

**Avis n° 40/2020 du 15 mai 2020**

Objet : Avis relatif à un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune *relatif à la collecte de données financières et statistiques des caisses d'allocations familiales* (CO-A-2020-035)

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Messieurs Sven Gatz et Bernard Clerfayt, membres du Collège réuni en charge de la politique en matière de prestations familiales, reçue le 06/04/2020 ;

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

Émet, le 15 mai 2020, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. En application de l'article 35, § 1^{er}, premier et troisième alinéas de l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales, les agents d'Irisicare désignés par le Collège réuni assurent la surveillance et le contrôle de la réglementation relative à la gestion et au paiement des prestations familiales, une finalité qui répond aux exigences de l'article 5.1.b) du RGPD. Cela implique des contrôles ad hoc récurrents concernant :

- le contrôle de la gestion administrative des dossiers par les caisses d'allocations familiales ;
- le contrôle de la gestion financière des moyens mis à disposition des caisses d'allocations familiales ;
- le contrôle des familles à leur domicile ;
- le contrôle quantitatif et qualitatif de l'utilisation des données de source authentique ;
- le contrôle de la fraude aux prestations familiales constituée par des manœuvres frauduleuses ou des déclarations fausses ou sciemment incomplètes commises par les allocataires ou les employeurs.

2. Afin de faciliter ces contrôles, l'article 35, § 1^{er}, sixième alinéa de l'ordonnance du 4 avril 2019 prévoit que le Collège réuni détermine le modèle pour la communication du rapportage financier et statistique. Cela fait l'objet d'un projet d'arrêté du Collège réunion de la Commission communautaire commune *relatif à la collecte de données financières et statistiques des caisses d'allocations familiales*, ci-après le projet, qui est soumis pour avis.

3. Les articles du projet qui concernent la communication d'informations financières globales qui ne sont pas liées ou ne peuvent pas être liées à des personnes individuelles ne relèvent pas du domaine de compétence de l'Autorité. Les articles 6, 7 et 10 du projet déterminent les informations relatives à des personnes physiques identifiables que les caisses d'allocations familiales doivent communiquer à Irisicare. C'est cette communication de données à caractère personnel que l'Autorité analysera ci-après.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a) *Remarque préliminaire*

4. Le chapitre 3 du projet est intitulé "Rapportage statistique" et l'article 6 du projet fait référence à des "données statistiques". L'utilisation de ces termes est trompeuse car ils donnent l'impression qu'il s'agit d'informations qui ne peuvent pas être reliées à des personnes physiques identifiables d'une part et qu'elles sont traitées pour une finalité statistique d'autre part. Afin d'éviter la confusion, il serait préférable d'utiliser d'autres termes, comme par exemple "rapportage" et "données de rapportage".

b) *Proportionnalité*

5. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ("minimisation des données").

6. Le 19/12/2018, l'Autorité a émis l'avis n° 166/2018 concernant l'avant-projet d'ordonnance établissant le circuit de paiement des prestations familiales. Cet avis était défavorable concernant l'identification des (catégories de) données à caractère personnel. À cet égard, le dispositif précisait ce qui suit :

"(...) les données traitées aux fins d'exécution des prestations familiales ne sont pas déterminées par l'avant-projet ; pour ce qui concerne la finalité de contrôle, seules les données nécessaires à cette fin peuvent être traitées et un des destinataires des données doit être précisé ; en l'état à ces égards, l'avant-projet ne rencontre par conséquent pas les exigences consacrées dans les articles 8 CEDH, 22 de la Constitution, et 5, 1., c), du RGPD ; en outre s'il est envisagé de traiter des données concernant la santé, l'avant-projet devra tenir compte du prescrit de l'article 9 du RGPD (...)".

7. L'analyse de l'ordonnance du 4 avril 2019 montre que cette remarque a été ignorée. La mention à l'article 35, § 1^{er}, quatrième alinéa de cette ordonnance : "*Le traitement de données à caractère personnel est justifié s'il permet de satisfaire à ces finalités.*" n'est rien d'autre qu'une paraphrase de l'article 5.1.c) du RGPD qui ne présente aucune plus-value. Elle ne contient aucune information relative aux données à caractère personnel traitées.

8. Sur la base de l'article 6, § 1^{er} du projet, des informations distinctes seront fournies mensuellement tant concernant l'allocataire que concernant chaque enfant bénéficiaire lorsqu'un droit aux allocations familiales a été ouvert au cours de ce mois. Selon l'auteur du projet, une colonne est

prévue par donnée de manière à ce qu'une ligne contienne toutes les données pertinentes de chaque allocataire séparément et de chaque enfant bénéficiaire séparément. Une des colonnes contient une référence unique constituée du code de la caisse d'allocations familiales et du numéro de dossier. Sur la base de cette référence, les informations relatives à un allocataire peuvent être reliées à celles de l'enfant ou des enfants bénéficiaire(s) concerné(s).

9. L'Autorité constate que l'article 6, § 2 du projet, qui décrit les données à caractère personnel que les caisses d'allocations familiales doivent fournir à Iriscare, ne fait aucune mention de la référence unique susmentionnée. Cet élément doit être ajouté à l'énumération au paragraphe 2.

10. Les informations qui sont fournies à Iriscare par les caisses d'allocations familiales aussi bien par allocataire que par enfant bénéficiaire sont définies à l'article 6, § 2 du projet.

11. Tout d'abord, **l'article 6, § 2, 1°** du projet établit qu'il s'agit de *toutes les données nécessaires pour établir le droit aux prestations familiales, comme décrit aux chapitres 2, 3, 4, 5, 8 et 13 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, et pour déterminer le montant à verser qui y est associé*. Cette formulation est trop générale et ne permet pas de réaliser le contrôle de proportionnalité requis par l'article 5.1.c) du RGPD. Par ailleurs, on constate que cette ordonnance, qui, en violation de l'article 36.4 du RGPD, n'a pas été soumise à l'avis de l'Autorité, ne contient pas non plus la moindre mention des données qui seront traitées en vue de l'application des chapitres susmentionnés.

12. Dans le formulaire qui accompagne le projet, l'auteur du projet indique qu'il s'agit d'un traitement à grande échelle à des fins de contrôle et de surveillance. L'Autorité constate en outre que le traitement concerne des personnes vulnérables (enfants, enfants présentant des besoins spéciaux). Il est donc indispensable qu'un élément essentiel du traitement tel que les (catégories de) données à caractère personnel soit mentionné dans l'ordonnance. Ni l'ordonnance du 4 avril 2019, ni celle du 25 avril 2019 n'y consacrent la moindre attention. Idéalement, ces ordonnances doivent être complétées par cet élément. En attendant, l'article 6, § 2, 1° du projet doit préciser les (catégories de) données à caractère personnel traitées que requiert l'application des chapitres 2, 3, 4, 5, 8 et 13 de l'ordonnance du 25 avril 2019. Actuellement, la proportionnalité ne peut pas être évaluée.

13. **L'article 6, § 2, 2°** du projet ne donne lieu à aucune remarque particulière.

14. **L'article 6, § 2, 3°** du projet oblige la communication des *montants relatifs aux prestations familiales indûment octroyées suite à des manœuvres frauduleuses ou des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, ainsi que les récupérations successives y afférant* [NdT : il convient de lire "y afférentes"] et ce, ventilés par type de fraude. L'article 35, § 1^{er}, troisième alinéa, 2^o de l'ordonnance

du 4 avril 2019 définit la fraude aux prestations familiales comme étant *des manœuvres frauduleuses ou des déclarations fausses ou sciemment incomplètes commises par les allocataires ou les employeurs*. La pertinence de ces données pour les agents chargés d'effectuer la surveillance et le contrôle n'est pas mise en cause. Il n'en reste pas moins que la "définition" de celles-ci n'est pas sans poser quelques problèmes.

15. L'Autorité constate que le projet élargit la définition de la notion de fraude aux prestations familiales, telle que définie par l'ordonnance du 4 avril 2019, alors que cette ordonnance n'a accordé à cet effet aucune délégation au Collège réuni.

16. L'article 6, § 2, 3^o du projet qualifie purement et simplement une fausse déclaration de fraude aux prestations familiales. Pour pouvoir parler de fraude, l'article 35, § 1^{er}, troisième alinéa, 2^o de l'ordonnance du 4 avril 2019 exige une fraude et une intention. En cas de fausse déclaration, il n'y a pas nécessairement une fraude, ni une intention. Dans ce cas, on ne peut pas la qualifier de fraude aux prestations familiales au sens de l'article 35, § 1^{er}, troisième alinéa, 2^o de l'ordonnance du 4 avril 2019. Il est donc incorrect de la considérer comme un type de fraude comme semble l'indiquer la définition au point 3^o (ventilés par type de fraude). Cela crée à tort une image négative des personnes concernées. L'Autorité estime par conséquent que le projet doit adapter les différents types de fraude concernant lesquels des données à caractère personnel financières sont visées, en tenant compte de la définition reprise à l'article 35, § 1^{er}, troisième alinéa, 2^o de l'ordonnance du 4 avril 2019.

17. Selon **l'article 6, § 2, 4^o** du projet, les données sociodémographiques suivantes concernant aussi bien l'allocataire que l'enfant bénéficiaire seront communiquées : le sexe, la nationalité, le domicile. La finalité en vue de laquelle ce projet définit les données à communiquer est la surveillance et le contrôle de la réglementation relative à la gestion et au paiement des prestations familiales. On ne peut donc réclamer aucune information sociodémographique à moins qu'elle soit pertinente pour la finalité poursuivie.

18. L'Autorité constate que si les informations sociodémographiques reprises au point 4^o sont pertinentes pour la finalité poursuivie, elles feront partie des données qui doivent être mentionnées à l'article 6, § 2, 1^o du projet. À titre d'exemple, on peut citer le fait que le contrôle du droit aux allocations familiales dans l'application des chapitres 2, 3, 4, 5, 8 et 13 de l'ordonnance du 25 avril 2019 requiert un contrôle de la nationalité et du domicile¹ de l'enfant bénéficiaire. Ces informations seront également disponibles pour un allocataire lorsqu'il est à la fois allocataire et enfant bénéficiaire².

¹ Article 4 du chapitre 2 de l'ordonnance du 25 avril 2019.

² Combinaison des articles 4 et 19, § 2 de l'ordonnance du 25 avril 2019 (chapitres 2 et 4).

19. L'Autorité constate que les données figurant à l'article 6, § 2, 4° du projet soit font double emploi avec les données qui doivent être mentionnées en vertu du point 1°, soit ne sont pas pertinentes pour la finalité poursuivie. Dès lors, une suppression du point 4° s'impose.

20. Selon **l'article 6, § 2, 5°** du projet, concernant l'allocataire, les informations sociodémographiques complémentaires suivantes doivent encore être communiquées : l'état civil et la date de naissance. L'Autorité renvoie à ses remarques relatives à l'article 6, § 2, 4° du projet (points 18 - 00) qui sont également d'application ici. Soit l'âge et l'état civil de l'allocataire constituent des données pertinentes en vue du contrôle³ et elles font dès lors partie des données qui doivent être mentionnées à l'article 6, § 2, 1° du projet, soit elles ne sont pas nécessaires pour le contrôle et ne sont donc pas pertinentes. Dès lors, une suppression du point 5° s'impose.

21. Par ailleurs, conformément à **l'article 7** du projet, les caisses d'allocations familiales doivent également fournir mensuellement à IrisCare, par allocataire, un relevé des paiements des prestations familiales et des récupérations des prestations familiales payées indûment qui ont été effectués au cours du mois civil précédent. En quoi consiste cet ensemble de données précisément ? Ce n'est pas clair. L'allocataire est-il également identifié ici à l'aide d'une référence unique constituée du code de la caisse d'allocations familiales et du numéro de dossier ? L'ensemble de données contient-il uniquement les montants avec la mention "prestations familiales" ou "récupération" ou des détails sont-ils encore ajoutés ? Si oui, lesquels ? Étant donné qu'on ne sait pas clairement ce que contient l'ensemble de données, on ne peut pas évaluer si celui-ci est tout à fait proportionnel (article 5.1.c) du RGPD).

22. **L'article 10** du projet prévoit la communication annuelle d'un sous-ensemble des données mentionnées à l'article 6, § 2 du projet, à savoir celles mentionnées à l'article 6, § 2, 1° et 2° du projet. Pour les remarques relatives à ces données : voir les points 11 - 13. Lors d'une première phase, seul le sous-ensemble relatif à l'année civile précédente sera fourni. À partir de 2023, un sous-ensemble relatif à l'année civile X-3 sera également communiqué. Ces sous-ensembles doivent permettre aux agents chargés du contrôle de vérifier si par la suite une erreur a été constatée dans l'une des données sur la base desquelles les prestations familiales ont été calculées (par exemple les informations relatives aux revenus du ménage⁴ peuvent encore subir des modifications à la suite d'un contrôle fiscal) ou si les régularisations requises ont été correctement effectuées. Cela ne donne lieu à aucune remarque particulière.

³ À titre d'exemple, voir l'article 19, § 2 du chapitre 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019.

⁴ Voir par exemple l'article 9, premier alinéa, 1° de l'ordonnance du 25 avril 2019.

c) Personnes concernées

23. En ce qui concerne le contrôle, comme cela ressort de l'article 35, § 1^{er}, troisième alinéa, 2^o de l'ordonnance du 4 avril 2019, les allocataires et les employeurs sont des personnes concernées. L'article 6, § 1^{er}, premier alinéa du projet le confirme en ce qui concerne les allocataires et y ajoute les enfants bénéficiaires. Cela ne donne lieu à aucune remarque particulière. Les enfants constituent le fondement du paiement des allocations familiales. Un contrôle de l'application correcte de la réglementation en matière de prestations familiales n'est pas possible sans que leurs données à caractère personnel soient traitées.

d) Responsables du traitement et délai de conservation

24. En vertu de l'article 34, § 2, premier alinéa de l'ordonnance du 4 avril 2019, les caisses d'allocations familiales sont les responsables du traitement pour les données à caractère personnel qu'elles traitent en vue de déterminer et de payer les allocations familiales. L'article 35, § 1^{er}, deuxième alinéa de l'ordonnance du 4 avril 2019 identifie le Collège réuni en tant que responsable du traitement pour les données à caractère personnel traitées en vue du contrôle.

25. L'article 35, § 1^{er}, cinquième alinéa de l'ordonnance du 4 avril 2019 règle le délai de conservation des données à caractère personnel traitées en vue du contrôle.

e) Communication à des tiers

26. Dans le formulaire qui accompagne le projet, l'auteur du projet précise que les données à caractère personnel ne sont pas accessibles à des tiers et ne sont pas communiquées à des tiers. L'Autorité en prend acte.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- mentionner les diverses données à caractère personnel ou les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées (points 9, 11 – 12, 15 - 22), ce qui signifie une refonte approfondie de l'article 6, § 2 et de l'article 7 du projet ;

recommande que

- les termes "rapportage statistique" et "données statistiques" soient remplacés par exemple par "rapportage" et "données de rapportage" (point 4).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances