



Avis n° 06/2012 du 8 février 2012

Objet: 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 (CO-A-2012-006)

La Commission de la protection de la vie privée ;

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 LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur John Crombez, Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, reçue le 27/01/2012;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere, vice-Président;

Émet, le 8 février 2012, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, Monsieur John Crombez, a demandé à la Commission d'émettre un avis en urgence concernant 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 (ci-après l'avant-projet).
2. Il est demandé à la Commission d'examiner les articles 107 à 111 de l'avant-projet de loi.
3. Cet avant-projet s'inscrit dans les mesures visant à lutter contre la fraude sociale prévues dans l'accord du gouvernement.
4. La Commission a récemment été saisie de demandes d'avis, recommandation portant sur le traitement de données à caractère personnel afin de lutter contre la fraude sociale¹.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Finalité – Licéité – Proportionnalité

a) Finalité et licéité

5. Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'une des hypothèses énoncées à l'article 5 de la LVP. En l'occurrence, le traitement soumis à l'avis de la Commission, à savoir la communication par les sociétés et les gestionnaires de distribution des données de consommation de certains de leur client, est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle est soumis le responsable du traitement par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance (article 5, c).
6. De plus, et conformément à l'article 4, § 1, 2°, de la LVP, les données à caractère personnel doivent être obtenues pour des finalités déterminées et explicites et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

¹ Avis n° 33/2011 du 30 novembre 2011 concernant les projets d'amendement au projet de loi portant des dispositions fiscales et diverses : enregistrement électronique des présences sur les chantiers temporaires ou mobiles et responsabilité solidaire relative au paiement du salaire minimum; Recommandation n° 01/2012 du 18 janvier 2012 concernant la possibilité d'un inventaire des banques de données pertinentes et d'une amélioration de l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale; Avis n° 05/2012 du 8 février 2012 relatif au Titre 10, Section 8 de l'avant-projet de Loi-programme (CO-A-2012-005).

7. Or, la Commission constate que l'avant-projet de loi ne précise pas de manière précise les finalités du traitement de données envisagées. En effet, il se limite à définir les conditions de la mise en œuvre du traitement en prévoyant que les services publics ne pourront requérir les données de consommation que "*lorsqu'ils présument qu'il s'agit d'une adresse fictive*".
8. La Commission attire l'attention du demandeur sur la rédaction de cet article 108 § 2 : "*dans l'objectif de permettre aux services publics d'exercer les compétences qu'ils ont reçu par ou en vertu de la loi ceux-ci peuvent demander les données de consommation aux instances visées à l'alinéa précédent lorsqu'ils présument qu'il s'agit d'une adresse fictive*". L'avant-projet prévoit que les données pourront être demandées lorsqu'il existe une présomption d'adresse fictive. Or, la présomption est déjà une opinion, un jugement fondé sur des indices non encore prouvés. La Commission est d'avis qu'il serait plus opportun de dire que les services publics peuvent demander les données de consommation lorsqu'il existe « *un faisceau d'indices permettant de présumer* » qu'il s'agit d'une adresse fictive.
9. La Commission insiste pour que le demandeur précise, dans la loi, la finalité exacte du traitement de données à caractère personnel. Après examen de la demande, la Commission estime que le demandeur entend poursuivre deux finalités et que, par voie de conséquence, le recueil des données de consommation de la personne concernée permet au demandeur :
- de fonder la présomption d'adresse fictive ; ou
 - de constituer un des indices contribuant à l'établissement de la présomption d'adresse fictive.
10. Indépendamment de l'absence d'indication de finalités précises, la Commission reconnaît toutefois la légitimité² de la finalité générique du traitement, qui est de lutter contre la fraude au domicile fictif, afin de récolter les données de consommation des personnes concernées.

b) Proportionnalité

11. L'article 4, § 1, 3°, de la LVP stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Dans le choix des modalités de traitement permettant d'atteindre la finalité poursuivie, le responsable du traitement devrait également veiller à opter pour celles qui sont les moins attentatoires à la vie privée

² Les seuils minimaux de consommation en eau et en électricité sont utilisés par la législation afin de présumer qu'un logement est inoccupé. Voir le Code du logement wallon (article 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la lutte contre l'inoccupation des logements du 20 mai 1999) et le Code du logement bruxellois (article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement).

des personnes concernées. Une ingérence dans le droit à la protection des données des personnes concernées doit en effet être proportionnée au regard des finalités du traitement pour le responsable du traitement.

12. L'avant-projet prévoit que seules les données de consommation en eau, électricité et gaz inférieures à un certain seuil pourront être communiquées aux services publics. Il fixe les seuils suivant :
 - *"pour la consommation d'eau : 10 mètres cubes sur base annuelle ;*
 - *pour la consommation d'électricité : 1000 KWh sur base annuelle ;*
 - *pour la consommation de gaz : 2000 kWh sur base annuelle ;*
 - *dans le cas où on utilise un compteur à budget ; preuve de paiement des cartes prépayées".*

13. La Commission s'interroge sur la méthode qui a été utilisée afin de fixer ces seuils. Elle prend pour comparaison les seuils fixés par les Codes du logement wallon et bruxellois et leurs arrêtés d'exécution afin de déterminer/présumer de l'inoccupation d'un logement. Ainsi, l'article 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la lutte contre l'inoccupation des logements du 20 mai 1999 fixe ces seuils à 5 m³ pour la consommation d'eau et à 10 Kwh pour la consommation électrique. L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement fixe quant à lui un seuil de 5 m³ pour l'eau et de 100 Kwh pour l'électricité.

14. A défaut de motivation et au regard de ce qui précède, la Commission invite le demandeur à revoir les seuils ainsi fixés.

15. Par ailleurs, le texte de l'avant-projet de loi ne prévoit pas explicitement quelles données seront communiquées par les sociétés et gestionnaires de distribution. En effet, l'article 108, paragraphe premier, prévoit que *"les sociétés de distribution et les gestionnaires de distribution tiennent à la disposition des services publics les données de consommation des clients résidentiels lorsque la consommation est inférieure au seuil fixé à l'article suivant"*. Les données supérieures aux seuils ainsi fixés ne seront dès lors jamais transmises aux services publics. La question se pose lorsque les données sont inférieures aux seuils : est-ce que la donnée exacte de consommation sera communiquée au service public ou lui sera-t-il juste indiqué que la consommation de la personne concernée est inférieure à ce seuil? La Commission ne voit pas d'inconvénient à ce que la donnée exacte soit communiquée. Il lui paraît, en effet, opportun de disposer de cette donnée afin d'apprécier de l'occupation ou

non du domicile au regard des autres données de consommation³. De surcroît, une consommation de 900 Kwh d'électricité sera à apprécier différemment qu'une consommation de 10 Kwh.

16. Le texte de loi doit dès lors également préciser, au regard de la finalité déterminée (voir point 9 ci-dessus), si les trois données de consommation doivent être inférieures aux seuils ainsi fixés (ou si seulement l'une ou deux d'entre elles doivent l'être), afin de fonder la présomption de domicile fictif/de constituer un indice à l'établissement de la présomption de domicile fictif.
17. La Commission insiste pour que le demandeur précise si la présomption ainsi établie est une présomption réfragable. Il doit également définir les modalités de communication de cette information à la personne dont les données de consommation seront traitées (voir point 24 ci-dessous en ce qui concerne l'information de la personne concernée).
18. Ni l'avant-projet de loi, ni l'exposé des motifs de ce dernier ne précisent ce qu'il advient dans l'hypothèse où la personne concernée ne dispose pas de compteur en son nom propre. La Commission pense, par exemple, à la situation où la personne vit dans un immeuble disposant de plusieurs logements et pour lequel il existe un compteur unique pour l'ensemble de l'immeuble. Dans un tel cas, il arrive souvent que la personne concernée paye au propriétaire un prix forfaitaire pour les charges en eau, gaz et/ou électricité. La Commission suggère au demandeur d'envisager de telles possibilités.
19. La Commission remarque par ailleurs avec satisfaction que les données ne seront pas systématiquement transmises puisque l'avant-projet prévoit que "*les services publics peuvent demander les données de consommation (...) lorsqu'ils présument qu'il s'agit d'une adresse fictive*". L'avant-projet de loi offre ainsi une faculté aux services publics de réclamer ces données à la condition qu'il existe une présomption de fraude⁴.
20. En tout état de cause, les données de consommation recueillies dans le cadre d'une enquête individuelle ne font pas l'objet d'un traitement automatisé. Ces données ne sont pas intégrées dans une base de données ad hoc et ne sont pas destinées à faire l'objet d'un traitement à grande échelle. Elles sont censées demeurer dans le dossier individuel du

³ Il se peut en effet qu'une personne dispose d'une consommation annuelle très faible en gaz et plus élevée en électricité et vice versa.

⁴ A cet égard, la Commission attire l'attention du demandeur sur une coquille dans l'exposé des motifs, article 108. En effet, au deuxième tiret il est indiqué que "*les services publics sont **obligés** de demander ces données (...)*". Or l'article 108 prévoit qu'il s'agit d'une faculté : "*dans l'objectif de permettre aux services publics d'exercer les compétences qu'ils ont reçu par ou en vertu de la loi ceux-ci peuvent demander les données de consommation*".

bénéficiaire de l'allocation et ne feront l'objet d'une communication plus large qu'à la condition qu'un procès-verbal d'infraction soit établi à l'encontre de ce bénéficiaire.

21. Pour être en présence d'un traitement proportionnel, la Commission souhaite donc que le demandeur précise les points visés ci-dessus. Elle considère toutefois que les données de consommation inférieures à un seuil pertinent (voir points 13 et 14 ci-dessus) sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues.

2. Transparence

22. En vertu de l'article 9 de la LVP, diverses informations doivent être communiquées à la personne concernée au sujet du traitement envisagé (responsable du traitement, finalités, destinataires des données, ...) lors de l'obtention des données la concernant.
23. Le paragraphe 2 de cet article 9 prévoit deux exceptions à cette obligation d'information lorsque les données ainsi obtenues n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. Ainsi, le responsable du traitement est dispensé de fournir les informations précitées lorsque le traitement est effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.
24. L'exception ainsi prévue au paragraphe 2 s'appliquant au cas d'espèce, aucune obligation d'information ne repose sur le service public qui réclame les données de consommation. La Commission estime toutefois utile, en vue d'un respect optimal du principe de transparence, que le responsable du traitement informe les assurés sociaux (par le biais du formulaire de demande de l'allocation par exemple) de la possibilité dont il dispose de se voir communiquer leurs données de consommation. Il est par ailleurs nécessaire d'informer la personne concernée du fait que ses données de consommation ont été utilisées afin de fonder la présomption de domicile fictif/ de constituer un indice à l'établissement de cette présomption et des moyens dont elle dispose pour renverser cette présomption (voir point 17 ci-dessus). Il appartient également au responsable du traitement d'informer les personnes tierces⁵ du fait que des données de consommation les concernant sont traitées.

⁵ La Commission pense au titulaire du compte qui n'est pas le bénéficiaire de l'allocation.

3. Délai de conservation

25. Conformément à l'article 4, § 1, 5°, de la LVP, les données ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.
26. L'avant-projet de loi ne prévoit aucune durée de conservation.
27. La Commission demande à ce que le demandeur prévoit dans la loi⁶ un délai de conservation adéquat au regard de cet article 4, § 1, 5° qui sera apprécié par rapport aux finalités du traitement envisagé.

4. Responsabilité et mesures de sécurité

a) Responsable de traitement

28. La LVP définit le responsable du traitement en son article 1 §4. Il s'agit de « *la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance* ».
29. L'avant-projet de loi ne le désigne pas explicitement comme tel⁷, mais le responsable du traitement sera ici le service public qui sollicitera les données de consommation aux sociétés, gestionnaire de distribution. L'avant-projet définit en son article 107 les services publics comme étant « *tous les services publics tant au niveau fédéral, régional, communautaire, provincial ou local qui dans le cadre de l'exercice de leur compétence pourraient être affectés par l'utilisation d'adresses fictives* ».

⁶ Ou dans l'arrêté royal à prendre en vertu de l'article 11 de l'avant-projet de loi.

⁷ Le demandeur doit y remédier et prévoir explicitement dans la loi que le service public qui sollicitera les données de consommation sera le responsable du traitement au regard de l'article 1, §4 de la LVP

30. La Commission est d'avis que cette définition est trop vague. Le demandeur doit définir de manière plus précise les services publics qui pourraient solliciter l'obtention des données de consommation et préciser qui, au sein de ces services publics, traitera de ces données.

b) Mesures de sécurité

31. En vertu de l'article 16 de la LVP, le responsable du traitement a l'obligation de prendre toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour assurer la sécurité des données. La Commission se réfère à ce titre aux « mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel » figurant sur son site web⁸.

5. Remarque

32. La Commission attire l'attention du demandeur sur le fait que les sociétés, gestionnaires de distribution de gaz n'ont pas été définies par l'article 107 de l'avant-projet de loi contrairement aux sociétés, gestionnaires d'eau et d'électricité (article 107, 3° et 4°). Il convient de remédier à cette lacune.

33. La Commission recommande au demandeur de passer par la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (ci-après la BCSS) afin de se faire communiquer les données de consommation des personnes concernées. En effet, la BCSS peut être considérée comme un système modèle qui évite la concentration des données et qui permet de connecter entre-elles toutes les bases de données existantes⁹. La BCSS permet également d'obtenir les données de consommation des personnes concernées auprès des sociétés, gestionnaires de distribution et de ne communiquer au service public demandeur que la mention « supérieur » ou « inférieur » au seuil fixé par la loi.

34. L'article 111 de l'avant-projet prévoit que "*les modalités de la mise en disposition des données seront déterminées par un arrêté royal concerté au Conseil des Ministres*". La Commission demande que l'arrêté royal à prendre soit soumis à son avis préalable.

⁸ <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>

⁹ Pour plus d'informations, veuillez vous référer au site web de la BCSS :
http://www.ksz.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/about/inshort/inshort_01.html

PAR CES MOTIFS,

- La Commission émet un avis favorable sur le principe de l'utilisation des données de consommation d'eau et d'électricité aux fins de lutter contre la fraude;
- La Commission ne peut rendre un avis favorable sur un projet de loi consacrant ce principe que moyennement la prise en considération des remarques formulées aux points 8, 9, 13 à 18, 24, 27 et 29 à 34.

L'Administrateur ff,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere