



## Avis n° 76/2019 du 20 mars 2019

**Objet** : avant-projet d'accord de coopération entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour la coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes (CO-A-2019-052)

L'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Pedro Facon, Secrétaire de la Conférence interministérielle Santé publique, reçue le 29 janvier 2019, et vu les explications complémentaires reçues le 8 février 2019 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere ;

Émet, le 20 mars 2019, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 29 janvier 2019, le Secrétaire de la Conférence interministérielle Santé publique (ci-après "le demandeur") a sollicité l'avis de l'Autorité sur un avant-projet d'accord de coopération entre les autorités fédérales, régionales et communautaires *pour la coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes* (ci-après "le Projet").
2. Le Projet vise les objectifs suivants :
  - la promotion d'un échange et d'un partage électroniques sécurisés d'informations et de données entre tous les acteurs compétents pour la politique de santé et l'aide aux personnes, avec les garanties nécessaires en ce qui concerne la sécurité de l'information et la confidentialité des données, la protection de la vie privée et le respect du secret professionnel
  - l'optimisation de la qualité et continuité des soins et de la sécurité du patient, ainsi que la simplification des procédures pour l'ensemble des acteurs concernés<sup>1</sup>.
3. Le Projet se base sur l'accord de coopération du 20 novembre 2017 entre les autorités fédérales, régionales et communautaires *pour la coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes* (ci-après "l'accord de coopération du 20 novembre 2017"), qui avait déjà été publié au Moniteur belge le 16 mars 2018. Au moment de cette publication, l'accord de coopération du 20 novembre 2017 n'avait toutefois pas encore été approuvé par les assemblées législatives compétentes<sup>2</sup>. Lorsque le Ministre-président de la Communauté française a sollicité l'avis du Conseil d'État concernant un avant-projet de décret portant approbation de cet accord de coopération, le Conseil d'État a notamment formulé, dans son avis du 24 juillet 2018<sup>3</sup>, la remarque selon laquelle l'avis de l'Autorité devait être demandé. Le 29 janvier 2019, le demandeur a sollicité

---

<sup>1</sup> Page 2 de l'Exposé des motifs du Projet.

<sup>2</sup> Dans son avis n° 63 753/VR/V du 24 juillet 2018, le Conseil d'État faisait d'ailleurs remarquer en la matière ce qui suit :

*"La pratique consistant à publier un accord de coopération au Moniteur belge avant que les actes législatifs d'assentiment aient été adoptés et avant que la section de législation ait émis un avis sur ceux-ci soulève des difficultés au regard de la sécurité juridique. Ce procédé est en effet source de confusion en ce qui concerne la force obligatoire de l'accord de coopération, qui ne peut produire d'effets juridiques qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les législateurs concernés. En outre, en cas de modification, par exemple pour donner suite à l'avis de la section de législation, il doit à nouveau être publié dans une version modifiée, de sorte que les destinataires du dispositif inscrit dans les accords de coopération ayant le même objet pourraient être induits en erreur quant à la portée juridique de l'accord de coopération publié dans sa version initiale.*

*Ce procédé, qui ne témoigne pas d'un respect loyal des prérogatives des législateurs concernés et de la section de législation, doit par conséquent être déconseillé".*

Dans ses explications complémentaires du 8 février 2019, le demandeur a précisé que la publication antérieure de l'accord de coopération au Moniteur belge était une erreur administrative.

<sup>3</sup> Avis n° 63 753/VR/V.

effectivement l'avis de l'Autorité, mais sur une version légèrement modifiée du texte de l'accord de coopération.

4. Le Projet contient plusieurs dispositions relatives à l'échange de données entre divers services publics fédéraux et régionaux et l'Autorité se concentre dès lors dans le présent avis sur ces articles.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### **1. Qualité du fondement réglementaire**

5. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 3 du Projet sont libellés comme suit :  
*"Si un traitement de données accompli par une Partie, dans le cadre de ses compétences, concerne des données susceptibles d'être réutilisées par une ou plusieurs autres Parties, dans le cadre de leurs compétences en matière de politique de santé et d'aide aux personnes, la première Partie citée peut rendre ces données disponibles pour ces autres Parties à leur demande.*  
*Chaque Partie reste responsable du respect adéquat de la réglementation européenne et belge [et, le cas échéant, de l'entité fédérée] en matière de protection dans le cadre du traitement de données à caractère personnel et, en particulier, la réglementation spécifique d'application en cas de communication de données et, le cas échéant, la réglementation relative à l'obtention des autorisations requises par cette réglementation pour le partage de données visées à l'alinéa précédent."*
6. Selon l'Autorité, les échanges de données à caractère personnel<sup>4</sup> et de données concernant la santé<sup>5</sup> trouveront un fondement juridique respectivement dans l'article 6.1.c) ou e) du RGPD et dans l'article 9.2.g) du RGPD. L'Autorité rappelle que par conséquent, les éléments essentiels de ces traitements devraient être repris dans la législation. Concrètement, la réglementation qui encadre de tels traitements doit en principe mentionner au moins les éléments essentiels suivants<sup>6</sup>:
  - la finalité du traitement ;
  - les types ou catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement ;
  - les personnes concernées ;

---

<sup>4</sup> Article 4, 1) du RGPD.

<sup>5</sup> Article 4, 15) du RGPD.

<sup>6</sup> Voir l'article 6.3 du RGPD, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH.

- les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ;
  - les durées de conservation ;
  - la désignation du ou des responsables du traitement.
7. Le Conseil d'État a également fait remarquer dans son avis du 24 juillet 2018 que les échanges de données entre services publics devaient être régis de manière suffisamment précise dans la réglementation. Cette remarque du Conseil d'État n'a toutefois pas donné lieu à des adaptations du texte du Projet<sup>7</sup>.
8. En outre, dans son avis n° 8/2017 *on the proposal for a Regulation establishing a single digital gateway and the 'once-only' principle*<sup>8</sup>, l'EDPS<sup>9</sup> a attiré l'attention sur le fait que le "only once-principe" (principe de la collecte unique) était soumis aux règles en matière de protection des données : *"(...) However, this is not an open-ended permission to enact any sweeping and generic legislative text to allow for unlimited reuse of personal data across government departments. (...)".*
9. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de Justice est également pertinente ici. Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, la Cour a en effet décidé ce qui suit<sup>10 11</sup> : *"Les articles 10, 11 et 13 de la directive 95/46/CE (...) doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des mesures nationales (...) qui permettent à une administration publique d'un État membre de transmettre des données personnelles à une autre administration publique et leur traitement subséquent, sans que les personnes concernées n'aient été informées de cette transmission ou de ce traitement"*. La transparence à l'égard des personnes concernées est donc essentielle et cela commence lors de l'élaboration d'un cadre réglementaire précis qui est également publié.
10. L'Autorité doit toutefois constater que le Projet, dans les dispositions citées au point 5, ne brosse pas un tableau concret des traitements de données qui auront lieu dans le présent contexte, **ce qui l'empêche d'examiner de facto le Projet, quant au fond, par rapport au cadre juridique dépeint aux points 6 à 9 inclus.**

---

<sup>7</sup> Seul l'Exposé des motifs du Projet fournit des informations complémentaires concernant le rôle du Comité de sécurité de l'information.

<sup>8</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01\\_opinion\\_aml\\_fr.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_opinion_aml_fr.pdf).

<sup>9</sup> European Data Protection Supervisor.

<sup>10</sup> Cour de Justice, 1<sup>er</sup> octobre 2015 (C-201/14), *Smaranda Bara*.

<sup>11</sup> Cet arrêt date d'avant l'entrée en vigueur du RGPD mais conserve aussi sa pertinence dans le cadre juridique actuel.

11. Dans le même temps, elle est consciente qu'il n'est pas évident de régler dans un accord de coopération tous les futurs échanges de données possibles dans tous leurs aspects. Ceci explique peut-être pourquoi le Projet reprend en son article 3, deuxième alinéa, la formulation vague citée au point 5. Dans cette disposition, l'Autorité ne lit que l'expression d'un engagement de promouvoir le partage de données entre entités fédérales et fédérées. **Mais cela implique que l'article 3, deuxième alinéa du Projet ne pourrait pas en soi faire office de base légale pour organiser des échanges concrets de données entre les différentes parties.** Des dispositions réglementaires plus précises - qui régissent les éléments essentiels (voir le point 6 ci-dessus) des échanges de données visés - sont évidemment nécessaires afin que ces échanges puissent trouver une base légale respectivement dans l'article 6.1.c) ou e) du RGPD et dans l'article 9.2.g) du RGPD. Ces dispositions réglementaires plus précises peuvent toutes être reprises dans le Projet ou peuvent également figurer dans une autre réglementation, comme la réglementation "propre" de chaque entité fédérale et/ou fédérée qui souscrit au Projet.
12. Au moment d'évaluer si un échange de données envisagé répond au RGPD, à l'article 22 de la Constitution et à l'article 8 de la CEDH, l'intégralité du cadre réglementaire qui concerne le traitement en question ainsi que toutes les mesures qui seront prises pour garantir les droits des personnes concernées doivent donc être évalués. Étant donné que le texte du Projet ne donne actuellement aucune idée des traitements concrets de données qui auront lieu, il est impossible à l'Autorité de réaliser cette évaluation dans le contexte du présent avis. **Cet exercice devra donc être réalisé et documenté par les responsables du traitement concernés, en tenant compte des réglementations régionales, fédérales et Européennes intégrales applicables, et ce systématiquement avant qu'un nouveau flux ne soit rendu opérationnel.**
13. Le troisième alinéa de l'article 3 du Projet<sup>12</sup> semble d'ailleurs faire allusion - bien que de manière trop vague - au fait que le deuxième alinéa de cet article ne constitue pas en soi un chèque en blanc pour l'échange de données. L'Autorité demande cependant quoi qu'il en soit de mieux délimiter la portée des deuxième et troisième alinéas de l'article 3 du Projet. Cela peut notamment se faire en combinant les deux actions suivantes :

---

<sup>12</sup> L'Exposé des motifs du Projet confirme également cette allégation, en pages 3 et 4 : "*Le projet d'accord de coopération n'a toutefois pas pour ambition d'apporter des modifications aux dispositions légales actuellement en vigueur en termes de protection des données, de protection de la vie privée ou de droits du patients. Les législations concernées par ces matières ne sont d'aucune manière affectées par cette proposition d'accord de coopération. (...)*"

*Considérant que l'objectif du présent accord de coopération est de créer un cadre juridique permettant de faciliter les échanges d'informations entre administrations publiques, et cela dans le respect des règles de protection de la vie privée ; (...)"*

- faire commencer le deuxième alinéa de l'article 3 cité au point 6 par les mots "*Sans préjudice du troisième alinéa, ...*". Une telle formulation sera d'ailleurs plus conforme aux explications fournies à cet égard figurant déjà actuellement dans l'Exposé des motifs, vu que l'aspect "échange de données" y est cité dans la foulée du "*respect des règles de protection de la vie privée*"<sup>13</sup>.
- faire référence, dans l'Exposé des motifs, concernant l'article 3, aux principales règles en matière de protection des données, comme les principes de limitation de la finalité, de minimisation des données, de sécurité, la désignation d'une base du traitement et la définition des éléments essentiels des traitements de données dans la réglementation. L'Exposé des motifs du Projet, dans sa version actuelle, n'explique en effet de manière détaillée que le rôle du Comité de sécurité de l'information. Bien que les délibérations de ce Comité présentent incontestablement une plus-value dans l'encadrement des échanges de données dans le secteur public, elles ne peuvent pas créer une toute nouvelle base juridique pour un traitement qui ne trouverait pas de fondement dans la réglementation en vigueur ou serait contraire à celle-ci. Ces délibérations doivent donc toujours trouver des fondements solides dans les instruments réglementaires qui s'appliquent au traitement de données en question. Il est dès lors recommandé de ne pas seulement renvoyer dans l'Exposé des motifs aux délibérations du Comité de sécurité de l'information mais aussi d'attirer l'attention sur tous les principes majeurs en matière de protection des données tels qu'exposés plus haut dans le présent alinéa.

14. L'Autorité souligne dans le même temps que même si les deux modifications suggérées au point 13 sont effectivement apportées au texte du Projet, cela ne dispense nullement les responsables du traitement de leurs obligations exposées aux points 12 et 16.

## **2. Principe de minimisation des données**

15. Le deuxième alinéa de l'article 3 du Projet cité au point 5 comprend la phrase suivante : "*Si un traitement de données (...) concerne des données susceptibles d'être réutilisées par une ou plusieurs autres Parties, dans le cadre de leurs compétences (...), la première Partie citée peut rendre ces données disponibles pour ces autres Parties à leur demande*"<sup>14</sup>. L'Autorité demande que les termes soulignés soient remplacés par le terme "*nécessaires*", afin d'harmoniser la

<sup>13</sup> Voir le troisième alinéa en page 4 de l'Exposé des motifs du Projet.

<sup>14</sup> L'Autorité fait également remarquer que le texte français actuel du deuxième alinéa de l'article 3 semble encore plus problématique sur ce point que le texte néerlandais, étant donné que le terme néerlandais "herbruikbaar" y a été traduit comme suit : "*(...) susceptibles d'être réutilisées (...)*". Dans la version française, le caractère "facultatif" du choix de procéder à un échange de données semble encore être davantage souligné, faisant apparaître la zone de tension avec l'article 5.1.c) du RGPD encore plus grande que dans le texte néerlandais.

formulation avec l'article 5.1.c) du RGPD. Le texte actuel du Projet donne en effet l'impression que des échanges de données qui ne sont pas strictement nécessaires sont également possibles, ce qui est évidemment contraire au principe de minimisation des données.

16. De manière plus générale, l'Autorité constate en outre que le Projet concerne des traitements de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes, ce qui implique que pour ces traitements, il suffit souvent que des données pseudonymisées soient utilisées. À la lumière du principe de minimisation des données, ceci est également obligatoire : dès que des données pseudonymisées suffisent à réaliser la finalité poursuivie, il convient de travailler avec de telles données. L'Autorité souligne que cet aspect doit donc également être évalué pour chaque traitement concret par les responsables du traitement concernés.

### **3. Remarque finale**

17. Le troisième alinéa de l'article 3 du Projet, cité au point 5, indique à juste titre que le Projet ne porte atteinte à aucune des obligations en matière de protection des données dans le chef des acteurs concernés. Dans un souci d'exhaustivité - et sans préjudice de toutes les autres obligations imposées par le RGPD et la LTD -, l'Autorité attire l'attention sur l'obligation, pour chaque responsable du traitement, de vérifier la nécessité ou non de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (article 35 du RGPD)<sup>15</sup>, et ce avant que des traitements de données soient rendus opérationnels dans le contexte du présent Projet.

---

<sup>15</sup> Pour des directives en la matière, voir :

- Informations sur le site Internet de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/analyse-dimpact-relative-a-la-protection-des-donnees>

- Recommandation de la CPVP n° 01/2018

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2018.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2018.pdf))

- Lignes directrices du Groupe 29 (WP 248)

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01\\_fr.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_fr.pdf)).

**PAR CES MOTIFS,**

l'Autorité estime que

- le deuxième alinéa de l'article 3 du Projet ne constitue pas en soi une base juridique précise suffisante pour pouvoir légitimer des traitements de données (points 6 à 9 inclus et 11) ;
- les deuxième et troisième alinéas de l'article 3 du Projet doivent quoi qu'il en soit être adaptés, conformément aux points 13 et 15 ;
- les différents responsables du traitement doivent systématiquement évaluer et documenter la conformité avec les règles de protection des données avant qu'un nouveau flux de données ne soit rendu opérationnel dans le présent contexte, comme expliqué aux points 11, 12, 16 et 17.

(sé) An Machtens  
Administrateur f.f.,

(sé) Willem Debeuckelaere  
Président,  
Directeur du centre de connaissances,