



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 135/2020 du 11 décembre 2020

Objet: Avis sur la proposition de loi (Doc. parl., 55, 0642/006) modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ce qui concerne l'octroi automatique du tarif social (CO-A-2020-135)

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 du Président de la commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales de la Chambre des Représentant, Jean-Marc Delizée, reçue le 23 octobre 2020;

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

Émet, le 11 décembre 2020, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. En date du 23 octobre, le Président de la commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales de la Chambre des Représentant a sollicité l'avis de l'Autorité sur la proposition de loi (Doc. parl., 55, 0642/006) modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques en ce qui concerne l'octroi automatique du tarif social (ci-après « la proposition de loi 1 »). Cette proposition de loi a pour but de mettre en place un système d'octroi automatique des tarifs sociaux en matière de télécommunications (téléphonie et internet), à l'instar de ce qui existe déjà en matière de tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité.
2. Selon les développements de la proposition de loi déposée à la Chambre en date du 17 octobre 2019 ((Doc 55, 0642/001), la mise en place d'un tel système vise d'une part, à éviter qu'une personne rentrant dans les conditions pour recevoir le tarif social ne le reçoive pas parce qu'elle n'a pas accompli les démarches nécessaires et, d'autre part, à limiter les charges administratives qu'entraîne le système d'octroi actuel pour lequel l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après « l'IBPT ») consacre chaque année 8.000 heures de travail.
3. Actuellement, l'application des tarifs sociaux en matière de téléphonie et d'accès à l'internet est basée sur un système d'octroi à la demande. Il appartient à toute personne voulant bénéficier de ce tarif social d'en faire la demande auprès de son opérateur qui transmet la demande à l'IBPT pour vérification du respect des conditions d'octroi dans le chef du demandeur. C'est, en effet, l'IBPT qui est chargé de vérifier si la personne concernée répond aux conditions pour en bénéficier¹. Diverses bases de données² sont consultées dans ce cadre par l'IBPT, par l'intermédiaire de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et sur base du numéro d'identification du Registre national de la personne concernée. Une base de données a également été créée par l'IBPT afin d'éviter les doubles attributions de tarifs sociaux (auprès d'opérateurs différents)³.
4. Actuellement, ainsi qu'il ressort de l'article 22 de l'annexe à la loi précitée du 13 juin 2005, seule une personne par ménage peut bénéficier du tarif social télécom si les revenus de ce ménage ne dépassent pas un certain montant et si au moins une personne de ce ménage répond à au moins un des critères suivants : être âgé de 65 ans et plus, être bénéficiaire du revenu d'intégration ou souffrir d'un handicap d'au moins 66 %. Les personnes ayant une perte d'ouïe (70 dB à la meilleure

¹ Cf AR du 20 juillet 2006 fixant les modalités de fonctionnement de la composante sociale du service universel des communications électroniques et article 22 de l'annexe à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

² Cf. Délibération 06/015 du Comité sectoriel Sécurité sociale du 7 mars 2006 modifiée les 5/04/2011, 7/02/2012, 4/09/2012 et 6/05/2014 et Délibération 08/2011 du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.

³ Article 22, 2 de l'annexe à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

oreille) ou ayant subi une laryngectomie et les militaires devenu aveugles en mission peuvent, quant à eux, bénéficier de ce tarif social sans condition de revenus.

5. En plus de mettre en place l'octroi automatique de ce tarif social en lieu et place de son octroi à la demande, la proposition de loi modifie également les conditions d'octroi de ce tarif en les calquant sur celles du tarif social en matière d'électricité et de gaz. Peut bénéficier de ces derniers tarifs, tout client d'un fournisseur d'énergie qui remplit dans son chef ou dans celui d'une personne vivant sous son toit une des conditions suivantes : être bénéficiaire du revenu d'intégration ou d'une aide sociale financière ou encore d'une allocation d'attente d'une allocation sociale octroyée par un CPAS, être bénéficiaire d'une allocation octroyée par la DG Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale (allocation d'handicapés suite à une incapacité permanente de travail de 65%, allocation de remplacement de revenu, allocation d'intégration, allocation d'aide aux personnes âgées, allocations familiales supplémentaires pour enfant souffrant d'incapacité physique ou mentale), être bénéficiaire d'une allocation d'aide aux personnes âgées octroyée par une institution d'une entité fédérée et assimilée par AR à l'allocation visée à l'article 15/10, §2/2, 2°, e) de la loi précitée du 12 avril 1965, être bénéficiaire d'une allocation du Service fédéral des Pensions (revenu garanti aux personnes âgées, de la garantie de revenu aux personnes âgées (grapa), d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne ou d'une allocation de complément du revenu garanti octroyé), ou encore être locataire d'un logement social dont chauffage est assuré par une installation collective dont l'immeuble est géré par une société de logement social, des sociétés régionales du logement, les sociétés de logement social agréées par les gouvernements régionaux ou le CPAS.

II. Examen

Remarques introductives sur les principes de nécessité et de proportionnalité de l'ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel que constitue la mise en place du système d'octroi automatique du tarif social en matière de télécom.

6. Tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. En tant que tel, cette ingérence n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit. L'auteur d'une norme encadrant le traitement de données à caractère personnel doit être à même de démontrer la réalisation de cette analyse préalable de nécessité et proportionnalité.

7. Le principe de nécessité requiert non seulement d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi mais aussi de déterminer si ce traitement, tel qu'il est envisagé, constitue la voie la moins intrusive pour atteindre cet objectif.
8. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées ; en d'autres termes, il y a lieu de vérifier que les inconvénients causés par le traitement tel qu'il est envisagé ne sont pas démesurés par rapport à l'objectif poursuivi.
9. En l'espèce, l'Autorité relève que **la mise en place d'octroi automatique de droits sociaux implique, par nature, la réalisation d'un traitement massif de données à caractère personnel consistant, en l'espèce, à collecter les données de tous les abonnés des services de téléphonie et de l'accès à l'internet auprès des opérateurs télécom afin de pouvoir filtrer lesquels parmi eux présentent les qualités requises pour bénéficier du tarif social** en vue leur octroyer automatiquement le tarif social.
10. Bien que l'Autorité comprenne l'intention des auteurs de la proposition de loi de lutter contre la diminution du nombre de personnes bénéficiant de ces tarifs sociaux (305.913 en 2014 alors qu'ils étaient encore au nombre de 385.063 en 2011) alors que l'exposition au risque de pauvreté ne diminue pas en Belgique, il convient de pouvoir justifier en quoi le système d'octroi automatique améliorera cette situation (ce qui présuppose de mettre en évidence les raisons pour lesquelles le nombre de personnes bénéficiant des tarifs sociaux diminue) et d'opter pour un système qui présente un juste équilibre.
11. Dans cette analyse, il convient également d'apprécier la faisabilité de la mise en place d'un système d'octroi automatique de tarif social en matière de télécommunications et d'avoir égard dans ce cadre aux différences qui existent en la matière entre le secteur des télécoms et celui des fournisseurs d'énergie. Tout d'abord, alors qu'une seule personne par ménage conclut un contrat avec un fournisseur d'énergie ; c'est généralement plusieurs personnes par ménage qui concluent un contrat avec un opérateur télécom. Le public cible est donc plus large et appliquer les conditions tarifaires sociales en place en matière d'énergie au secteur télécom aura pour conséquence une augmentation du nombre de personnes disposant du tarif social (actuellement limité à une seule personne par ménage).
12. Ensuite, contrairement aux fournisseurs d'énergie, tous les opérateurs de services de communications électroniques ne sont pas tenus d'être fournisseurs du tarif social. En vertu de l'article 74 de la loi du 13 juin 2005 sur les communications électronique, seuls les opérateurs

(offrant la téléphonie fixe ou l'internet fixe) dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros, sont tenus de fournir le tarif social sur tous leurs plans tarifaires. Les opérateurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce montant peuvent également – s'ils le souhaitent – après une déclaration à l'IBPT, fournir le tarif social. Il convient d'évaluer si ces différences sont compatibles avec la mise en place d'un système d'octroi automatique de droit tel qu'envisagé. Comment octroyer automatiquement le tarif social à des ayants-droits qui sont abonnés auprès d'opérateurs qui ne présentent pas le tarif social ? Ces éléments doivent être pris en compte dans l'analyse préalable de nécessité. L'exposé des motifs ou les développements de la proposition de loi seront utilement complétés en conséquence.

13. En outre, au vu de la comparaison entre l'avantage secondaire de simplification administrative mis en place (dispense de demande de tarif social) afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires effectif de ces tarifs sociaux – ce but pouvant éventuellement être atteint par la mise en place d'information spécifique systématique des allocataires sociaux quant à la possibilité pour eux de demander le tarif social – et la nécessaire réalisation du traitement massif de données à caractère personnel que cela implique, l'Autorité se demande si la mise en place d'un traitement plus ciblé ne permettrait pas d'atteindre le but visé. A titre d'exemple, il pourrait être prévu qu'en lieu et place, le SPF Economie mette en place une base de données qui reprend les personnes qui répondent aux catégories d'ayants droit du tarif social et qui soit consultable obligatoirement, à une fréquence déterminée, par les services centraux des opérateurs télécom afin que ces derniers leur appliquent automatiquement le tarif social. Le cadre légal limitera l'information communiquée au strict nécessaire évitant toute communication inutile de données sensibles et imposera aux opérateurs télécom concernés de n'opérer des consultations que pour leur propre clientèle avec imposition de sanctions spécifiques en cas de non-respect. L'utilisation du protocole « private set intersection » constitue un autre exemple encore plus conforme aux principes de protection des données dès la conception et par défaut. En l'état actuel de la technique, il est en effet possible de vérifier quels sont les clients d'un opérateur qui ont droit à un tarif social sans même que le SPF Economie ne puisse savoir qui est client chez quel opérateur et sans que l'opérateur ne puisse savoir que des personnes qui ne figurent pas parmi sa clientèle ont droit à un tarif social. La solution technique est un protocole "privacy by design" au sens du RGPD, selon lequel les parties ne communiquent qu'un minimum d'informations. Ce protocole est connu dans la littérature scientifique sous le nom de "private set intersection"^{4 5}. La seule exigence pour le fonctionnement

⁴ Cf. à ce sujet, Roel Peeters, Andreas Pashalidis: Privacy-Friendly Checking of Remote Token Blacklists. IDMAN 2013: 18-33 <https://www.esat.kuleuven.be/cosic/publications/article-2303.pdf>

⁵ Cf. à ce sujet, Benny Pinkas, Mike Rosulek, Ni Trieu, Avishay Yanai: SpOT-Light: Lightweight Private Set Intersection from Sparse OT Extension. CRYPTO (3) 2019: 401-431 <https://eprint.iacr.org/2019/634.pdf>

de ce protocole est que les deux parties disposent d'une liste reprenant un numéro unique pour chaque citoyen (le numéro du registre national ou un numéro dérivé de celui-ci) : le SPF Economie disposerait de la liste des citoyens ayant droit au tarif social et l'opérateur de la liste de ses clients. Le résultat de ce protocole serait que l'opérateur apprendrait lesquels de ses clients ont droit au tarif social. Avec des techniques similaires, il est possible de savoir qui utilise le tarif social auprès de plus d'un opérateur sans que les opérateurs puissent savoir qui bénéficie du tarif social auprès d'un autre opérateur et sans que le SPF Economie ne puisse savoir qui dispose d'un abonnement au tarif social auprès de quel opérateur (pour les bénéficiaires qui ne commettent pas de fraude)

14. Dans l'hypothèse où le législateur confirme sa volonté de mettre en place le traitement de données tel qu'envisagé et pour autant que les conditions soient en place pour assurer son caractère nécessaire et proportionné, son encadrement légal doit répondre aux critères usuels de qualité s'imposant aux normes encadrant des traitements de données à caractère personnel. A sa lecture, les personnes concernées à propos desquelles des données seront traitées doivent pouvoir entrevoir clairement les traitements qui seront faits de leurs données à caractère personnel. Ainsi, comme requis par l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être décrits avec précision ou ressortir clairement les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel ; à savoir, leur(s) finalité(s) précise(s), les types de données qui seront communiquées, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données seront communiquées, le délai de conservation des données, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels leurs données sont communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal des données à caractère personnel. De plus, étant donné qu'il s'agit en l'espèce de mettre en place des décisions individuelles automatisées, des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes des personnes concernées doivent être mises en place, en exécution de l'article 22 du RGPD.

Désignation du responsable du traitement et finalité des traitements de données encadrés par la proposition de loi

15. L'article 22/1 en projet attribue au SPF Economie la mission d'octroi automatique du tarif téléphonique social et du tarif internet social en matière de télécommunications. Cette mission
-

constitue la finalité des traitements de données encadrés par la proposition de loi qui est aux yeux de l'Autorité suffisamment déterminée et explicite.

16. L'article 22/5 §3 désigne le SPF Economie comme responsable de traitement des données personnelles échangées en vertu de l'article 22/5, §§ 1et 2. Tout d'abord, l'Autorité ne perçoit pas l'utilité de limiter la désignation du responsable de traitement aux seuls échanges de données réalisés par le SPF Economie avec la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) et avec d'éventuels autres « *gestionnaires de systèmes de traitement d'informations authentiques* ». il convient en l'espèce de désigner le ou les responsables des traitements de données à caractère personnel nécessaires à la vérification de la qualité de client protégé résidentiel à revenu modeste ou à situation précaire dans le chef des abonnés des opérateurs en vue l'attribution automatique des tarifs sociaux par les opérateurs qui prestent le service universel.
17. Cette désignation mérite d'être faite en l'espèce étant donné que plusieurs organismes interviennent dans la réalisation de ce traitement (s'il est réalisé selon les mêmes modalités que celle prévues pour l'octroi automatique du tarif social en matière d'énergie⁶). Il convient dès lors d'assurer toute la prévisibilité à ce sujet vis-à-vis des personnes concernées. La désignation qui est actuellement faite à l'article 22/5 §3 en projet manque de clarté et apparait lacunaire au vu des différents intervenants qui réaliseront des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de l'octroi automatique du tarif social. Si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre⁷. La désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique et la maîtrise dont il dispose pour déterminer les moyens essentiels du traitement mis en place. Décider du contraire non seulement contrarierait la lettre du texte du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.
18. En l'espèce, les modalités du traitement mis en place en matière d'octroi automatique du tarif social en matière d'énergie, qu'il est de l'intention des auteurs de la proposition d'appliquer pour le tarif social en matière de télécom, révèlent que tant le SPF Economie que la BCSS participent activement aux traitements de données nécessaires au tri visant à déterminer quels sont les abonnés qui rentrent dans les conditions pour bénéficier du tarif social et déterminent les moyens essentiels de ces traitements pour les aspects qui les concernent. Par conséquent, l'Autorité

⁶ Cf. à ce sujet l'AR du 28 juin 2009 relatif à l'application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire

⁷ Lire article 6, 3., alinéa 2, et considérants n°s 8 et 10 du RGPD.

considère qu'ils devront être qualifiés légalement de responsables conjoints du traitement. Sans l'intervention de ces deux entités, l'octroi automatique du tarif social ne peut avoir lieu⁸. Il convient d'adapter la proposition de loi en conséquence.

19. L'Autorité relève également qu'en cas de responsabilité conjointe de traitement, l'article 26 du RGPD est d'application et renvoie, pour ses conséquences pratiques, au point 2 de la seconde partie des lignes directrices 07/2020 sur les concepts de responsable du traitement et de sous-traitant adoptées le 2 septembre 2020 par le Comité européen de la protection des données. Il conviendra notamment de déterminer de manière transparente qui du SPF Economie ou de la BCSS aura la charge de répondre aux personnes concernées qui exerceront leurs droits en vertu du RGPD (sans préjudice du fait qu'en vertu de l'article 26.3 du RGPD, les personnes concernées peuvent exercer les droits que leur confère le RGPD à l'égard de chacun des responsables conjoints du traitement). Etant donné que, dans le respect du principe de proportionnalité, la BCSS devra communiquer uniquement au SPF Economie l'information selon laquelle le ménage concerné peut disposer du tarif social (sans préciser son statut d'allocataire social (personne handicapée, ...) ni quelle personne du ménage génère ce droit au statut), l'application du principe de proportionnalité requiert de prévoir que ce soit la BCSS qui assume la gestion des demandes d'accès que les personnes concernées adresseront en exécution de l'article 15 du RGPD et réponde directement aux personnes concernées. Ainsi, le SPF Economie n'aura pas connaissance des détails de la situation de la personne concernée en termes de type d'allocation de sécurité sociale dont elle bénéficie (et le cas échéant de statut de personne handicapée) cette connaissance n'étant pas nécessaire vu que c'est la BCSS qui se charge de ces vérifications auprès des institutions de sécurité sociale concernées. Une délégation au Roi sera utilement prévue à cet effet dans la proposition de loi.
20. L'Autorité recommande qu'un point de contact au sein de la BCSS soit mis à disposition des personnes concernées qui voudraient obtenir des précisions sur les raisons pour lesquelles le tarif social ne leur est pas octroyé de manière automatique ou leur a été retiré automatiquement.

Caractère automatique de l'octroi du droit au tarif social et disponibilité des données

21. L'Autorité relève que le libellé de l'article 22 en projet doit être revu car tel qu'il est actuellement formulé, il ne prévoit pas d'octroi automatique du tarif social mais uniquement la possibilité de se voir octroyer automatiquement le tarif social. Or, selon la compréhension de l'Autorité, pour pouvoir disposer de ce tarif, il ne faudra pas satisfaire à d'autres conditions que celles consistant à avoir la qualité de client protégé résidentiel à revenu modeste ou à situation précaire au sens

⁸ Sur la notion de responsabilité conjointe de traitement, cf. Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR adopted on 2 september 2020, version 1.0, p. 17 et s.

de l'article 3, 10° et 4/1 de la loi programme du 27 avril 2007. Par conséquent, les termes « peut être accordé » doivent être remplacés par « est accordé ».

22. Dans le même ordre d'idées, l'Autorité s'interroge sur le libellé de l'article 22/2, al. 1er en projet qui conditionne l'octroi automatique du tarif social à la disponibilité des données dans le réseau de la banque-carrefour de la sécurité sociale. Tout d'abord, étant donné que le système d'octroi automatique du tarif social que le législateur envisage de mettre en place en matière de télécom répond aux mêmes conditions que celui qui est mis en place en matière d'énergie depuis plus de 10 ans, une évaluation préalable de la fonctionnalité du système et de sa praticabilité doit pouvoir être faite afin que les modalités d'octroi automatique puissent être certaines et non dépendantes de la disponibilité des données. La proposition de loi doit assurer toute la prévisibilité requise à ce sujet. Il ressort de la brochure du SPF Economie sur le tarif social en matière d'énergie (version de juillet 2020) que la dernière catégorie d'ayant droit à ce tarif social (locataire de logements sociaux) ne reçoit pas automatiquement ce droit au tarif social car c'est le propriétaire/gestionnaire de l'immeuble qui souscrit le contrat d'énergie et doit solliciter le tarif social. S'il n'est pas possible d'octroyer le tarif social de manière automatique pour certains ayants-droit, il convient de le préciser dans la proposition de loi quitte à déléguer au Roi le pouvoir d'ajouter des catégories de bénéficiaires de l'octroi automatique du tarif social une fois que cette automaticité pourra être mise en place pour ces catégories. Si, en liant l'octroi automatique de droits sociaux à la disponibilité des données, l'intention de l'auteur de la proposition de loi est de viser l'hypothèse selon laquelle l'information de la qualité d'allocataire social (bénéficiaire du revenu d'intégration, de la grapa ou autre...) n'est pas encore disponible dans le réseau de la sécurité sociale car la décision d'octroi de cette qualité est trop récente, il convient en lieu et place de déterminer une période raisonnable à partir de laquelle cette information doit être disponible et de prévoir que l'octroi automatique du tarif social est d'application à partir de cette période ; d'autant plus que les tarifs sociaux seront toujours accessibles sur demande ainsi que le prévoit l'article 22/2 al. 3 en projet.
23. Enfin, il ressort de la brochure précitée du SPF Economie que l'automaticité du tarif social en matière d'énergie ne peut être assurée en cas de constat de différence entre les données communiquées par les fournisseurs d'énergie concernant leurs clients et celles du Registre national. Vu qu'un défaut de qualité des données traitées par le fournisseur d'énergie ou l'opérateur télécom peut générer des conséquences dommageables en termes d'accès automatique au tarif social, il importe de mettre en place une procédure spécifique imposant des actions spécifiques tant dans le chef du SPF Economie que de l'opérateur concerné en cas de constat de défaut de qualité des données. Imposer au SPF Economie de signaler ce défaut de qualité au fournisseur ou à l'opérateur concerné pour qu'il contacte la personne concernée pour l'avertir de ce défaut de qualité et de ses conséquences potentielles au niveau de l'accès

automatique au tarif social et lui permettre de rectifier en conséquence ses données. Il s'agit d'une mesure de sauvegarde élémentaire des droits et libertés des personnes concernées que la proposition de loi doit prévoir en exécution de l'article 22 du RGPD étant donné qu'elle autorise l'adoption de décisions fondées exclusivement sur le traitement automatisé de données à caractère personnel consistant en l'octroi (ou le refus) automatique du tarif social en matière de télécom.

Source des données sociales nécessaires à la vérification des conditions d'octroi au tarif social et intervention de la Banque-carrefour de la sécurité sociale

24. L'article 22/2, al 2 en projet prévoit que le SPF Economie sollicite les données nécessaires à l'application du tarif social auprès de la BCSS lorsque les données sont disponibles.
25. Concernant le critère de disponibilité, il est renvoyé aux remarques qui précèdent.
26. Si l'intention de l'auteur du projet est de préciser que les informations nécessaires quant à la vérification de la qualité d'allocataire social pertinente (répondant à au moins un des critères requis pour être qualifié de client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire au sens de la loi précitée de 2007) sont collectées, par l'intermédiaire de la BCSS, auprès des institutions de sécurité sociale qui sont habilitées à prendre les décisions d'octroi de ces allocations sociales, il convient de le préciser en ces termes afin d'assurer un degré de prévisibilité correct à cette collecte indirecte de données à caractère personnel. Le caractère obligatoire de la consultation de cette information par le biais de la banque-carrefour de la sécurité sociale étant déjà prévu à l'article 14 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale (loi BCSS), il n'apparaît pas nécessaire de la prévoir à nouveau.
27. De plus, en application du principe de proportionnalité et de minimisation des données, il convient de prévoir explicitement dans la proposition de loi que la BCSS limite l'objet de sa communication à la seule information selon laquelle le ménage ou la personne concernée dispose d'une des qualités d'allocataire social requise pour bénéficier du tarif social (qualité de client protégé résidentiel à revenu modeste ou à situation précaire au sens de l'article 3, 10° et 4/1 de la loi programme du 27 avril 2007), sans préciser laquelle ni les détails de sa qualité d'allocataire social (bénéficiaire de la grapa, personne handicapée,) ni dans le chef de quel(s) membre(s) du ménage elle se présente.

Mise en place d'un « système d'information » et détermination des catégories de données collectées auprès des opérateurs télécom et des sources auprès desquelles le SPF Economie procédera à une collecte indirecte de données

28. L'article 22/3 prévoit de manière implicite la création par le SPF Economie d'une base de données concernant les bénéficiaires du tarif social en matière de télécommunications qui reprend les données à caractère personnel nécessaires à l'exercice de sa mission d'octroi automatique des tarifs sociaux en matière de télécommunications. Pour répondre aux critères usuels de prévisibilité, il convient de le préciser explicitement. De plus, la délégation faite au Roi reprise à l'article 22/3 doit être complétée. En plus de la détermination de la périodicité de l'actualisation des données nécessaires qui seront centralisées dans cette base de données, il convient que le Roi se voit déléguer le soin de déterminer les catégories de données ainsi centralisées au sein de cette base de données et leur durée de conservation dans le respect du principe de minimisation du RGPD.
29. Comme déjà mis en évidence par la Commission de protection de la vie privée dans l'avis 13/2007 qu'elle a rendu sur l'avant-projet de loi réglant l'octroi automatique des tarifs sociaux en matière d'énergie, l'Autorité relève qu'il importe d'éviter de centraliser inutilement au sein de cette base de données tenue par le SPF Economie des données sensibles telles que l'information selon laquelle la personne concernée est porteuse d'un handicap ou encore que son enfant est porteur d'un handicap mental ou physique.
30. Pour le surplus, l'article 22/3 détermine les sources de données à caractère personnel consultées par le SPF Economie pour réaliser les vérifications nécessaires au respect des conditions pour bénéficier du tarif social en faisant référence au registre national des personnes physiques et « *aux données accessibles via la BCSS au sein du réseau de la sécurité sociale* ». Comme explicité ci-dessus, la formulation de cette seconde source mérite d'être améliorée. Il s'agit des institutions de sécurité sociale légalement habilitées à prendre les décisions d'octroi des allocations sociales visées parmi les critères requis pour avoir la qualité de client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire au sens de la loi précitée de 2007.
31. Il est également délégué au Roi la possibilité d'étendre, par AR délibéré en conseil des Ministre, cette liste de sources d'informations authentiques à consulter dans le cadre de la mission d'octroi automatique de droits et de déterminer les modalités de consultations. En plus de prévoir que cet arrêté royal devra être adopté après avis de l'Autorité, la formulation de la délégation au Roi se doit d'être plus précise en déterminant les sources d'information potentiellement concernées, à savoir les organismes ou autorités légalement habilitées à prendre les décisions d'octroi des allocations ou avantages sociaux visés parmi les critères requis pour avoir la qualité de client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire au sens de la loi précitée de 2007. Comme déjà explicité par l'Autorité, il n'est pas contraire au principe de légalité de confier au Roi la détermination des modalités d'un traitement de données à caractère personnel pour autant que cette délégation soit formulée avec la précision requise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

32. L'article 22/5 §1 précise que le SPF Economie coordonne et organise l'échange de données nécessaires pour l'octroi automatique en concertation avec la BCSS et les « gestionnaires d'autres systèmes de traitement d'informations authentiques ». La formulation de ces instances doit être rectifiée conformément au point précédent et il convient de préciser qu'elles interviendront « le cas échéant, après désignation par arrêté royal délibéré en conseil des ministres après avis de l'Autorité (cf. supra).
33. L'article 22/5, §1, al 2, prévoit que le numéro d'identification de la sécurité sociale (soit le numéro de registre national ou le numéro d'identification de la BCSS) des « utilisateurs » sera repris dans le répertoire des personnes visés à l'article 6 de la loi BCSS. Il convient de définir la notion d'utilisateur. Etant donné que ce répertoire est défini comme le répertoire qui « reprend, par personne physique, les types de données sociales à caractère personnel qui sont disponibles dans le réseau ainsi que leur localisation », l'Autorité considère que seuls les clients des opérateurs télécom qui disposent du tarif social peuvent être repris dans le répertoire de référence de la BCSS. Si l'intention du législateur est de rendre ainsi possible la communication automatique par la BCSS au SPF Economie (qui répercutera ensuite à l'opérateur concerné) d'un changement intervenu dans le statut social de la personne concernée impliquant qu'elle ne peut plus avoir droit au tarif social, il est recommandé de le préciser dans la proposition de loi afin d'accorder toute la prévisibilité requise au fait que l'on met en place non seulement l'octroi automatique de tarif social mais également son retrait automatique.
34. L'article 22/4 en projet détermine les données que le SPF Economie collectera, au moins une fois par an et au plus tard le 30 septembre de chaque année, auprès des opérateurs de télécommunication pour pouvoir mettre en place cet octroi automatique de tarif social. Il s'agit des données suivantes : « *nom, prénom, adresse du lieu de résidence principale des abonnés, date d'entrée en vigueur de leur contrat et leur adresse de raccordement ainsi que, le cas échéant, leur date de naissance* ». A cet égard, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de la donnée « date d'entrée en vigueur de leur contrat » étant donné que cette information n'est pas nécessaire pour faire les vérifications nécessaires pour l'octroi du tarif social et que l'article 22/6 en projet impose aux opérateurs de ne communiquer que des données concernant des personnes avec lesquelles ils ont conclu un contrat. A défaut de justification pertinente dans l'exposé des motifs, cette donnée sera supprimée. Quant à l'adresse de raccordement, l'Autorité relève qu'elle ne sera pas systématiquement pertinente étant donné qu'un abonné à un contrat de téléphonie mobile (pour lequel il n'y a par nature pas d'adresse de raccordement à un réseau) peut se voir octroyer le tarif social télécom. Il convient donc d'adapter en conséquence la formulation de cette disposition en projet. Enfin, il convient de préciser dans quelle hypothèse la date de naissance sera pertinente. Si, comme l'Autorité peut le comprendre, il s'agit de l'hypothèse de cas d'homonymes domiciliés

à la même adresse, il convient de le préciser étant donné que la simple mention du caractère optionnel (« *le cas échéant* ») de la communication de cette donnée ne permet pas comprendre dans quelle(s) hypothèse(s) cette donnée doit être collectée et communiquée.

35. Pour le surplus, concernant l'encadrement de la collecte des données par le SPF Economie auprès des opérateurs télécom, l'Autorité relève que l'article 26, §1 en projet doit préciser que seules les données concernant les abonnés qui sont dans les liens d'un contrat en cours peuvent être communiquées par les opérateurs télécom.

Création d'un identifiant unique spécifique et utilisation du numéro d'identification du registre national par le SPF Economie (art. 22/3, §1, al. 3 et §3)

36. L'article 22/3 en projet autorise le SPF Economie à utiliser le numéro de Registre national dans le cadre de l'octroi automatique du tarif social et prévoit que les opérateurs pourront, si nécessaire, utiliser un identifiant unique autre le numéro de registre national.
37. L'Autorité rappelle que les numéros d'identification unique font l'objet d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée.
38. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence⁹, de telles garanties impliquent :
- que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,
 - que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés¹⁰,
 - que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,
 - que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et
 - que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

⁹ Avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

¹⁰ Enoncer uniquement « l'identification » comme finalité d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne répond pas à ces critères. Les raisons pour lesquelles l'identification est réalisée et le cadre de l'utilisation de ce numéro doivent être précisés de manière telle que l'on puisse entrevoir les types de traitements qui seront réalisés à l'aide de ce numéro.

39. L'article 22/3 § 1, al. 3 en projet habilite le SPF Economie à utiliser le numéro d'identification du Registre national « *pour autant que ceci s'avère nécessaire pour l'octroi automatique* ». L'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (LRN) limite l'utilisation du numéro d'identification du Registre aux tâches d'intérêt général et dispense d'autorisation préalable par Arrêté ministériel les organismes qui sont habilités à utiliser ce numéro à cet effet par ou en vertu d'une loi. Toute disposition légale qui prévoit une telle utilisation doit répondre aux critères usuels de qualité en prévoyant à tout le moins clairement la finalité concrète pour laquelle le numéro d'identification du Registre national sera utilisé. La formulation proposée par la proposition de loi est sur ce point lacunaire. Tout d'abord, il convient d'éviter toute formulation conditionnelle : si le traitement est nécessaire, le législateur le prévoit et encadre ses modalités pour qu'il soit conforme aux principes de proportionnalité et de nécessité. De plus, la ou les finalités concrètes pour lesquelles le SPF Economie est habilité à utiliser le numéro doivent être déterminées dans la proposition de loi (identification unique des personnes habilitées à bénéficier du tarif social au sein de la base de données tenue à cet effet par le SPF économie, conservation dans la table de conversion entre ce numéro et l'identifiant utilisé par l'opérateur tenue par le SPF Economie pour la finalité d'octroi automatique du tarif social, communication à la BCSS afin que cette dernière puisse consulter à l'aide de ce numéro les bases de données des organismes de sécurité sociale pertinents en vue de vérifier si la personne concernée rentre dans les conditions pour bénéficier du tarif social,...). Pour le surplus, la durée de conservation de ce numéro par le SPF Economie devra être calquée sur la durée de conservation des autres données de la base de données dont le SPF Economie assurera la gestion dans le cadre de la mission qui lui est confiée par la proposition de loi ; laquelle sera déterminée par arrêté royal délibéré en conseil des ministres ainsi qu'il ressort de l'article 22/3 §1 en projet.
40. L'article 22/3, §3 prévoit « pour autant que ceci s'avère nécessaire » l'utilisation d'un identifiant unique par les « fournisseurs » (lire, les opérateurs) pour l'identification de « l'utilisateur » (lire, selon la compréhension de l'Autorité, les abonnés des opérateurs)¹¹. Tout d'abord, pour les raisons évoquées ci-dessus, l'Autorité rappelle qu'il convient de proscrire toute formulation conditionnelle/optionnelle à ce sujet. De plus, en lieu et place de parler d'identifiant unique sans autre précision, il convient de viser « le numéro d'identification propre à l'opérateur ».
41. Ensuite, au vu du risque que générerait l'utilisation généralisée du numéro de registre national par les opérateurs télécom en termes d'extension et de facilitation de la possibilité d'interconnexion de fichiers avec ceux de ce secteur privé, au vu de l'ampleur du public cible que constituent les abonnés des opérateurs télécom et au vu de la limitation légale de l'utilisation du numéro de

¹¹ L'auteur de la proposition de loi veillera à la correction de la terminologie utilisée afin d'éviter toute imprécision dans les modalités du traitement de données à caractère personnel encadré.

registre national pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général¹², l'Autorité considère que la mise en place d'un fichier de conversion entre l'identifiant unique propre à chaque opérateur et le numéro de registre national consiste en une garantie adéquate pour les droits et libertés des personnes concernées permettant d'éviter l'extension de l'utilisation généralisée du numéro de registre national au secteur des télécom (étant donné que la collecte des données ne se limite pas aux données relatives aux personnes qui sollicitent le droit au tarif social mais à tous les abonnés des opérateurs télécom qui constituent un groupe cible bien plus important que celui des abonnés des fournisseurs d'énergie). Il appartient au législateur d'omettre toute formulation conditionnelle/optionnelle à ce sujet et d'ores et déjà de préciser dans la proposition de loi que ce fichier de conversion doit être conservé de manière sécurisée selon les règles de l'art actuelles et que les informations issues de ce fichier de conversion ne peuvent être utilisées que pour retrouver le numéro d'identification du registre national des abonnés afin de pouvoir opérer les consultations nécessaires pour vérifier leur droit au tarif social.

Encadrement de la communication par le SPF Economie des données nécessaires à l'octroi du tarif social aux opérateurs télécom (art. 22/6, §2)

42. L'article 22/6, §2 de la proposition de loi encadre la communication par le SPF Economie des données à caractère personnel aux opérateurs télécom en limitant son objet au nom de l'abonné et à l'information selon laquelle il a droit ou non au tarif social sans autre précision. Afin d'éviter toute erreur sur la personne, l'Autorité considère que les nom, prénom et résidence principale ainsi que, dans l'hypothèse où plusieurs ayants-droits habitent à la même adresse et portent les mêmes nom et prénom, leur année de naissance doivent également être communiqués. Pour les mêmes raisons, le numéro d'identification de l'abonné propre à l'opérateur télécom devra aussi être inclus dans cette communication. L'article 22/6, §2 sera complété en conséquence. Pour le surplus, limiter l'information communiquée aux opérateurs à l'information selon laquelle la personne a droit ou non au tarif social constitue une application correcte du principe de minimisation du RGPD. Il n'est, en effet, ni nécessaire ni proportionné et partant contraire au RGPD, que les opérateurs télécom connaissent le statut de sécurité sociale précis qui permet à un abonné de bénéficier du tarif social dans le cadre de la mise en place d'un système d'octroi automatique de ce tarif social (sauf dans l'hypothèse où la personne concernée choisit de solliciter directement auprès de son opérateur le tarif social en fournissant les attestations requises).

Liste des « utilisateurs » ayant sollicité directement auprès des opérateurs le droit au tarif social moyennant fourniture des attestations requises (art. 22/2, al. 3 in fine)

¹² La part des activités d'un opérateur télécom consacrées à la gestion de l'octroi des tarifs sociaux étant infime par rapport à ses autres activités qui ne relèvent pas d'une mission d'intérêt général.

43. L'article 22/2, al. 3 in fine impose aux opérateurs de tenir à disposition du SPF Economie la liste de leurs clients qui sollicitent directement auprès d'eux le droit au tarif social. Ce traitement de données n'étant pas nécessaire à l'octroi automatique du droit au tarif social, il convient que cet article 22/2, al. 3 précise sa finalité concrète. S'il s'agit de permettre au SPF Economie de vérifier qu'il n'y a pas de fraude dans l'attribution du tarif social (éviter qu'une personne ne se voie attribuer le tarif social auprès de plusieurs opérateurs), il y a lieu de le préciser.
44. Par ailleurs, l'Autorité relève que la notion d'utilisateur n'est pas appropriée. Le terme de « bénéficiaire » du tarif social est plus adapté.

Mesures de sauvegarde pour les droits et intérêts des personnes concernées (opt-out, information des personnes concernées, suppression des données des abonnés qui ne rentrent pas dans les conditions d'octroi du tarif social).

45. Comme déjà explicité ci-dessus, la proposition de loi met en place un système de prise de décision individuelle automatisée au sens de l'article 22 du RGPD en vertu duquel tout encadrement légal de ce type de décisions nécessite de prévoir des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes des personnes concernées.
46. L'Autorité considère que la mise en place d'un système d'opt-out, prévu à l'article 22/2 in fine, permettant à tout intéressé de s'opposer au traitement de ses données pour l'octroi automatique du tarif social en le notifiant à son opérateur télécom et interdisant aux opérateurs télécom de communiquer au SPF Economie les données de leurs abonnés qui ont exercé leur opt-out (art 22/6, §1 en projet) constitue une mesure indispensable à cet effet. Il importe que la proposition de loi impose une mesure d'information spécifique de cette possibilité d'opt-out à charge des opérateurs télécom par le biais de la facturation et de leur site web. Les opérateurs télécom veilleront à rendre facile et aisé l'exercice de cet opt-out.
47. Au même titre, le législateur veillera à prévoir que les données concernant les abonnés qui ne rentrent pas dans les conditions d'obtention du tarif social ne soient pas conservées ni par le SPF Economie, ni par la BCSS, une fois les vérifications réalisées par la BCSS et la communication par le SPF Economie du résultat de ces vérifications aux opérateurs effectuée.
48. Toujours au même titre, afin d'assurer que les personnes concernées disposent d'un niveau de maîtrise informationnelle correct concernant les traitements qui sont faits de leurs données et ce, au vu de la collecte indirecte de données prévue, l'Autorité considère que, si la procédure d'octroi automatique des tarifs sociaux a pour conséquence de faire perdre à un bénéficiaire le droit au tarif social, une communication spécifique de ce retrait automatique du tarif social devra être

adressée à ce sujet par la BCSS à la personne concernée. L'article 22/7, al. 2 en projet sera utilement complété en ce sens et prévoira que le détail des données sociales à caractère personnel sur lesquelles la BCSS s'est basée pour établir cette décision (identification de l'organisme de sécurité sociale consulté et données d'allocations sociales pertinentes) figurera dans une liste des mentions obligatoires à communiquer par la BCSS (en plus des informations requises en vertu des articles 14.1 et 14.2 du RGPD). Une telle information permettra également d'assurer un contrôle de qualité des données puisque les personnes concernées seront alors à même de signaler toute erreur ou inexactitude à propos de leurs données.

Protocole d'accord (art. 20 LTD)

49. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que la communication de données à caractère personnel par le SPF Economie aux institutions du réseau primaire de la sécurité sociale ainsi que la communication en retour de l'information de la qualité ou non d'ayant-droit au tarif social, via la BCSS, doivent faire l'objet un protocole d'accord conclu conformément à l'article 20 de la LTD ou à défaut, d'une délibération préalable des chambres réunies du Comité de sécurité de l'information (art. 35/1, §1er, al. 4 de la loi du 15 août 2012 et art. 15, §2 de la loi BCSS)

Base de données reprenant les bénéficiaires du tarif social en matière télécom par l'IBPT en exécution de l'article 22, §2 de l'annexe à la loi précitée du 15 juin 2005

50. Une fois que la proposition de loi soumise pour avis sera entrée en vigueur, la base de données reprenant les bénéficiaires du tarif social en matière télécom tenue par l'IBPT en exécution de l'article 22, §2 de l'annexe à la loi précitée du 15 juin 2005 devra être supprimée.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que la proposition de loi soumise pour avis doit être adaptée en ce sens :

1. Révision de la détermination légale du ou des responsables de traitement conformément aux considérants 15 à 18 ;
2. Ajout d'une délégation au Roi pour désigner la BCSS comme institution en charge de la gestion des demandes d'accès des personnes concernées aux détails des traitements effectués pour la vérification de leur qualité de client protégé résidentiel à revenu modeste ou à situation précaire au sens de l'article 3, 10° et 4/1 de la loi programme du 27 avril 2007 (cons. 19) ;

3. Correction des dispositions prévoyant que l'octroi automatique du tarif social n'est pas un droit mais une possibilité et détermination claire et prévisible des catégories d'ayants droit auxquels le droit social automatique sera attribué (cons. 21 et 22) ;
4. Adoption de mesures spécifiques d'information des personnes concernées en vue de la correction d'un défaut de qualité des données constaté par le SPF Economie pouvant mettre en péril l'octroi automatique du droit social (cons. 23) ;
5. Correction des dispositions pertinentes de la proposition de loi pour préciser les catégories de sources de données consultées via le réseau de la BCSS conformément au considérant 26 (cons. 26 et 30) ;
6. Précision que les informations communiquées par la BCSS sont limitées à celle visées au considérant 27 ;
7. Précision de la délégation au Roi visée à l'article 22/3 conformément au considérant 28 ;
8. Correction de la délégation au Roi visée à l'article 22/3, §1, al. 4 conformément au considérant 31 et précision en conséquence de l'article 22/5, §1, al. 1 (cons. 31 et 32) ;
9. Modification de l'article 22/5, §1, al. 2 en projet en précisant les catégories de personnes qui seront reprises dans le répertoire des personnes de la BCSS conformément au considérant 33 ;
10. Le cas échéant, précision de la mise en place d'un retrait automatique du droit au tarif social (cons.33) ;
11. Correction de la liste des données collectées par le SPF Economie auprès des opérateurs télécom (art. 22/4 et 26, §1) conformément aux considérants 34 et 35 ;
12. Précision des finalités concrètes et opérationnelles pour lesquelles le SPF Economie utilisera le numéro de registre national dans le cadre de sa mission d'octroi automatique des tarifs sociaux (cons. 39)
13. Mise en place obligatoire et non optionnelle d'un identifiant propre à chaque opérateur pour la gestion de l'octroi automatique des droits sociaux conformément aux considérants 40 et 41 afin d'éviter l'utilisation du numéro de registre national par les opérateurs télécom.
14. Détermination de la liste des données concernant les ayants droits au tarif social communiquée par le SPF Economie aux opérateurs (art. 22/6, §2) conformément au considérant 42 ;
15. Précision de la finalité concrète pour laquelle il est imposé aux opérateurs de tenir le fichier visé à l'article 22/2, al. 3 et de le mettre à disposition du SPF Economie (cons. 43 et 44) ;
16. Ajout de garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées (information spécifique de la possibilité d'opt-out conformément au considérant 46, suppression des données concernant les abonnés qui ne rentrent pas dans les conditions d'obtention du tarif social, information spécifique en cas de retrait automatique du tarif social) (cons. 45 à 48).

Recommande qu'une analyse préalable soit réalisée afin de mettre en évidence les éléments pertinents permettant de conclure au caractère nécessaire et faisable de la mise en place de l'octroi automatique de tarifs sociaux dans le secteur des télécom. Dans ce cadre, seront également mis en évidence les éléments justifiant le caractère proportionné du système d'octroi automatique tel qu'envisagé. Ces éléments seront utilement intégrés dans les travaux parlementaires (**cons. 9 à 13**).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances