



Avis 05/2016 du 3 février 2016

Objet :Projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires des prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale (CO-A-2016-007)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Président de la Chambre des représentants, reçue; le 05/02/2016 ;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere;

Émet, le 3 février 2016 , l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Commission a reçu le 3 février 2016 une demande d'avis du secrétaire de la Commission des Affaires sociales de la Chambre (ci-après "le demandeur") concernant le projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires des prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale (ci-après "le Projet").
2. Le Projet revoit complètement l'actuel règlement de la loi-programme (I) du 29 mars 2012¹.
3. La Commission s'est déjà exprimée par le passé dans ses avis du 8 février 2012² et du 17 juin 2015. Elle y avait reconnu³ la légitimité de la finalité générique du traitement qui consiste à lutter contre la fraude sociale via des adresses fictives (ce qu'on appelle la "fraude au domicile") en collectant les données de consommation des personnes concernées.
4. Le 22 janvier 2016, le cabinet du Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale a commenté oralement à la présidence de la Commission le Projet adapté suite à l'avis précité du 17 juin 2015.
5. À la séance de la Chambre du 27 janvier 2016, il a été explicitement demandé à la Commission d'indiquer si le texte tel qu'il est soumis actuellement répondait aux 11 principes et aux 2 points importants formulés dans l'avis du 17 juin 2015.

II. EXAMEN

1. Liste des principes et des points importants suivis dans le Projet

6. La Commission constate que les points suivants portant les numéros 1, 2, 3, 4, 7 et 12 de son avis n° 24/2015 du 17 juin 2015 ont été suivis dans le Projet. À savoir :

¹ M.B. du 6 avril 2012.

² Avis n° 06/2012 du 8 février 2012 *relatif à l'avant-projet de loi-programme en ce qui concerne la lutte contre la fraude et plus particulièrement le contrôle sur l'abus des adresses fictives par les assurés sociaux*, publié à l'adresse http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_06_2012_0.pdf.

³ Voir le point 10 de l'avis n° 06/2012.

7. Les acteurs sont mentionnés dans le Projet : Les sociétés de distribution et les gestionnaires de réseaux de distribution fournissent certaines données de consommation et certaines adresses à la BCSS. La BCSS croise les données avec le Registre national ("data matching") et limite les données aux personnes qui perçoivent des allocations des organismes concernés (points 10 à 12 inclus de l'avis n° 24/2015).
8. Pour la transmission de données à caractère personnel en tant que "signal d'alerte à la fraude", deux critères sont ajoutés à l'article 101 de la loi-programme du 29 mars 2012 : la valeur de 80 % d'écart de consommation par rapport à la consommation moyenne et à la composition de ménage officiellement communiquée. Les types de ménage et la consommation moyenne sont déterminés annuellement par le comité de gestion de la Banque-carrefour de la sécurité sociale, en concertation avec les sociétés de distribution et les gestionnaires de réseaux de distribution (points 13 à 19 inclus de l'avis n° 24/2015).
9. D'après une explication verbale du cabinet du Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale, on utilisera un projet pilote. L'article 6 du Projet prévoit une évaluation deux ans après l'entrée en vigueur. Cela constitue le premier pas vers des garanties techniques, comme demandé aux points 20 et 21 de l'avis n° 24/2015.
10. L'Exposé des motifs précise qu' *"Afin d'avoir accès à ces données de consommation et afin de pouvoir les combiner avec les autres données, les services intéressés doivent, comme toujours, demander une autorisation du Comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la Santé"*⁴. Cela répond à la demande de la Commission de prévoir un contrôle préalable par les comités sectoriels (points 22 à 24 inclus de l'avis n° 24/2015). La Commission formule toutefois malgré tout une remarque complémentaire concernant l'éventuelle compétence des commissions de contrôle régionales (voir ci-après le point 31).
11. Le passage d'un système "pull" à un système "push" est motivé dans l'Exposé des motifs⁵. D'après l'Exposé, le modèle "push" proposé renforcera les instruments existants, rendant ainsi le contrôle plus efficace et plus performant. La BCSS assure le service de "data matching". Cela signifie que la BCSS ne fournit les données qu'aux institutions des secteurs de la sécurité sociale auprès desquelles la personne concernée bénéficie de prestations sociales. Le Projet dispose également que les données fournies *"peuvent uniquement être*

⁴ Projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires des prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *Doc. Parl..Chambre*, 2015-2016, n° 1554/001, p.9.

⁵ Projet de loi modifiant la loi-programme du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires des prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *Doc. Parl..Chambre*, 2015-2016, n° 1554/001, p. 8, al. 2.

utilisées comme indication supplémentaire" afin de déterminer, lors du data mining effectué par la sécurité sociale, si un bénéficiaire utilise une adresse fictive. Les fournisseurs de données ne reçoivent aucune information supplémentaire. Cela permet de répondre aux remarques formulées aux points 28 à 31 inclus de l'avis n° 24/2015.

12. L'article 6 du Projet prévoit une évaluation deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Cela répond à la recommandation formulée aux points 46 et 47 de l'avis n° 24/2015.

2. Liste des principes et des points importants n'ayant pas été suivis dans le Projet

13. Les 7 principes et points importants suivants n'ont pas été suivis dans le Projet. Certains d'entre eux peuvent, il est vrai, être régis de manière plus efficace et plus précise dans les autorisations envisagées du comité sectoriel compétent que dans le Projet lui-même.

2.1 Encadrement légal du fondement du data mining

14. La Commission se réfère à l'article 5, § 1^{er} de la loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*, qui dispose que :

"§ 1^{er}. Le Service public fédéral Finances peut procéder également à l'agrégation des données recueillies en application de l'article 3 en vue de la création d'un datawarehouse qui doit permettre à ses services d'une part, de réaliser des contrôles ciblés sur la base d'indicateurs de risque et d'autre part, d'effectuer des analyses sur des données relationnelles provenant des différentes administrations et, ou services du Service public fédéral Finances."

15. La Commission a recommandé une base légale générale similaire pour l'utilisation du "data matching" et du "data mining" à l'aide des banques de données pertinentes (voir notamment OASIS). Cette recommandation dépasse toutefois le dossier actuel.

2.2 Désignation du responsable du traitement

16. Le(s) responsable(s) du traitement n'a (ont) pas été explicitement désigné(s) dans le Projet (point 27 de l'avis n° 24/2015). Étant donné que l'approche de la fraude sociale poursuivie par le Projet impliquera un grand nombre d'acteurs (gestionnaires de réseaux de distribution, BCSS, inspection sociale, éventuels sous-traitants, ...), la question se posera tôt ou tard de savoir qui est le responsable ou le sous-traitant pour les divers traitements visés par le Projet. Vu que pour tous ces

traitements⁶, les droits et les obligations actuels et futurs⁷ devront être respectés par chaque responsable en vertu de la LVP et du GDPR⁸, il importe qu'une précision soit apportée à cet égard. Cela peut également se faire de manière précise dans les autorisations d'échange de données.

2.3. Évaluation de l'impact sur la vie privée ("PIA")

17. La Commission suppose que les flux de données de l'inspection sociale, qui prendront un caractère structurel, feront partie de l'exercice de PIA que les gestionnaires de réseaux de distribution développent déjà sur la base de recommandations de la Commission européenne⁹ pour le déploiement des compteurs intelligents.

2.4. Délai de conservation

18. La Commission a demandé par le passé¹⁰ de préciser le délai de conservation.

19. À cet égard, l'Exposé des motifs¹¹ renvoie uniquement au régime de prescription "en cas de fraude".

20. Il est évident que les données ne sont conservées par la BCSS que pendant le temps nécessaire au couplage des données et à leur transmission aux institutions de sécurité sociale concernées.

21. Le délai de conservation au niveau de l'inspection sociale n'est cependant pas toujours le même que le délai de prescription (voir l'obligation d'effacer ou de rectifier les données inexacts à l'article 4, § 1, 4° de la LVP).

⁶ Ces traitements englobent entre autres le transfert initial de données à caractère personnel à la BCSS, au service de "data matching" par la BCSS, l'utilisation des données par les services d'inspection sociale en vue de tester le modèle de contrôle et de procéder à une enquête, à l'aide du data mining ou non, ...

⁷ Voir les obligations aux articles 35-37 du GDPR de désigner un data protection officer (ou "DPO", préposé à la protection des données), afin de constituer une documentation interne concernant les violations de sécurité en vertu de l'article 31 du GDPR et de manière plus générale, en vertu de l'article 28.1 du GDPR.

⁸ Règlement européen sur la protection des données (General data protection regulation, abrégé ci-après en "GDPR"). À la date du présent avis, la date attendue pour l'entrée en vigueur du GDPR est juin 2016, étant entendu que le GDPR lui-même devra être appliqué après une période de 2 ans, donc à partir de juin 2018.

⁹ Recommandation n° 04/2011 de la Commission du 25 juin 2011 *quant aux principes à respecter pour les smart grids et les compteurs intelligents*, publiée à l'adresse

https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_04_2011_0.pdf.

Recommandation 2012/148/UE de la Commission européenne du 9 mars 2012 *relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure*, publiée à l'adresse

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:073:0009:0022:FR:PDF>.

¹⁰ Voir le point 27 de l'avis n° 06/2012 et le point 33 de l'avis n° 24/2015.

¹¹ Voir les pages 6-7. L'Exposé des motifs souligne "*qu'en concordance avec le délai de prescription en vigueur en cas de fraude à la sécurité sociale, les inspecteurs sociaux peuvent conserver les données dans le cadre de leur enquête pendant une période de maximum 5 ans. Cette précision a déjà été mentionnée dans l'Exposé des motifs de la loi-programme du 29 mars 2012.*"

22. L'on s'attend en effet à ce qu'une partie des "signaux d'alerte" délivrés soient de faux résultats positifs, donc des informations qui ne constitueront pas (d'emblée) un cas démontrable de fraude sociale. Si les "indicateurs de fraude" fournis ne sont pas confirmés à l'aide d'une enquête complémentaire, l'inspection sociale dispose de peu de raisons de conserver ces données pendant le délai de prescription. Un délai de conservation plus court doit donc en principe suffire.

23. La demande d'un délai de conservation plus court pour les faux positifs présente toutefois aussi des inconvénients. L'enquête complémentaire peut en effet également fournir de faux résultats négatifs (par ex. là où on ne trouve initialement pas d'élément complémentaire mais où, plus tard – pendant le délai de prescription –, il s'avère qu'il y a d'autres éléments). La Commission comprend la difficulté de classer, à un moment déterminé, un "indicateur de fraude" comme faux positif définitif parce qu'il peut s'avérer par la suite qu'il s'agit quand même d'un "true positive" (vrai positif). Par conséquent, il n'est pas toujours simple de classer de manière définitive des déclencheurs d'alerte en tant que vrais ou faux positifs à l'aide de l'enquête complémentaire et il existe donc des arguments pour ne pas différencier ici le délai de conservation.

24. La Commission maintient dès lors sa demande d'un délai de conservation adapté pour les données, compte tenu de l'article 4, § 1, 4° de la LVP. Cela peut également se faire de manière précise dans les autorisations d'échange de données.

2.5. [Transparence et \(exceptions aux\) droits d'accès et de rectification des personnes concernées](#)

25. Le Projet prévoit des mesures de recherche, d'investigation et de contrôle par les autorités. La Commission répète que dans ce cas, la règle de l'article 22 de la Constitution¹² est que les autorités doivent faire preuve de transparence et que les droits des personnes concernées à la protection de leurs données doivent être maintenus, à moins qu'il existe un motif très clair d'y déroger et que des garanties existent à cet égard afin de protéger les personnes concernées.

26. La Commission constate toutefois que l'inspection sociale a aujourd'hui la possibilité d'invoquer à tout moment l'arrêté royal du 11 mars 2005¹³ afin d'exclure les articles 9, 10 et 12 de la LVP pour des missions de "police administrative" au sens du Code pénal social.

¹² L'article 22 de la Constitution protège en effet la vie privée "des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menés par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités" (Voir doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3).

¹³ Arrêté royal du 11 mars 2005 portant exécution de l'article 3, § 5, 3° de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, M.B., 25 mars 2005, voir l'avis de la Commission n° 09/2010 du 17 mars 2010.

27. En l'occurrence, on ne voit pas pourquoi il est strictement nécessaire que les données visées relèvent du mécanisme d'exception : il ne s'agit finalement que de données d'utilisateurs, ni plus ni moins.

28. La Commission renvoie dès lors à nouveau aux points 34 à 39 inclus de son avis n° 24/2015 du 17 juin 2015.

2.6. Droits supplémentaires des personnes concernées à l'égard des actes d'investigation qui ont été effectués à leur encontre suite à un "signal d'alerte à la fraude"

29. Les garanties procédurales mentionnées par la Commission aux points 39 à 45 inclus de son avis n° 24/2015 du 17 juin 2015 n'ont pas été fournies.

2.7. Nécessité d'une concertation avec les régulateurs au niveau régional

30. Jusqu'à présent, les régulateurs régionaux (CwaPE (Commission wallonne pour l'Énergie), BRUGEL (BRUxelles Gaz ELectricité) et VREG (Vlaamse regulator van de energiemarkt (régulateur flamand du marché de l'énergie)) n'ont pas été contactés afin d'évaluer les projets pilotes (point 48 de l'avis n° 24/2015). Cette préoccupation est dictée notamment par le souci que tous les gestionnaires de réseaux de distribution (qui relèvent de la surveillance des régulateurs) dans les diverses régions doivent être connus et impliqués pour pouvoir remplir efficacement l'obligation de notification. En tout état de cause, il est nécessaire que l'ensemble des gestionnaires de réseaux de distribution (plus d'une trentaine au total) fournissent des informations. Le fait que l'un ou l'autre d'entre eux puisse être dispensé de l'obligation de notification pourrait être source de traitement inégal et aller dès lors à l'encontre de l'exigence d'un traitement de données à caractère personnel loyal (article 4, § 1, 1° de la LVP). Il n'entre toutefois pas dans les compétences de la Commission d'examiner la légalité d'une obligation de notification adressée à des opérateurs dépendant des autorités régionales.

2.8. Autorisations par les commissions de contrôle régionales

31. En vertu de la législation existante, une autorisation des commissions de contrôle régionales (Vlaamse toezichtcommissie¹⁴, Commission bruxelloise de contrôle et Commission Wallonie-Bruxelles) pourrait être nécessaire aux gestionnaires de réseaux de distribution, pour la gestion des flux régionaux de données. La Commission demande qu'il soit précisé si ces autorisations sont prévues ou

¹⁴ Voir les diverses autorisations à INFRAX et EANDIS par la VTC, publiées sur <http://vtc.corve.be/machtigingen.php>.

pas. Pour un déroulement efficace et transparent des échanges de données, il est certainement préférable que tous les flux de données soient autorisés par un même comité (sectoriel) .

PAR CES MOTIFS,

La Commission constate que le présent Projet ne tient que partiellement compte de son avis n° 24/2015 du 17 juin 2015.

La Commission n'émet un avis favorable que si et pour autant qu'une version modifiée du projet réponde strictement aux autres conditions mentionnées aux points 5, 6, 8, 9, 10 et 11 de l'avis n° 24/2015 du 17 juin 2015 à 11 inclus, qui correspondent aux titres 2.1 à 2.6 du présent avis.

Elle considère surtout le titre 2.6 du présent avis comme essentiel à la légalité du Projet, à la lumière de la décision antérieure prononcée par la Cour constitutionnelle en matière d'enquêtes fiscales.

La Commission se réserve la possibilité d'émettre un avis complémentaire sur cette matière.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere