

AVIS N° 49 / 2006 du 29 novembre 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 043

OBJET : Projet de loi modifiant l'article 8ter de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et projet d'arrêté royal portant diverses modifications relatives aux allocations aux personnes handicapées

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 la LVP), en particulier son article 29 ;

Vu le rapport de Madame d'Hautcourt ;

Emet d'initiative, le 29 novembre 2006, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS

1. - La loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ainsi que ses arrêtés d'exécution conditionnent l'octroi de telles allocations à des conditions de revenu maximum tant dans le chef de la personne demanderesse que de la personne avec laquelle cette dernière forme un ménage.
2. - L'article 10 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées prévoit une collecte directe des données relatives aux revenus auprès des demandeurs d'allocation.
3. - Un projet de loi modifiant l'article 8ter de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées est en cours d'élaboration. Il fait l'objet d'une analyse par la Commission de la protection de la vie privée. Il consacre le principe de la collecte indirecte auprès des administrations disposant des informations, des données nécessaires (i) aux traitements de demandes d'allocation de la part des personnes handicapées et (ii) aux adaptations des allocations, le cas échéant. Le projet d'arrêté royal qui l'accompagne modifie notamment l'article 10 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 précité et détermine, entre autre, les données qui doivent être demandées à la personne concernée ainsi que les modalités et délais dans lesquels cette communication doit être faite.
4. - Ces projets de textes légaux font l'objet de la présente analyse.

II. CONTEXTE DE L'AVIS

5. - La loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées consacre trois types d'allocations : les allocations pour l'aide aux personnes âgées, les allocations de remplacement de revenus et les allocations d'intégration.
6. - Cette loi ainsi que ses arrêtés d'exécution conditionnent l'octroi de ces allocations à des conditions de revenu maximum tant dans le chef de la personne demanderesse que de la personne avec laquelle cette dernière forme un ménage¹. Par ailleurs, en vertu de cette réglementation, toute augmentation desdits revenus d'un certain pourcentage implique une révision d'office du droit à l'allocation pour l'aide aux personnes².
7. - Il incombe à la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale de gérer les demandes d'allocation de sécurité sociale aux personnes handicapées.
8. - En ce qui concerne les allocations pour l'aide aux personnes âgées, les revenus de toute nature doivent être pris en considération, à l'exception de ceux énumérés à l'article 6 §2 de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.
9. - En ce qui concerne les allocations de remplacement de revenus et les allocations d'intégration, seuls les revenus imposables pour l'impôt des personnes physiques et taxes additionnelles sont pris en considération, à l'exception de ceux énumérés à l'article 8§2 de l'AR du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration.

¹ Article 7 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ; art 6 et s. de l'arrêté royal du 5 mars 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées et art. 8 et s. de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration.

² Article 8bis de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et article 23 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées.

10. - Actuellement, l'article 10 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées³ prévoit une collecte directe des données relatives aux revenus auprès des demandeurs d'allocation par le biais de formulaires de demande de renseignements.

11. - En vertu de l'article 10 §3 de l'AR du 22 mai 2003 et de l'article 18 de la loi du 27 février 1987, ce n'est que lorsque le demandeur ne fournit pas les renseignements demandés à la DG Personnes handicapées, malgré l'envoi d'un rappel par cette dernière, que la DG recueille sur papier les informations relatives aux revenus auprès des administrations compétentes⁴. Dans les faits, la DG Personnes handicapées s'adresse déjà directement à d'autres administrations pour établir certains types de revenus. Elle tend ainsi à faciliter les démarches des personnes concernées.

12. - Une fois l'allocation accordée, c'est également à la personne handicapée qu'incombe en principe l'obligation de communiquer à la DG Personnes handicapées toute nouvelle donnée susceptible de donner lieu à une réduction du montant de l'allocation selon le prescrit de l'article 8ter de la loi du 27 février 1987. Une dispense est toutefois prévue à l'article 20bis de l'arrêté royal du 22 mai 2003 pour les données énumérées à l'article 3 de la Loi de 1983 sur le Registre national ou lorsqu'il s'agit d'information déjà communiquée « à une autre institution de sécurité sociale dans le cadre de la réglementation en vigueur et pour autant que le Ministre ait repris cet élément dans une liste rédigée à cet effet. »

13. - La DG Personnes handicapées a saisi en mars dernier le Comité sectoriel pour l'autorité fédérale d'une demande d'autorisation visant à obtenir directement auprès du SPF Finances les données relatives aux revenus alloués aux personnes handicapées âgées, et le cas échéant aux personnes avec lesquelles elles forment un ménage, en tant que victimes de guerre.

14. - Le Comité sectoriel pour l'autorité fédérale a émis certaines observations sur ce point dans sa délibération du 14 juin 2006 : « (...) l'article 10 [de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées] prévoit explicitement une (...) collecte directe des données financières auprès des personnes concernées, leur obtention indirecte via le SPF Finances, constitutive d'un traitement ultérieur, ne peut, en l'état, être considérée comme compatible au regard de l'article 4, §1er, 2° de la LVP à la fois en ce que (l'article 10 précité) le droit positif dénie un tel traitement et en ce que les personnes concernées ne peuvent pas s'attendre à tel traitement ultérieur »⁵.

³ Art. 10. § 1er. « Le Service examine la demande .

Il demande au demandeur tous les documents ou pièces justificatives nécessaires et recueille les renseignements afin de pouvoir examiner les droits du demandeur.

§ 2. Le demandeur est tenu de fournir au Service les renseignements demandés en vue de l'examen de son dossier. Il doit notamment transmettre sous pli fermé au Service la formule de certificat médical, remplie et signée par un médecin de son choix, et le cas échéant la formule de déclaration des revenus.

§ 3. Lorsque le demandeur ne renvoie pas dans le mois les documents ou les informations demandées, le Service envoie une lettre de rappel.

Lorsque le demandeur, malgré cette lettre de rappel, omet pendant plus d'un mois de fournir les renseignements demandés, le Service prend une décision, après avoir effectué toutes les démarches utiles en vue d'obtenir les renseignements, sur la base des éléments dont il dispose, à moins que le demandeur ne communique par écrit les raisons justifiant un délai de réponse plus long. Lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'éléments, l'allocation est refusée.

§ 4. Les allocations peuvent être refusées sans autre examen si assez d'éléments établissent clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions pour obtenir les allocations».

⁴ Cfr. 10 §3 de l'AR du 22/05/2003 cité supra et l'article 18 de la loi du 27 février 1987 en vertu duquel « Toutes les administrations publiques, tous les organismes chargés de l'application de la législation sur la sécurité sociale, les accidents du travail, les maladies professionnelles et l'assistance, ainsi que les bénéficiaires d'allocations, sont tenus de communiquer à l'autorité octroyant, ainsi qu'au service ou organisme payeur, sur simple réquisition et sans déplacement, tous renseignements utiles à l'accomplissement de leur mission ».

⁵ Délibération AF 01/2006 du 14 juin 2006, Considérant 28.

15. - La DG Personnes handicapées a soumis au mois de septembre deux nouvelles demandes d'autorisation au Comité sectoriel pour l'autorité fédérale visant à obtenir directement auprès du SPF Finances les données relatives à certaines catégories de revenus alloués aux personnes handicapées. A ces demandes étaient joints des projets de loi et d'arrêté royal modifiant les textes légaux applicables et visant à instaurer le principe de la collecte indirecte de données à caractère personnel auprès des administrations détentrices de ces informations.

16. - Aux termes de ces projets, la personne handicapée demanderesse d'une allocation est invitée à introduire sa demande initiale auprès de sa commune. Seules les données relatives à ses revenus qui ne sont pas disponibles électroniquement auprès des autres administrations lui seront encore demandées. Toute adaptation ultérieure du montant de son allocation sera effectuée grâce aux données obtenues auprès des administrations détentrices de ces informations.

17. - Dans la mesure où ces projets de textes légaux ont un champ d'application plus large que celui des demandes d'autorisation introduites auprès du Comité sectoriel pour l'autorité fédérale, tant au niveau rationae personae que rationae materiae, la Commission de la protection de la vie privée a décidé de se prononcer sur ceux-ci dans un avis distinct.

II. EXAMEN DES PROJETS DE TEXTES

A. Remarques préliminaires

18. - La Commission constate que les services publics, dans le cadre de la fourniture de services intégrés aux citoyens et aux entreprises offrant un minimum de coûts et de charges, recourent de plus en plus à des échanges réciproques de données à caractère personnel. La Commission insiste sur le fait que, lors de ces échanges, le respect des principes de finalité, de proportionnalité et de transparence des traitements de données à caractère personnel énoncés dans la LVP soit garanti.

19. - Par ailleurs, selon l'exposé des motifs, il semble évident que désormais « les données seront en principe recueillies de manière électronique ». La Commission souhaiterait que cette affirmation soit étayée et que les raisons pour lesquelles cette modification législative est proposée soient avancées (par exemple, l'allègement des charges administratives, la mise à jour plus rapide des données, la simplification administrative).

B. Examen des projets de textes légaux au regard des principes de la LVP

1. Le principe de finalité (article 4, §1^{er}, 1° et 2° de la LVP)

20. - L'article 4, §1^{er}, 1° de la LVP prévoit que tout traitement de données à caractère personnel doit être loyal et licite. En d'autres termes, le traitement de données doit avoir lieu de façon transparente et dans le respect du droit.

21. - L'article 4, §1^{er}, 2° de la LVP stipule en outre que les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.

22. - Le traitement de collecte indirecte envisagé par le projet de loi modifiant l'article 8ter de la loi du 27 février 1987 constitue un traitement ultérieur de données traitées initialement par d'autres administrations.

23. - La légitimité du traitement ultérieur est conditionnée à sa compatibilité avec la finalité du traitement initial. Cette compatibilité s'apprécie en fonction des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.

24. - En l'espèce, le nouvel article proposé consacre explicitement le transfert de données entre administrations afin de déterminer le montant des allocations pour les personnes handicapées. Les articles de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers relatifs à la collecte directe en matière des allocations aux personnes handicapées sont adaptés en ce sens.

25. - Néanmoins, la Commission a rappelé à plusieurs reprises que « le fait que le législateur autorise explicitement un traitement ultérieur pour une certaine finalité, ne le légitime pas ipso facto à la lumière de l'article 4 de la LVP. En effet, la compatibilité ou non doit être évaluée en tenant compte de tous les facteurs pertinents, et notamment des dispositions légales et réglementaires d'une part, mais aussi des prévisions raisonnables de l'intéressé d'autre part »⁶.

26. - Dans sa délibération du 14 juin 2006⁷, la Commission constatait que, dans la mesure où la législation relative aux allocations de personnes handicapées se réfère de façon expresse à une condition de revenus⁸, et donc à des données ayant vocation à être de nature fiscale, le traitement ultérieur de données provenant du SPF Finances pourrait, en l'espèce, être considéré comme entrant dans les prévisions raisonnables de l'intéressé.

27. - Bien que les traitements ultérieurs couverts par le présent projet de loi portent non seulement sur des données provenant du SPF Finances mais aussi sur des données provenant d'administrations de sécurité sociale, dans la mesure où la notion de revenus couvre également les revenus provenant de prestations sociales, les traitements ultérieurs envisagés peuvent être considérés en l'espèce comme entrant dans les prévisions raisonnables de l'intéressé.

2. Le principe de transparence (articles 4, §1^{er}, 1 et 9 à 13 de la LVP)

28. - Alors que sous l'empire de la loi actuelle, la personne handicapée est invitée à fournir elle-même non seulement les informations nécessaires à la détermination du montant de son allocation mais aussi toute information ayant des répercussions sur le montant de celle-ci, le projet de loi dispense désormais la personne de toute démarche auprès de l'administration, une fois sa demande introduite. Il est en effet prévu dans le projet de loi que les adaptations de l'allocation se feront automatiquement sur base des informations obtenues auprès des autres administrations.

29. - Dans la même veine, l'article 6 du projet d'arrêté royal modifie l'article 4 de l'arrêté royal du 22 mars 2003 et prévoit un examen d'office du droit à l'allocation de remplacement de revenu et à l'allocation d'intégration pour la personne qui, à l'âge de 20 ans, remplit les critères médicaux pour l'obtention de la majoration des allocations familiales, telles que visées par la législation y relative. Aucune démarche n'est plus nécessaire dans le chef de la personne concernée.

30. - Ces modifications substantielles de la procédure ont pour conséquence que la personne concernée se verra octroyer une nouvelle allocation sur base d'une décision à laquelle elle n'a pas été associée.

⁶ Avis de la CPVP du 9 novembre 2005 relatif à l'avant-projet de loi modifiant l'article 5 de la loi du 15 janvier 1990 relatif à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale, Considérant 6.4.1.

⁷ Délibération AF n°01/2006.

⁸ L'article 7 de la Loi précitée du 27 février 1987 conditionnant l'octroi de ces allocations à des conditions de revenu maximum.

31. - Tout en approuvant la volonté de simplifier les démarches administratives qui incombent aux personnes handicapées et en reconnaissant la plus-value du service offert, la Commission rappelle qu'un traitement loyal des données est un traitement de données qui a lieu de façon transparente. Il importe dans ce contexte que la transparence du traitement soit assurée via l'information de la personne concernée sur les modalités du traitement poursuivi tant lorsqu'elle introduit une demande d'allocation auprès de l'administration pour la première fois qu'en cas de modification par cette dernière du montant de l'allocation.

3. La pertinence et la proportionnalité des données (article 4, §1^{er}, 3° de la LVP)

32. - En plus d'être transparents, les traitements de données à caractère personnel doivent être limités à ce qui est nécessaire, adéquat et pertinent à l'exercice de la mission de service public concerné. La LVP pose également des conditions de qualité concernant les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement. L'article 4, §1^{er}, 3° de la LVP prévoit que ces 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.

33. - La Commission prend acte de l'argument avancé par la DG Personnes handicapées en faveur d'une collecte indirecte selon lequel une telle collecte permettra d'une part de réduire les charges administratives imposées aux demandeurs d'allocation et d'autre part de s'assurer que *seules des données pertinentes, nécessaires et adéquates soient communiquées* aux administrations pour la gestion administrative de leurs dossiers⁹.

4. Le principe de sécurité (article 16 de la LVP)

34. - L'article 16, §4 de la LVP requiert, afin de garantir la sécurité des données à caractère personnel, que le responsable de traitement, ainsi que le sous-traitant, prennent des mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou non autorisée, contre la perte accidentelle ainsi que contre la modification, l'accès et tout autre traitement non autorisé de données à caractère personnel. Les technologies de l'information et de la communication permettent de transmettre des données entre différentes administrations/institutions auparavant cloisonnées. Ceci a pour conséquence une plus grande accessibilité des données à caractère personnel collectées par ces administrations/institutions.

35. - Cette plus grande accessibilité, si elle présente certains intérêts, implique aussi un risque plus grand en matière de protection de la vie privée qu'il convient d'appréhender par la mise en place de garanties adéquates en matière de sécurité.

36. - La DG Personnes handicapée appartient au réseau de la sécurité sociale et est par conséquent soumise aux dispositions de l'arrêté royal du 12 août 1993 relatif à l'organisation de la sécurité de l'information dans les institutions de sécurité sociale.

37. - Ceci signifie qu'en application de l'arrêté précité, elle dispose :

- d'un conseiller en sécurité de l'information dont la désignation a été soumise au Comité sectoriel de la Sécurité sociale ;
- d'un plan de sécurité de l'information avec indication des moyens requis pour son exécution.

⁹ Argument avancé par la DG Personnes handicapées à l'appui de ses demandes d'autorisation au Comité sectoriel pour l'autorité fédérale visant à obtenir directement auprès du SPF Finances les données relatives à certaines catégories de revenus alloués aux personnes handicapées.

38. - Les mesures de sécurité prises par la DG Personnes handicapées peuvent donc être qualifiées d'adéquates.

39. - Dans la mesure où les demandes d'informations financières émanant de la DG Personnes handicapées concernent des personnes handicapées, la Commission attire l'attention sur les dispositions de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP qui dispose en son article 25 des mesures supplémentaires que le responsable de traitement doit prendre lors du traitement de données sensibles.

C. Examen des articles du projet d'arrêté royal

40. - L'article 4 du projet d'arrêté royal modifie l'article 9, §1^{er} de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration et stipule qu'en cas de diminution des revenus de l'année -1 d'au moins 20 pc. par rapport aux revenus de l'année -2, il est tenu compte des revenus de l'année -1, à la demande de la personne concernée ou lorsque le Service des allocations aux personnes handicapées constate la diminution. A cette fin, il est fait usage du formulaire établi par le Service.

41. - Cet article offre la possibilité pour la personne concernée de saisir le Service des allocations aux personnes handicapées pour l'informer directement de la modification de ses revenus. La Commission propose d'offrir également cette possibilité d'initiative dans le chef de la personne concernée pour tout type de revenu¹⁰ (moyennant, le cas échéant, le respect de certaines conditions) et d'adapter l'article 17 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 en ce sens, au lieu de le supprimer purement et simplement comme proposé dans le projet d'arrêté royal qui lui est soumis. Elle se demande accessoirement s'il est opportun de faire référence au formulaire dans l'article 4 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 (c'est la première - et dernière - fois que l'on y fait référence au formulaire) dans la mesure où la procédure est réglée dans l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées.

42. - Comme déjà relevé supra, l'article 6 du projet d'arrêté royal modifie l'article 4 de l'arrêté royal du 22 mars 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées et prévoit un examen d'office du droit à l'allocation de remplacement de revenu et à l'allocation d'intégration pour la personne qui, à l'âge de 20 ans, remplit les critères médicaux pour l'obtention de la majoration des allocations familiales, telles que visées par la législation y relative. La Commission rappelle qu'une telle modification doit avoir comme corollaire une information adéquate de la personne concernée et que la possibilité de saisir d'office le Service devrait être ouverte à la personne concernée, à l'instar de ce qui est prévu par l'article 4 du projet d'arrêté royal.

43. - L'article 7 du projet d'arrêté royal vient modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées et consacrer le caractère subsidiaire de la collecte directe. Cet article n'appelle pas de commentaires.

44. - L'article 17 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées est supprimé. La Commission renvoie sur ce point à sa proposition du Considérant 55.

45. - L'article 23 bis 3° renvoie à un formulaire visé à l'article 9, §1^{er} de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement des revenus et à l'allocation d'intégration. L'article 9, §1^{er} de l'AR en question ne fait pas mention d'un formulaire.

¹⁰ L'article 4 précité vise les seuls revenus imposables pour l'impôt des personnes physiques et taxes additionnelles.

46. - L'article 23 bis, §2 du projet d'arrêté royal fait référence à une plateforme électronique via laquelle il semblerait que la communication des données par la personne handicapée pourrait être faite. Ce point semble en contradiction avec l'article 5 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 qui exige que le demandeur doit se présenter personnellement auprès du bourgmestre.

PAR CES MOTIFS,

Moyennant la prise en considération des remarques formulées sur certains articles du projet d'arrêté royal, la Commission rend un avis favorable.

L'administrateur,

Le vice-président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE