1° conseillent toute personne qui le demande sur l'exercice de ses droits ou l'accomplissement de ses devoirs et obligations;

2° informent et aident les familles dans leurs démarches relatives à leur dossier de prestations familiales.

Le Gouvernement fixe les modalités d'application de devoir de conseil visé au 1°.

Concernant le 2°, elles remplissent une fonction de guichet, assurent l'accueil le plus large du public, fournissent les informations générales sur la législation et la réglementation en vigueur ainsi que les informations spécifiques au dossier à qui de droit et de manière sécurisée.

³ (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-75-2020.pdf>)

⁴ Voy. points 11 et 12: « dans la mesure où ces informations, renseignements ou documents comporteraient des données à caractère personnel, l'Autorité note que la finalité poursuivie par le traitement, soit l'exercice des «missions» de l'Agence, manque de précision et est très générale. Cela laisse une marge importante à une interprétation subjective. La finalité doit être suffisamment précise pour qu'un justiciable puisse appréhender les raisons exactes qui justifient le traitement de ses données à caractère personnel. Il conviendrait dès lors d'apporter des précisions quant à la finalité poursuivie par le traitement de données envisagé, par exemple en précisant qu'il s'agit des missions de l'Agence prévues dans le décret ou dans les articles relatifs aux missions de l'Agence en matière de prestations familiales dans le CWASS.

L'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que seules les données nécessaires au regard de la finalité poursuivie peuvent être traitées (principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD). Partant, il ne peut suffire qu'un renseignement, une information ou un document soit «utile» à l'Agence mais il doit être «nécessaire». Il conviendrait de reformuler l'article en ce sens » ; De plus, au point 15 de son avis, l'Autorité a considéré les finalités énumérées à l'article 101 comme étant légitimes, déterminées et explicites.

- b) Affiliation d'Office à la Caisse Publique ;*
- c) Continuité de l'affiliation ;*
- d) Changement d'affiliation ;*
- 4. le numéro de registre national de l'enfant et de l'allocataire ;*
- 5. la date de naissance de l'enfant ou la date prévue de la naissance, dans les cas où l'allocation de naissance est payée anticipativement ;*
- 6. le statut du dossier ;*
- 7. le rang de l'enfant ;*
- 8. la nationalité de l'enfant ;*
- 9. le pays de résidence de l'enfant ;*
- 10. la commune de résidence de l'enfant ou le pays si hors Belgique ;*
- 11. la nationalité de l'allocataire ;*
- 12. l'arrondissement de résidence de l'enfant ou le pays si hors Belgique ;*
- 13. la commune de résidence de l'allocataire ou le pays si hors Belgique ;*
- 14. l'arrondissement de résidence de l'allocataire ou le pays si hors Belgique ;*
- 15. la source de droit si l'enfant est élevé en dehors de la Belgique :*
 - a) Vide ;*
 - b) Règlements européens ;*
 - c) Conventions bilatérales ;*
- 16. la nationalité de l'attributaire si l'enfant est élevé en dehors de la Belgique ;*
- 17. le pays de résidence de l'attributaire si l'enfant est élevé en dehors de la Belgique ;*
- 18. le statut socioprofessionnel de l'enfant entre 18-24 ans :*
 - a) Étudiant en application de l'article 62, §3 et §4 de la LGAF ;*
 - b) Apprenti en application de l'article 62, §2 de la LGAF ;*
 - c) Demandeur d'emploi en application de l'article 62, § 5 de la LGAF ;*
 - d) Atteint d'une affection en application de l'article 63, §1er et § 2 de la LGAF ;*
- 19. le statut socioprofessionnel de l'enfant entre 21-24 ans :*
 - a) Étudiant en vertu de l'article 5, §4, 2° et 3° du décret du 8 février 2018 ;*
 - b) Apprenti en application de l'article 5, §4, 1° du décret du 8 février 2018 ;*
 - c) Demandeur d'emploi en application de l'article 5, §4, 4° du décret du 8 février 2018 ;*
 - d) Atteint d'une affection en application de l'article 5, §2 du décret du 8 février 2018 ;*
- 20. la taille de la famille ;*
- 21. le type de placement :*
 - a) Institution ;*
 - b) Famille ;*
 - c) Double placement,*
- 22. si l'allocation forfaitaire pour placement chez un particulier en vertu de l'article 10 du décret du 8 février 2018 ou de l'article 70ter de la LGAF est accordée ;*

23. la manière dont le tiers, pour les enfants placés en institution ou en double placement, est payée : sur un compte épargne ou à un allocataire ;
24. le résultat de l'évaluation pour les enfants atteints d'une affection selon le degré d'autonomie en vertu de l'article 47, § 1 de la LGAF ;
25. le résultat de l'évaluation pour les enfants atteints d'une affection selon la gravité des conséquences de l'affection : nombre de points dans les 3 piliers et nombre de points dans le 1er pilier en vertu de l'article 47, §2 de la LGAF ;
26. si l'enfant est atteint d'une affection et touche à la fois le taux de base et le supplément,
27. si l'enfant est en situation de handicap de plus de 25 ans ;
28. le taux :
 - a) le taux de base en application de l'article 40 de la LGAF ;
 - b) le supplément pour chômeurs et pensionnés en application de l'article 42bis de la LGAF ;
 - c) le supplément pour famille monoparentale en application de l'article 41 de la LGAF ;
 - d) le supplément pour invalides en application de l'article 50 ter de la LGAF ;
 - e) le taux de base pour orphelin en application de l'article 50 bis de la LGAF ;
 - f) le taux de base < 18 ans en application de l'article 9, §1er, 1° du décret du 8 février 2018 ;
 - g) le taux de base > 18 ans en application de l'article 9, §1er, 2° du décret du 8 février 2018 ;
 - h) le taux pour enfant orphelin des 2 parents en application de l'article 9, §2 du décret du 8 février 2018 ;
29. le dépassement des plafonds prévus aux articles 11 à 13 et 122 à 124 du décret du 8 février 2018 ;
30. si le supplément demi-orphelin en vertu de l'article 15 du décret 8 février 2018 est accordé ;
31. la date de décès du ou des parents ;
32. si le supplément pour famille nombreuse en vertu de l'article 11 du décret 8 février 2018 est accordé ;
33. si l'enfant vit dans un ménage monoparental,
34. si le supplément pour famille monoparentale en vertu de l'article 12 du décret 8 février 2018 est accordé ;
35. si le supplément social en vertu de l'article 13, §1er du décret 8 février 2018 est accordé ;
36. si le supplément prévu à l'article 13, §2 du décret 8 février 2018 est accordé ;
37. si le supplément prévu à l'article 14 du décret du 8 février 2018 est accordé ;
38. la date de paiement de la prime d'adoption ;
39. la date de l'adoption ;
40. la date de paiement de l'allocation de naissance ;
41. si le paiement par différence avec l'étranger est accordé dans le cas où l'enfant est élevé en dehors de la Belgique ;
42. le montant des droits nets dans le cas où l'enfant est élevé en dehors de la Belgique ;
43. le montant des paiements par différence dans le cas où l'enfant est élevé en dehors de la Belgique.

Pour le transfert des données prévu à l'alinéa 1er, les données représentent la situation au 31 décembre et sont transmises au 1er mars de l'année suivante.

Par dérogation à l'alinéa 2, les données relatives à la prime de naissance et d'adoption couvrent l'ensemble de l'année.

§2. En qualité de membre du réseau primaire de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, l'Agence recueille auprès des Caisses d'allocations familiales, les données suivants par voie électronique :

1) les données relatives au statut au cours de l'année de référence, à savoir :

a) l'année au cours de laquelle il existe un droit à des allocations familiales pour l'enfant ;

b) la date de début et la date de fin de la période du droit : la date de début et la date de fin de l'existence d'un droit aux allocations familiales pour l'enfant ;

c) le NISS de l'enfant bénéficiaire ;

d) le NISS des bénéficiaires ou allocataires ;

e) l'indication de la qualité du ou des bénéficiaires : le code parent ou enfant et si le bénéficiaire est une personne externe.

2) les données mensuelles relatives aux paiements des allocations familiales aux bénéficiaires comprenant :

f) l'année de référence : l'année pour laquelle il existe un droit aux allocations familiales pour l'enfant ;

g) la date de début et la date de fin de la période du droit : la date de début et la date de fin de l'existence d'un droit aux allocations familiales pour l'enfant ;

h) le NISS de l'enfant bénéficiaire ;

i) le NISS des bénéficiaires ou allocataires ;

j) le montant théorique dû par mois, réparti en fonction des divers composants ;

k) l'indication selon laquelle il s'agit d'allocations familiales dans le régime de transition ou d'allocations familiales dans le nouveau système ;

l) le mois de paiement ;

m) le montant net réel versé par mois de paiement.

§3. L'Agence peut solliciter de manière ciblée un rapportage relatif à un projet ou à certaines données.

9. Les catégories de données qui peuvent faire l'objet du traitement de données doivent être déterminées dans la norme législative formelle qui encadre ce traitement. Il est cependant admissible que la norme législative habilite le pouvoir exécutif à préciser les données qui peuvent faire l'objet du traitement, sans que cette habilitation puisse donner au Gouvernement le pouvoir de compléter ou d'élargir les catégories de données définies par le législateur.

10. Pour rappel, l'article 101 du décret du 8 février 2018 (que le projet entend exécuter) se contente de faire référence à « *tous renseignements, informations ou documents qu'elle juge nécessaires pour exercer ses missions (...)* ». Toutefois, l'article 109 du décret consacre les catégories de données susceptibles d'être traitées en ces termes :

« (...)

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.

(...) ».

11. A l'occasion de son avis 75/2020 précité, l'Autorité avait par ailleurs invité les demandeurs à indiquer quelles catégories de données étaient visées par « données sociales », « données fiscales » et « données communautaires » et en quoi elles sont nécessaires – donc en pratique ce qu'elles permettent d'attester ou de vérifier⁵.
12. Les données énumérées à l'article 3 du projet paraissent adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées. Toutefois, dans un souci de lisibilité, il serait préférable de s'abstenir d'énumérer ces données sous forme de liste, mais plutôt de les catégoriser en fonction des traitements et des finalités concernées.
13. Par ailleurs, l'Autorité relève que la détermination des catégories de données dans la norme législative formelle qui encadre ce traitement (le décret) manque quelque peu de précision et estime qu'il serait préférable que l'habilitation du Gouvernement à préciser les données exactes qui seront traitées gagnerait à être formulée de manière plus explicite que par une simple référence à la « *détermination des modalités* »⁶ par le Gouvernement. .

⁵ Point 24 ; L'Autorité avait par ailleurs marqué son souhait de voir figurer dans l'avant-projet que le(s) arrêté(s) d'exécution précisant les données exactes qui seront traitées devra (devront) lui être soumis pour avis.

⁶ Figurant à l'article 101 du décret

4. Responsable(s) du traitement

14. L'Autorité rappelle par ailleurs qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CDEH 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, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels, dont l'identification explicite - pour chaque traitement - du responsable du traitement, soient déterminés par le législateur.
15. En l'espèce, l'article 109 du décret dispose que les caisses d'allocations familiales et l'Agence sont individuellement responsables du traitement.
16. L'Autorité constate que les auteurs du décret ont pris soin de dissiper le doute qui régnait concernant une éventuelle co-responsabilité⁷. 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. 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'Agence d'une part et des Caisses de l'autre (ou de faire référence à une disposition reprenant une telle liste).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que,

- les articles 101 et 109 du décret du 8 février 2018 pourraient déterminer les catégories de données susceptibles d'être traitées de manière plus précise ;
- l'article 3 du projet pourrait être revu de manière à distinguer les catégories de données susceptibles d'être traitées en fonction des traitements et des finalités (point 12) ;

⁷ Voy. avis 75/2020, *op. cit.*, point 30

- le décret doit être modifié en vue d'y intégrer une liste des traitements effectués par et sous la responsabilité de l'Agence d'une part et des Caisses de l'autre (point 16).

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).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances