



**Avis n° 26/2020 du 3 avril 2020**

**Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de décret wallon relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé (CO-A-2020-018)**

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 la Vice-Présidente du Gouvernement wallon et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Egalité des Chances et des Droits des Femmes, Madame Christie Morréale, reçue le 10 février 2020 ;

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

Émet, le 3 avril 2020, l'avis suivant :

## **I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. La Vice-Présidente du Gouvernement wallon et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Egalité des Chances et des Droits des Femmes, Madame Christie Morréale (ci-après « la demanderesse »), a sollicité, le 10 février 2020, l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de décret wallon relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après « l'avant-projet »).
2. Depuis la Sixième réforme de l'État<sup>1</sup> et les accords de la Sainte-Emilie<sup>2</sup>, la Région wallonne est compétente, sur le territoire de langue française, pour l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (ci-après « l'APA »). Cette allocation est octroyée aux personnes de plus de 65 ans pour lesquelles un manque ou une réduction d'autonomie est établi. Le montant de l'APA est calculé en fonction du revenu et du niveau de dépendance de la personne qui en fait la demande. L'objectif de cette allocation est de permettre à ses bénéficiaires de couvrir les coûts liés à leur perte d'autonomie et elle est octroyée tant aux personnes vivant à domicile qu'à celles résidant en institution.
3. Même si la Région wallonne est devenue compétente, depuis la Sixième réforme de l'Etat pour l'APA, celle-ci reste gérée par le SPF Sécurité sociale. La Région wallonne a toutefois décidé d'en reprendre la gestion à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'avant-projet vise à organiser cette reprise.
4. L'avant-projet prévoit que les personnes qui souhaite bénéficier l'APA doivent en faire la demande auprès de leur « organisme assureur wallon ». Ce sont, en effet, ces organismes qui traitent les demandes d'APA, évaluent le volet administratif et médical et paient les allocations aux bénéficiaires. L'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après « l'Agence ») intervient comme organe de contrôle : elle alloue les moyens financiers et contrôle la bonne application des règles de paiement de l'APA par les organismes assureurs.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### **A. Vérification par les organismes assureurs wallons des conditions d'octroi de l'APA, y compris la condition de revenu (article 14 de l'avant-projet)**

5. L'article 14 de l'avant-projet insère un article 43/38 dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après « le Code ») afin d'encadrer la procédure à suivre pour pouvoir bénéficier de l'APA.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 5 § 1, II, 4° de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat.

<sup>2</sup> Voir le décret spécial du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française

6. L'article 43/38, § 2, en projet, du Code prévoit que l'organisme assureur wallon vérifie si les conditions d'octroi de l'APA sont remplies, y compris celle liée au revenu du bénéficiaire et de la personne avec laquelle il forme un ménage. Il est prévu, à cet égard, que « *les données nécessaires au calcul des revenus, y compris des nouvelles données susceptibles de donner lieu à une modification du montant de l'allocation, sont recueillies auprès des services et des institutions qui en disposent sur support électronique, sans préjudice des dispositions de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* ».
7. Tout d'abord, l'Autorité relève qu'afin d'assurer un degré de prévisibilité correct à la collecte indirecte des données relatives aux revenus nécessaires à l'évaluation du droit à l'APA, il convient de revoir le critère de détermination des services et institutions consultées. Le critère retenu actuellement, à savoir « *les services et institutions qui en disposent sur support électronique* » est trop peu prévisible pour les personnes concernées. Selon les informations complémentaires obtenues, les données nécessaires au calcul des revenus seront transmises par le Service fédéral des pensions, à partir de la banque de données de pension<sup>3</sup>, par le SPF Finance ou par les institutions chargées du paiement des revenus concernés. L'Autorité recommande la mention de cette dernière formulation (« *auprès du Service fédéral des pensions, de la banque de données de pension, du SPF Finance ou des institutions chargées du paiement des revenus concernés* »), en lieu et place de la notion de « *services et des institutions qui en disposent sur support électronique* ».
8. Enfin, l'article 43/38 § 2, alinéa 3, en projet, prévoit que le « *Gouvernement détermine les données à communiquer par le demandeur ainsi que les modalités et les délais de communication* ». Il est nécessaire que l'avant-projet précise que seules des données nécessaires à l'évaluation des conditions d'octroi de l'APA devront être communiquées aux organismes assureurs wallons.

## **B. Notification de la décision d'octroi, de révision ou de refus de l'allocation (article 15 de l'avant-projet)**

9. L'article 15 de l'avant-projet insère un article 43/39 dans le Code afin d'encadrer la notification de la décision d'octroi, de révision ou de refus de l'allocation. Il y est, notamment, prévu que cette décision doit être dûment motivée et qu'elle doit contenir un certain nombre de mentions obligatoires.
10. Afin d'assurer que les personnes concernées disposent d'un niveau de maîtrise informationnelle correct concernant les traitements qui sont faits de leurs données, l'Autorité considère qu'il est nécessaire –

---

<sup>3</sup> Cette banque de données de pension est établie par l'article 9bis de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

au regard de la collecte indirecte de données de revenus qui est prévue – que le détail des données relatives aux revenus sur lesquelles est basée la décision ainsi que, pour chacun, l'identification du service public auprès duquel ces données ont été obtenues figure parmi la liste des mentions obligatoires prévue à l'article 43/39, §1<sup>er</sup>, alinéa 2 en projet. Il s'agit, en effet, d'une garantie de base pour les droits fondamentaux et intérêts des personnes concernées.

11. Par ailleurs, l'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que l'organisme assureur devra également, au moment de la notification de sa décision, communiquer les informations requises en vertu des articles 14.1 et 14.2 du RGPD.

### **C. Détermination de plusieurs éléments essentiels relatifs aux traitements de données réalisés dans le cadre de l'APA (article 33 de l'avant-projet)**

12. L'article 33 de l'avant-projet insère un article 43/53 dans le Code afin d'encadrer les traitements de données qui auront lieu dans le cadre de la gestion de l'APA par les organismes assureurs wallons et l'Agence. Cette disposition porte, notamment, sur la finalité de ces traitements, les responsables du traitement, les données traitées et les durées de conservation des données traitées.
13. L'article 43/53, § 1<sup>er</sup>, en projet, du Code entend définir **la finalité des traitements de données** réalisés dans le cadre du nouveau Livre IIIquater du Code. Il stipule, en effet, que « *le traitement de données à caractère personnel a lieu pour seule finalité d'exécuter les missions des organismes assureurs wallons et de l'Agence* ». Une telle définition de la finalité est trop large pour répondre à l'exigence de l'article 5.1.b) du RGPD lu en combinaison avec l'article 6.3 du RGPD. Aux termes de ces dispositions du RGPD, la ou les finalités du traitement doivent être définies de manière précise et ne pas se limiter à une mention du type « exécution des missions légales de l'autorité publique ». L'Autorité constate d'ailleurs que, dans la Note rectificative au Gouvernement wallon, la demanderesse est plus précise en ce qui concerne la finalité des traitements de données réalisés par les organismes assureurs wallons puisqu'elle indique que les organismes assureurs wallons « *traitent les données à caractère personnel avec pour seule finalité d'exécuter leur mission de paiement des allocations* ». L'avant-projet devrait donc être revu afin que les personnes concernées puissent, à sa lecture, savoir avec certitude quelle(s) est (sont) la (les) finalité(s) des traitements de données qu'il prévoit (tant ceux réalisés par les organismes assureurs wallons que ceux réalisés par l'Agence).
14. L'article 43/53, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, du Code identifie **les responsables du traitement** en ces termes : « *Les responsables de traitement sont les organismes assureurs wallons et l'Agence pour les missions qui leur incombent* ». L'Autorité rappelle que lorsqu'une norme désigne un responsable du traitement, il est nécessaire, non seulement de désigner l'entité qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et en assure la maîtrise, mais également de préciser les traitements à propos desquels

cette désignation est faite. C'est pourquoi l'Autorité estime que la demanderesse doit reformuler la manière dont les responsables du traitement sont désignés. Elle propose la formulation suivante : « *les organismes assureurs wallons et l'Agence sont, chacun, responsables du traitement pour les traitements de données qu'ils réalisent dans le cadre de l'exercice des missions de service public qui leur sont respectivement confiées par le Livre IIIquater du Code* ».

15. L'article 43/53, § 2, alinéa 2, en projet, du Code entend aussi identifier **les catégories de données traitées**. Il indique, à ce sujet, que « *Les données traitées sont les données à caractère personnel, nécessaires à l'application du présent décret. Il s'agit de données relatives à la santé, dans le cadre d'un handicap ou d'une maladie, d'une invalidité. Il s'agit également de données sociales mais aussi de données fiscales* ».
16. L'Autorité constate qu'une telle détermination des données qui peuvent être traitées – détermination extrêmement vague – n'apporte aucune plus-value en termes de prévisibilité pour les personnes concernées. Ce passage sera dès lors supprimé de l'avant-projet.
17. Conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, les seules données qui pourront être traitées sur base de l'avant-projet sont des données qui sont adéquates, pertinentes et nécessaires au regard de la finalité pour laquelle elles sont traitées, à savoir, en l'occurrence, (1) permettre aux organismes assureurs wallons d'exécuter leur mission de paiement des allocations et (2) permettre à l'Agence d'exercer les différents contrôles prévus par l'avant-projet. Les données ou catégories de données qui peuvent être traitées pour ces finalités sont définies par les différentes dispositions de l'avant-projet qui fixent les conditions auxquelles une personne peut prétendre à une APA et celles qui définissent les modalités et les conditions dans lesquelles l'Agence exécute ses missions de contrôle.
18. L'Autorité constate, à cet égard, que l'avant-projet prévoit de nombreuses délégations au Gouvernement dans les dispositions qui déterminent les conditions pour l'obtention d'une APA (voyez, en particulier, l'article 43/35, en projet, du Code, l'article 43/35, § 2, en projet, du Code, l'article 43/37, § 2, en projet, du Code, l'article 43/38, § 2, en projet, du Code) ou dans celles qui portent sur les contrôles par l'Agence (voyez, en particulier, l'article 43/39, § 3, en projet, du Code et l'article 43/55, en projet, du Code). Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, une délégation au Gouvernement n'est pas contraire au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. L'Autorité n'a pas d'objection aux délégations faites au Gouvernement dans l'avant-projet, mais elle attire d'ores et déjà l'attention du Gouvernement sur la nécessité de déterminer, de manière suffisamment claire et prévisible, les catégories de données qui pourront/seront traitées dans le cadre d'une demande d'APA et d'un contrôle par l'Agence. Il importera également que le Gouvernement

veille, dans ce contexte, à ce que les données traitées respectent le principe de minimisation des données.

19. L'article 43/53 § 2, alinéas 3 et 4, en projet, du Code détermine **les durées de conservation des données** en ces termes : « *Les données des dossiers relatifs aux demandes d'allocations 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 la demande d'allocations a été introduite.*

*Les données des dossiers clôturés relatifs à des demandes d'allocations 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 le dossier est clôturé ».*

20. L'Autorité prend acte de la détermination de ces durées de conservation qui respecte l'exigence de l'article 5.1.e) du RGPD.
21. Enfin, l'article 43/53 § 3, en projet, du Code stipule que « *Les organismes assureurs wallons et l'Agence peuvent traiter les données à caractère personnel relatives à la santé, conformément à l'article 34 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ». La référence à l'article 34 de la LTD n'est pas adéquate et doit être supprimée de l'avant-projet. En effet, l'article 34 de la LTD s'insère dans le Titre 2 de la loi qui transpose la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (dite « Directive Police et Justice »)<sup>4</sup>. L'article 34 de la LTD définit ainsi les conditions dans lesquelles les « autorités compétentes » au sens de l'article 26, 7° de la LTD peuvent traiter des « données sensibles » (dont les données concernant la santé). Or les traitements de données dont il est question aux termes de l'avant-projet ne rentrent pas dans le champ d'application du Titre 2 de la LTD, mais bien dans le champ d'application du RGPD. Aux termes de l'article 9 du RGPD, les traitements de « données sensibles », dont les données concernant la santé, ne sont autorisés que si l'une des conditions visées à l'article 9.2 du RGPD est remplie. Tel est bien le cas, en l'espèce, puisque les traitements de données concernant la santé réalisés dans le cadre de la gestion de l'APA sont, conformément à l'article 9.2.b) du RGPD, « *nécessaire[s] aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement ou à la personne concernée en matière de droit du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale,*

---

<sup>4</sup> L'article 34 de la LTD transpose l'article 10 de la Directive « Police et Justice ».

*dans la mesure où ce traitement est autorisé par le droit de l'Union, par le droit d'un État membre ou par une convention collective conclue en vertu du droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits fondamentaux et les intérêts de la personne concernée* ». Il n'est toutefois pas nécessaire d'indiquer dans l'avant-projet lui-même que les traitements de données concernant la santé sont autorisés sur pied de l'article 9.2.b) du RGPD<sup>5</sup>, une telle précision n'étant pas nécessaire juridiquement et n'apportant aucune plus-value pour les personnes concernées.

#### **D. Contrôles par l'Agence (articles 15, 16 et 36 de l'avant-projet)**

22. L'article 15 de l'avant-projet, qui insère un article 43/39 dans le Code, prévoit en son troisième paragraphe que « *Le contrôle de la qualité des décisions est effectué par l'Agence de manière régulière et aléatoire. Le Gouvernement détermine les modalités d'exécution et d'organisation de ces contrôles.*

*Si le contrôle de la qualité d'une décision révèle le caractère incorrect de celle-ci, une nouvelle notification du bénéfice ou du refus du paiement de l'allocation est adressée au demandeur selon les modalités fixées par le Gouvernement* ».

23. L'article 16 de l'avant-projet, qui insère un article 43/40 dans le Code, prévoit que « *L'Agence contrôle la bonne application des règles de versement des allocations sur la base des informations d'activités et des informations financières transmises de façon régulière par les organismes assureurs wallons* ».

24. L'article 36 de l'avant-projet, qui insère un article 43/55 dans le Code, prévoit que « *L'Agence est chargée du contrôle de l'application des dispositions réglementaires relatives au dispositif de gestion et de paiement des allocations pour l'aide aux personnes âgées.*

*A cet effet, l'Agence :*

*1° surveille l'exécution des dispositions du Livre IIIquater « Allocation pour l'aide aux personnes âgées » du Code ;*

*2° procède aux différents types de contrôles récurrents et ad hoc en l'occurrence le contrôle de la gestion administrative des dossiers par les organismes assureurs wallons et de l'évaluation du manque ou de la réduction d'autonomie tel visé à l'article 43/35, le contrôle de la gestion financière des moyens mis à disposition des organismes assureurs wallons tel que visé à l'article 43/40 et le contrôle des conditions de la renonciation visée à l'article 43/44.*

*Les organismes assureurs wallons fournissent à l'Agence, 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.*

*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. »*

---

<sup>5</sup> Cette précision pourrait, par contre, être reprise dans l'Exposé des motifs et/ou les commentaires d'articles.

25. L'Autorité a deux remarques à formuler à propos de ces trois dispositions.
26. Premièrement, l'Autorité constate que l'avant-projet habilite le Gouvernement à déterminer les modalités des différents types de contrôles exercés par l'Agence. Si l'Autorité n'a pas d'objection de principe à ces délégations, elle attire d'ores et déjà l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il devra veiller, lorsqu'il déterminera les modalités de ces contrôles, à ce que celles-ci soient suffisamment prévisibles pour les personnes concernées et qu'elles répondent à l'exigence de proportionnalité.
27. Deuxièmement, l'article 43/55, alinéa 3, en projet, devrait préciser, conformément à l'exigence de l'article 5.1.c) du RGPD, que les organismes assureurs wallons ne fournissent à l'Agence que les renseignements, informations ou documents nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle. Afin d'insérer cette précision dans le texte de l'avant-projet, l'Autorité propose une formulation qui pourrait s'apparenter à : « *Les organismes assureurs wallons fournissent à l'Agence, dans les délais fixés par l'Agence et selon les modalités déterminées par le Gouvernement, tous les renseignements, informations ou documents qu'elle leur demande, à condition que ceux-ci soient nécessaires pour l'exercice de sa mission légale de contrôle* ».

## **PAR CES MOTIFS,**

### **L'Autorité**

**Estime que la demanderesse doit apporter les modifications suivantes à l'avant-projet de décret qui lui a été soumis pour avis :**

- Identifier plus précisément les services et institutions auprès desquels les collectes indirectes de données relatives aux revenus auront lieu (cons. 7) ;
- Préciser que seules des données nécessaires à l'évaluation des conditions d'octroi de l'APA devront être communiquées aux organismes assureurs wallons (cons. 8) ;
- Ajouter une mention obligatoire supplémentaire à la décision d'octroi, de révision ou de refus de l'APA : le détail des données relatives aux revenus sur lesquelles la décision d'octroi, de refus ou de révision de l'APA est basée et le service ou l'institution auprès duquel ces données ont été obtenues (cons. 10) ;



- Préciser la ou les finalités des traitements réalisés par les organismes assureurs wallons et l'Agence (cons. 13) ;
- Revoir la formulation de la désignation des responsables du traitement conformément (cons. 14) ;
- Supprimer la phrase relative à l'identification extrêmement vague – et dès lors inutile – des catégories de données, qui se retrouve dans l'article 43/53, § 2, alinéa 2, en projet (cons. 16) ;
- Supprimer la référence inadéquate à l'article 34 de la LTD qui se retrouve dans l'article 43/53, § 3 en projet (cons. 21) ;
- Préciser, à l'article 43/55, alinéa 3, en projet que les organismes assureurs wallons ne fournissent à l'Agence que les renseignements, informations et documents nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle (cons. 27).

**Attire l'attention sur les éléments suivants :**

- L'organisme assureur devra également, au moment de la notification de sa décision, communiquer les informations requises en vertu des articles 14.1 et 14.2 du RGPD (cons. 11) ;
- Lorsqu'il exécutera les différentes dispositions décrétales lui déléguant le pouvoir de préciser certaines modalités d'octroi de l'APA et des contrôles opérés par l'Agence, le Gouvernement veillera à déterminer, de manière suffisamment claire et prévisible pour les personnes concernées, les données qui pourront/seront traitées dans le cadre d'une demande d'APA et d'un contrôle par l'Agence. Dans ce contexte, le Gouvernement veillera également à ce que les données traitées respectent le principe de minimisation des données (cons. 18)

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances