



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 63/2024 du 27 juin 2024

Objet : un avant-projet de loi *établissant et organisant la plateforme TRIO* (CO-A-2024-164)

Mots clés : *plateforme TRIO – personnes en incapacité de travail – trajets retour au travail – trajets de réintégration – consentement libre comme condition de traitement – finalités imprécises – encadrement de l'utilisation du numéro de Registre national – responsables conjoints du traitement – boîte aux lettres électronique sécurisée*

Traduction¹

Introduction :

L'avis concerne les articles 2 à 8 inclus d'un avant-projet de loi établissant et organisant la plateforme TRIO.

L'avant-projet vise à définir les éléments essentiels des traitements de données qui se feront via la plateforme TRIO, en particulier l'échange d'informations entre acteurs/médecins impliqués dans les trajets et procédures devant favoriser le retour au travail de personnes en incapacité de travail.

L'Autorité formule en particulier des remarques au sujet de la délimitation imprécise de certains éléments essentiels du traitement tels que les finalités visées et les catégories de données à caractère personnel qui seront traitées à cet effet.

Elle souligne également l'importance de l'analyse d'impact relative à la protection des données dans le contexte de traitements à grande échelle de données de santé et de la consultation préalable de l'Autorité dans la mesure où ces traitements engendrent un risque élevé (même après la prise de mesures visant à limiter ce risque).

¹ Pour la version originale validée collégialement, cf. la version néerlandaise du texte qui est disponible sur la version NL de la rubrique « avis » du site web de l'Autorité

Pour la liste intégrale des remarques, il est renvoyé au dispositif.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), Présentes : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix ;

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 Frank Vandenbroucke, Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (ci-après le "demandeur"), reçue le 29/04/2024 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues les 17/06/2024 et 19/06/2024 ;

Émet, le 27/06/2024, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant les articles 2 à 8 inclus d'un avant-projet de loi *établissant et organisant la plateforme TRIO* (ci-après "l'avant-projet de loi").

Contexte et antécédents

2. L'avant-projet de loi vise la création et l'organisation d'une plateforme de communication digitale (appelée plateforme TRIO) qui doit faciliter l'échange d'informations dans le cadre d'initiatives (tant sur le plan de la sécurité sociale que sur celui du droit du travail) devant favoriser le retour au travail de personnes en incapacité de travail, à savoir :

- les 'Trajets Retour Au Travail'², dont il est question aux articles 100 et 110 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 *relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités* (ci-après "la Loi assurance maladie") ;
- la 'visite de pré-reprise du travail' et les 'trajets de réintégration'³, dont il est question (respectivement) aux articles I.4-36 et I.4-72 e.s. du *Code du bien-être au travail* (ci-après le "Code") et
- la 'procédure spéciale' (examen relatif à un travail adapté ou à un autre travail avant résiliation du contrat de travail pour force majeure médicale) dans le cadre de l'article 34 de la loi du 3 juillet 1978 *relative aux contrats de travail* (ci-après "la LCT").

3. Dans les trajets et procédures précités, différents acteurs interviennent, en fonction de la situation concrète, comme :

- le conseiller en prévention-médecin du travail (ainsi que le personnel infirmier et le personnel administratif travaillant au sein du service externe de prévention et de protection au travail) ;
- le médecin-conseil (et ses collaborateurs faisant partie ou non de l'équipe multidisciplinaire) et le 'Coordinateur Retour Au Travail' de l'organisme assureur de la personne en incapacité de travail ;
- le médecin traitant de la personne en incapacité de travail (et ses collaborateurs).

4. Les réglementations respectives (la Loi assurance maladie, le Code et la LCT) prévoient expressément au cours des trajets et procédures précités une concertation et un échange d'informations entre les acteurs/médecins énumérés ci-avant. La plateforme TRIO qui doit être créée par l'avant-projet de loi doit permettre une communication digitale et un transfert d'information sécurisés (en particulier de données et rapports médicaux nécessaires en la matière) entre ces acteurs/médecins, et ce avec le consentement de la personne en incapacité de travail concernée.

² " Ces trajets ont pour but de soutenir le plus rapidement possible le titulaire reconnu incapable de travailler en mettant en place un accompagnement adapté en vue de l'exercice d'un emploi ou d'une activité correspondant à ses possibilités et ses besoins sous la coordination du Coordinateur Retour Au Travail, après un renvoi par le médecin-conseil ou le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire sur la base d'une évaluation de ses capacités restantes ou à la demande du titulaire lui-même." (voir p. 1 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet de loi)

³ "Un tel trajet formel vise à promouvoir la réintégration du travailleur qui ne peut plus exécuter le travail convenu, en donnant à ce travailleur (soit temporairement soit définitivement un travail adapté ou un autre travail)." (voir p. 1 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet de loi)

5. L'Autorité s'est déjà exprimée par le passé sur plusieurs de ces trajets et procédures ainsi que sur les traitements de données y afférents (dont la concertation et l'échange d'informations précités).

6. Le 4 octobre 2021, l'Autorité a émis l'avis n° 182/2021⁴ concernant les 'Trajets Retour Au Travail' pour travailleurs salariés. À cet égard, elle a souligné en particulier les points d'attention suivants :

- *"préciser la finalité concrète qui est visée par l'échange de données dont il est question dans le nouvel article 100, § 1^{er}/2, deuxième alinéa, 2^o à insérer dans la loi assurance maladie en vertu de l'article 2 de l'avant-projet de loi (voir le point 15) ;*
- *inscrire l'accord explicite de la personne concernée au sujet de toute intervention d'un acteur 'tiers' dans le 'Trajet Retour Au Travail' dans le nouvel article 100, § 1^{er}/2, deuxième alinéa, 3^o et 4^o à insérer dans la loi assurance maladie en vertu de l'article 2 de l'avant-projet de loi (voir les points 19, 50 et 52) ;*
- *reprendre dans l'avant-projet de loi (la finalité de) l'évaluation annuelle dont il est question à l'article 3 du projet d'arrêté royal (voir les points 24 et 25) ;*
- *préciser que les informations à collecter en vertu du nouvel article 100, § 1^{er}/2, premier alinéa, 2^o à insérer dans la loi assurance maladie comprennent également des données concernant la santé (voir les points 29 et 30) ;*
- *prévoir un délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées dans le cadre du 'Trajet Retour Au Travail' (voir le point 42) ;*
- *mentionner l'INAMI, en tant que 'destinataire tiers' de données à caractère personnel du 'Dossier Retour Au Travail' en vue de la finalité d'évaluation (annuelle) dont il est question à l'article 3 du projet d'arrêté royal (voir le point 56) ;*
- *supprimer le dernier alinéa du nouvel article 100, § 1^{er}/2 à insérer dans la loi assurance maladie en vertu de l'article 2 de l'avant-projet de loi car il est contraire à l'interdiction de retranscription (voir le point 60) ;*
- *délimiter davantage le groupe, décrit de manière très large, d'acteurs 'tiers' impliqués dans la concertation et l'exécution relatives au 'Trajet Retour Au Travail' dans le nouvel article 215sexiesdecies, deuxième alinéa à insérer dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi assurance maladie en vertu de l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal (voir les points 16 et 50) ;*
- *inscrire l'accord de la personne concernée dans le nouvel article 215sexiesdecies, quatrième alinéa à insérer dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi assurance maladie en vertu de l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal, en ce qui*

⁴ Avis n° 182/2021 concernant un avant-projet de loi instaurant le "Trajet Retour Au Travail" sous la coordination du "Coordinateur Retour Au Travail" dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la (Loi assurance maladie) (voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-182-2021.pdf>.)

concerne la communication d'informations par l'organisme assureur au médecin traitant du titulaire (voir le point 18) ;

- *prévoir une précision minimale du contenu du questionnaire, dont il est question dans le nouvel article 215decies, § 1^{er} à insérer dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi assurance maladie, en vertu de l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal (voir les points 29 et 30)."*

7. Le 21 octobre 2022, l'Autorité a émis l'avis n° 244/2022⁵ concernant les 'Trajets Retour Au Travail' pour travailleurs indépendants. Plusieurs remarques formulées dans l'avis précité n° 182/2021 avaient été manifestement prises en compte ici ; l'Autorité a encore rappelé ce qui suit :

- *"délimiter davantage le groupe d'acteurs 'tiers' décrit de manière large - conformément au nouvel article 25/10 à insérer -, en particulier "les services et institutions des Régions et des Communautés participant à la réinsertion socioprofessionnelle ou d'autres prestataires de services " (voir les points 19 et 49) ;*
- *reprendre le modèle de "questionnaire relatif au lancement d'un Trajet Retour Au Travail" en annexe de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 (voir le point 31) ;*
- *préciser explicitement dans l'avant-projet de loi que l'étude scientifique sera réalisée à l'aide de données anonymes (voir le point 32)."*

8. Le 19 juillet 2022, l'Autorité a émis l'avis n° 159/2022⁶ concernant la procédure spécifique dans le cadre de l'article 34 de la LCT (examen relatif à un travail adapté ou à un autre travail avant rupture du contrat de travail pour force majeure médicale). À cet égard, elle a souligné en particulier ce qui suit :

- *"donner un relevé transparent et exhaustif des (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées dans le cadre de la procédure spécifique visant à mettre fin à un contrat de travail pour force majeure médicale (voir le point 18) ;*
- *prévoir un délai de conservation maximal des données à caractère personnel qui seront enregistrées et traitées dans le cadre de la nouvelle procédure spécifique (visant à mettre fin à un contrat de travail pour force majeure médicale) qui doit être instaurée (voir les points 31 et 32) ;*
- *désigner de manière transparente et explicite le(s) responsable(s) du traitement au sens du RGPD (voir les points 36 e.s.) ;*

⁵ Avis n° 244/2022 concernant un avant-projet de loi instaurant le "Trajet Retour Au Travail" sous la coordination du "Coordinateur Retour Au Travail" dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants et des conjoints aidants et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants en ce qui concerne l'instauration des "Trajets Retour Au Travail" sous la coordination d'un "Coordinateur Retour Au Travail" (voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-244-2022.pdf>.)

⁶ Avis n° 159/2022 concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives à l'incapacité de travail et un projet d'arrêté royal modifiant le code du bien-être au travail concernant le trajet de réintégration pour les travailleurs en incapacité de travail (voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-159-2022.pdf>.)

- énumérer les (catégories de) destinataires auxquels des données à caractère personnel seront communiquées, ainsi que les circonstances de cette communication et les motifs y afférents (voir le point 43)."

9. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure l'avant-projet de loi qui est à présent soumis pour avis respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Remarques préalables

10. Chaque traitement de données à caractère personnel doit avoir une base de licéité, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e) du RGPD⁷.

11. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*, de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6, paragraphe 3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées⁸. En d'autres termes, la réglementation qui encadre des traitements de données ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées peuvent entrevoir clairement les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

12. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, la norme législative doit au moins définir les éléments essentiels suivants du traitement :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) ;
- l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

⁷Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)"

⁸ Voir également le considérant 41 du RGPD.

Si les traitements de données envisagés représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées⁹, la norme législative doit en outre définir les éléments (essentiels) du traitement suivants :

- les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai maximal de conservation des données ;
- les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que les motifs y afférents ;
- le cas échéant et dans la mesure où cela est nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

Les traitements de données encadrés dans l'avant-projet de loi constituent bel et bien une telle ingérence importante : le demandeur indique en effet lui-même dans le formulaire de demande d'avis que le projet normatif en question concerne des traitements de données à grande échelle de catégories particulières de données (de santé sensibles) qui impliquent le croisement ou le couplage de différentes sources et pouvant donner lieu à une décision aux conséquences négatives pour les personnes concernées. Le projet normatif prévoit par ailleurs l'utilisation du numéro de Registre national.

13. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée¹⁰. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "*n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*¹¹".

⁹ Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : le traitement concerne un traitement (à grande échelle) de catégories particulières de données à caractère personnel (art. 9 et 10 du RGPD) relatives à des personnes vulnérables, impliquant le croisement ou le couplage de données à caractère personnel provenant de différentes sources à des fins de surveillance et de contrôle et pouvant, le cas échéant, donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées. Parmi les autres caractéristiques à prendre en compte figurent notamment : une communication des données à des tiers, une éventuelle limitation des droits des personnes concernées et la possibilité d'utiliser le numéro de Registre national.

¹⁰ Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, p. 189 ;
- Avis 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, Doc. Parl. Chambre 2002-03, n° 2125/2, p. 539 ;
- Avis 37.765/1/2/3/4, rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, Doc. Parl. Chambre 2004-05, n° 1437/2.

¹¹ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; Avis du Conseil d'État 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

14. L'Autorité fait remarquer que l'article 5, § 1^{er} de l'avant-projet de loi prévoit expressément que la plateforme TRIO fonctionne "avec l'accord de la personne en incapacité de travail".

Interrogé quant à la portée de cet 'accord' [NdT : 'consentement' au sens du RGPD], le demandeur précise avant tout ce qui suit : "*Si aucun accord n'est donné, l'échange de données (traitement de données) ne peut pas se faire via la plateforme TRIO. Cet accord ne peut pas être considéré indépendamment du consentement qui est défini par exemple à l'article 100, § 1^{er}/2, deuxième alinéa et à l'article 110, § 2, deuxième alinéa de la (Loi assurance maladie) et à l'article I.4.73, § 3 du (Code). Si la personne en incapacité de travail ne donne par exemple pas son accord concernant le traitement des données à caractère personnel repris dans le Dossier Retour Au Travail, il ne peut pas y avoir de Trajet Retour Au Travail.*" [NdT : tous les passages du demandeur cités dans le présent avis ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle].

Après que des explications complémentaires lui aient été demandées, le demandeur a nuancé comme suit : "*La plateforme TRIO n'est pas une plateforme obligatoire, mais bien une manière plus sûre que l'utilisation actuelle de l'e-mail et de la correspondance papier. Un 'flux de données' alternatif est donc encore bel et bien toujours possible. La personne en incapacité de travail n'a pas accès elle-même à la plateforme, elle recevra donc toujours les informations comme cela se fait déjà à l'heure actuelle. La personne en incapacité de travail donne donc par exemple son accord à l'INAMI pour traiter (techniquement) ses données sur la plateforme TRIO, et ce outre l'accord qu'elle donne pour démarrer le trajet.*"

15. L'Autorité recommande avant tout de considérer la mesure dans laquelle la personne en incapacité de travail concernée peut également accéder à la plateforme TRIO ; l'accès et la transparence ne peuvent que favoriser la confiance de ces personnes concernées dans la plateforme.

16. L'Autorité fait remarquer par ailleurs que l'envoi d'informations de santé sensibles 'par simple e-mail' offre une protection insuffisante des données qui y sont reprises, et ne peut pas (plus) être accepté. L'utilisation d'une boîte aux lettres électronique sécurisée (comme l' 'eHealth-Box' ou une boîte aux lettres électronique sécurisée similaire) pourrait être envisagée à cet égard. Un consentement 'libre' implique en effet qu'un choix peut être fait entre des alternatives valables et équivalentes (en particulier au niveau de la protection et de la sécurité des données), à savoir : via une correspondance papier ou via une boîte aux lettres électronique sécurisée (outre la plateforme TRIO).

17. Dans le cadre de ses avis antérieurs émis au sujet du 'Trajet Retour Au Travail ' (n° 182/2021 et 244/2022), l'Autorité a déjà constaté que le fondement de licéité pour les traitements de données allant de pair avec ces trajets ne doit pas être recherché dans le consentement (articles 6.1.a) et

9.2.a) du RGPD) mais dans l'encadrement légal (la Loi assurance maladie) (articles 6.1.c) et 9.2.g) du RGPD), de sorte que le principe de légalité décrit aux points 11 et 12 intervient ici pleinement. Toutefois, il n'en reste pas moins que l'inscription d'un consentement dans la réglementation peut bel et bien constituer une plus-value en tant que 'condition complémentaire' que les États membres peuvent prévoir en vertu de l'article 9.4 du RGPD au sujet du traitement de données de santé, entre autres.

18. Dans la mesure où la plateforme TRIO offre une alternative numérique pour l'échange d'informations (sur papier ou par e-mail) dans le cadre de procédures et trajets devant favoriser le retour au travail de personnes en incapacité de travail, l'Autorité souligne également (comme elle l'a également souligné dans ses avis sur des projets de normes pour l'utilisation de l'eBox¹² et d'autres projets de normes en matière de numérisation¹³) que le consentement ne constitue pas le fondement de licéité (au sens des articles 6.1, a) et 9.2, a) du RGPD) pour l'échange numérique d'informations. L'échange d'informations sera en effet (également) basé, conformément aux articles 6.1.c) et 9.2.g) du RGPD, sur le cadre législatif de ces procédures et trajets en vue du retour au travail des personnes en incapacité de travail. L'avant-projet de loi sera donc toujours un complément aux autres textes normatifs qui déterminent les éléments essentiels du traitement nécessaire à la réalisation des procédures et trajets précités. Le consentement est dès lors, de ce point de vue également, une garantie complémentaire appropriée. Toutefois, cela n'empêche pas que, comme toute manifestation de volonté, cet 'accord' préalable doit être libre, éclairé, spécifique et univoque.

19. Vu que les traitements de données encadrés par l'avant-projet de loi vont de pair avec un traitement à grande échelle de catégories particulières de données à caractère personnel, en particulier au sens de l'article 9 du RGPD (comme l'indique également lui-même le demandeur dans le formulaire de demande d'avis), le(s) responsable(s) du traitement est (sont) obligé(s) de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données avant de procéder au traitement, conformément à l'article 35.3 du RGPD. S'il s'avérait que le traitement présente un risque élevé (même après la prise de mesures visant à limiter ce risque)¹⁴, l'Autorité doit, conformément à l'article 36 du RGPD, être consultée au préalable à cet égard.

¹² Voir les points 19 de l'avis n° 168/2023 du 18 décembre 2023 *concernant un avant-projet de loi visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales* (voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-168-2023.pdf>).

¹³ Voir les points 8 e.s. de l'avis n° 93/2023 du 17 mai 2023 *concernant l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des institutions* (voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-93-2023.pdf>).

¹⁴ Le formulaire de demande d'avis indique que le traitement a été soumis à une analyse d'impact relative à la protection des données et qu'un risque résiduel a été constaté.

1. Finalités du traitement

20. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

21. L'article 7, § 3 de l'avant-projet de loi mentionne les finalités suivantes du traitement des données reprises dans la plateforme TRIO (soulignement par l'Autorité) :

"1° l'échange d'informations dans le cadre du démarrage, du suivi et de l'évaluation du trajet concerné ou de la procédure concernée visé à l'article 5, § 1^{er}, 1^o¹⁵ par les acteurs mentionnés à l'article 5, § 2¹⁶ qui sont impliqués dans ce trajet ou cette procédure, afin de leur permettre d'accomplir leurs missions inscrites dans la réglementation applicable ;

2° l'échange d'informations, en dehors d'un trajet ou procédure visé à l'article 5, § 1^{er}, 1^o qui sont liées à l'évaluation de l'état d'incapacité de travail, ainsi qu'à l'estimation du fonctionnement et des possibilités pour la personne en incapacité de travail de reprendre le travail, par les acteurs mentionnés à l'article 5, § 2 afin de leur permettre d'exercer leurs missions inscrites dans la réglementation applicable ;¹⁷

3° l'établissement de statistiques sur l'utilisation de la plateforme TRIO en ce qui concerne le nombre de trajets et de procédures démarrés et clôturés visés à l'article 5, § 1^{er}, 1^o ainsi que le nombre de

¹⁵ L'article 5, § 1^{er}, 1^o de l'avant-projet de loi mentionne explicitement les trajets/procédures suivant(e)s :

"a) le "Trajet Retour Au Travail" visé à l'article 100, § 1^{er}/1 ou à l'article 110, § 1^{er} de la loi (Loi assurance maladie) ;

b) la visite de pré-reprise du travail visée à l'article I.4-36 du code ;

c) le trajet de réintégration visé à la section 2 du livre I, titre 4, chapitre VI du code ;

d) la procédure spéciale dans le cadre de l'article 34 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail visée à la section 3 du livre I, titre 4, chapitre VI du code."

¹⁶ L'article 5, § 2 de l'avant-projet de loi mentionne explicitement les acteurs suivants :

"1° les médecins-conseils, les collaborateurs de l'équipe multidisciplinaire, les collaborateurs administratifs appartenant à la direction médicale et travaillant sous la responsabilité de ces médecins-conseils ou de ces collaborateurs de l'équipe multidisciplinaire et les "Coordinateurs Retour Au Travail", travaillant dans l'organisme assureur auprès duquel la personne en incapacité de travail est affiliée ou inscrite ;

2° les conseillers en prévention-médecins du travail, le personnel infirmier et le personnel administratif travaillant sous la responsabilité de ces conseillers en prévention-médecins du travail et employés dans la section chargée de la surveillance médicale du service externe de prévention et de protection au travail auquel l'employeur de la personne en incapacité de travail fait appel ;

3° les médecins traitants de la personne en incapacité de travail et les collaborateurs administratifs travaillant sous la responsabilité de ces médecins traitants."

¹⁷ Il est également fait référence à cet échange d'informations en des termes quasiment identiques à l'article 5, § 1^{er}, 2^o de l'avant-projet de loi : *"l'échange d'informations relatif à la personne en incapacité de travail qui n'est pas directement lié à l'un des trajets ou procédures visés au 1^o, mais où, compte tenu des missions qui doivent être exercées par l'acteur concerné et qui sont inscrites dans la réglementation applicable en matière, selon le cas, d'évaluation de l'état d'incapacité de travail et de réintégration de la personne en incapacité de travail, certaines données doivent être obtenues auprès d'un autre acteur."*

notifications traitées et non traitées envoyées au sein de la plateforme TRIO par les acteurs concernés visés à l'article 5, § 2.¹⁸"

22. L'article 5, § 1^{er} de l'avant-projet de loi précise encore ce qui suit au sujet de l'échange d'informations visé : "*La plate-forme TRIO vise à optimiser, avec l'accord de la personne en incapacité de travail, via la création d'un "dossier personne en incapacité de travail", l'échange électronique des informations pseudonymisées suivantes, avec les garanties nécessaires en matière de sécurité de l'information et de protection de la vie privée entre les acteurs visés au paragraphe 2.*" (soulignement par l'Autorité)

23. L'article 5, § 3 mentionne encore que la plateforme TRIO permet pour les acteurs concernés précités :

"1° de consulter les données du "dossier personne en incapacité de travail" et ainsi connaître le trajet ou la procédure en cours pour une personne en incapacité de travail ;

2° de communiquer à un autre acteur les documents utilisés ou rédigés dans le cadre du trajet ou de la procédure, ainsi que de consulter ces mêmes documents. (...);¹⁹

3° de communiquer ou d'obtenir les données à caractère personnel relatives à la santé de la personne en incapacité de travail qui sont nécessaires, selon le cas, en vue des missions inscrites dans la réglementation applicable en matière d'évaluation de l'état d'incapacité de travail et des possibilités de reprise du travail et de réintégration ;" (...)

24. Afin d'accroître la lisibilité et la compréhension des finalités visées par la création de la plateforme TRIO et les traitements de données y afférents, l'Autorité recommande avant tout de les rassembler de manière structurée dans un seul article, en faisant une distinction entre les finalités opérationnelles d'une part, et les finalités statistiques d'autre part.

25. L'Autorité fait par ailleurs remarquer que l' 'échange d'informations' ne peut généralement pas constituer une finalité en soi, mais plutôt une modalité/un mode de traitement de données permettant de réaliser une finalité déterminée (en l'espèce plus particulièrement l'exécution des trajets et procédures précités devant favoriser le retour au travail de personnes en incapacité de travail).

26. L'Autorité a également interrogé le demandeur concernant "*l'échange électronique d'informations pseudonymisées²⁰*, dont il est question à l'article 5, § 1^{er} précité de l'avant-projet de loi.

¹⁸ Il est également fait référence à l'établissement de statistiques en des termes quasiment identiques à l'article 5, § 3, 4° de l'avant-projet de loi : "*établir des statistiques sur l'utilisation de la plateforme TRIO en ce qui concerne le nombre de trajets et de procédures démarrés et clôturés visés au paragraphe 1^{er}, 1°, ainsi que le nombre de notifications traitées et non traitées envoyées au sein de la plateforme TRIO par les acteurs concernés visés au paragraphe 2.*"

¹⁹ "*Ces documents sont mis à disposition via la plateforme TRIO par l'acteur visé au paragraphe 2 qui a établi le document en question ou a reçu l'accord de la personne en incapacité de travail pour le mettre à disposition sur la plateforme TRIO.*"

²⁰ Soulignement par l'Autorité.

27. Le demandeur précise à cet égard : *"Le principe de pseudonymisation implique que lors de l'échange proprement dit, les données personnelles sont remplacées par un pseudonyme afin d'éviter que la personne en incapacité de travail dont les données sont échangées via la plateforme puisse être identifiée. Le processus de pseudonymisation est réversible, ce qui signifie que lorsque les données arrivent dans l'application du destinataire qui dispose de toutes les autorisations nécessaires pour se connecter à la plateforme, celles-ci sont 'dépseudonymisées'. Ce principe assure que la Smals, qui gère la plateforme TRIO au niveau technique, n'aie pas connaissance des données qui sont transmises via la plateforme. Dans ce cadre, les services de pseudonymisation de eHealth sont utilisés."*

En ce qui concerne le contenu du 'dossier personne en incapacité de travail' qui doit être créé, le demandeur a également précisé ce qui suit : *"Dans la plateforme TRIO, nous ne conserverons par exemple que le NISS pseudonymisé de l'assuré, les documents (pseudonymisés étant donné que ceux-ci peuvent également contenir des informations sensibles) qu'une partie veut échanger avec une autre partie et les notifications pseudonymisées qui sont échangées entre les parties via la plateforme TRIO."*

28. L'Autorité ne peut se défaire de l'impression que le but est de mettre en œuvre aussi bien la pseudonymisation (du NISS) que le cryptage (des informations à échanger) comme mesures de sécurité. Le cas échéant, il serait alors éventuellement préférable de mentionner à l'article 5, § 1^{er} de l'avant-projet de loi un échange d'informations 'chiffré' ou 'crypté' et à l'article 6 de l'avant-projet de loi, un numéro d'identification 'pseudonymisé' (en précisant le cas échéant dans l'Exposé des motifs que les acteurs, dont il est question dans l'avant-projet de loi, qui accèdent à la plateforme TRIO, pourront utiliser 'les données complémentaires permettant de relier les informations aux personnes concernées'²¹ et procéderont dès lors au traitement de données à caractère personnel non pseudonymisées (et donc directement identifiables), vu leur nécessité pour réaliser les finalités visées par leur intervention).

29. L'Autorité renvoie également, par souci d'exhaustivité, aux autres mesures techniques et organisationnelles (autres que la pseudonymisation et le chiffrement) dont il est question à l'article 32 du RGPD²² et à l'article 9 de la LTD²³, en particulier eu égard au traitement à grande échelle

²¹ L'article 4.5) du RGPD définit la 'pseudonymisation' comme étant : *"le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable"*.

²² L'article 32 du RGPD mentionne également, en plus de la pseudonymisation et du chiffrement, les mesures de sécurité suivantes : *"des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes et des services de traitement ; des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ; une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement"*.

²³ L'article 9 de la LTD impose au responsable du traitement de prendre les mesures suivantes lors du traitement (notamment) de données concernant la santé :

(notamment) de données à caractère personnel relatives à la santé. Elle souligne parallèlement l'importance de la mise en œuvre d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès pour la plateforme TRIO.²⁴

1.1. Finalité opérationnelle

30. Selon la formulation de l'avant-projet de loi, la création et l'organisation de la plateforme TRIO visent en particulier la facilitation et l'optimisation de l'échange d'informations entre les acteurs-médecins impliqués dans les trajets et procédures encadrés dans (d'autres) réglementations (la Loi assurance maladie et le Code en particulier) qui doivent favoriser le retour au travail de personnes en incapacité de travail, ainsi que d'autres missions ancrées dans la réglementation de ces acteurs-médecins qui comprennent l'évaluation de l'incapacité de travail et la réintégration de personnes en incapacité de travail. Dans la mesure où l'avant-projet de loi parle également de la création d'un 'dossier personne en incapacité de travail' (qu'il semble falloir distinguer des dossiers que l'acteur-médecin concerné établit individuellement dans le cadre d'un(e) trajet/procédure/mission déterminé(e)), cela laisse supposer que la plateforme TRIO ne servira donc pas simplement de 'plateforme d'échange/relais' d'informations enregistrées ailleurs (auprès des différents acteurs-médecins) mais enregistrera aussi elle-même des dossiers (centralisés) de personnes en incapacité de travail. L'Autorité a demandé des précisions au demandeur à cet égard.

31. En premier lieu, le demandeur a expliqué ce qui suit : "*Le 'dossier personne en incapacité de travail' est un dossier contenant seulement un nombre limité de données. Il s'agit d'un genre de 'point de départ' sur la base duquel les informations sont échangées de sorte que chaque acteur puisse compléter son propre dossier. Sur la base des informations reçues via la plateforme TRIO, ce sont par exemple le médecin-conseil, le Coordinateur Retour Au Travail et le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire qui complètent les données du Dossier Retour Au Travail qui se trouve dans l'application adéquate de l'organisme assureur.*

Le 'dossier personne en incapacité de travail' en question n'est pas enregistré de manière centralisée ; la plateforme TRIO vise uniquement l'échange de données (relais)."

^{1°} les catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel, sont désignées par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées ;

^{2°} la liste des catégories des personnes ainsi désignées est tenue à la disposition de l'autorité de contrôle compétente par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant ;

^{3°} il veille à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées."

²⁴ Voir à cet effet notamment la recommandation n° 01/2008 de la Commission de la protection de la vie privée (prédécesseur en droit de l'Autorité) du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public* (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-01-2008.pdf>).

32. Suite à demande d'informations complémentaires (concernant le fonctionnement de ce 'dossier personne en incapacité de travail' et la plus-value de la plateforme TRIO par rapport à la plateforme eHealth²⁵ comme simple 'relais'), le demandeur nuance : "*Dans la plateforme TRIO, un dossier sera quand même créé, mais celui-ci contient un ensemble de données plus limité qu'un dossier complet d'une personne en incapacité de travail auprès d'un organisme assureur ou d'un service de prévention externe. Dans la plateforme TRIO, nous ne conserverons par exemple que le NISS pseudonymisé de l'assuré, les documents (pseudonymisés étant donné qu'ils peuvent aussi contenir des informations sensibles) qu'une partie veut échanger avec une autre partie et les notifications pseudonymisées qui sont échangées entre les parties via la plateforme TRIO. Dans ce cadre, l'avant-projet de loi entend constituer la base légale pour conserver ces données (limitées) sur la plateforme TRIO. (...)*

La plateforme eHealth permet seulement d'échanger de petits fichiers, ce qui empêche donc l'échange de plus grands documents médicaux (avec des photos par exemple).

Il est également requis de connaître le nom de la personne que l'on souhaite contacter.

Dans la plateforme TRIO, un médecin-conseil (de l'organisme assureur X) pourra dès lors indiquer qu'il souhaite envoyer un message au service de prévention sans devoir savoir qui est le médecin du travail de l'assuré. En arrière-plan, le programme va vérifier quel est le service de prévention (par exemple le service de prévention Y) de l'employeur qui emploie le travailleur et le message est alors mis à la disposition du bon service de prévention. Seuls les acteurs du service de prévention Y pourront consulter le contenu du message. Il en va de même en sens inverse.

Il s'agit à l'heure actuelle des plus grands problèmes. Les médecins-conseils et les médecins du travail trouvent qu'il est très difficile de se contacter parce que ces données ne sont pas toujours connues (par la personne en incapacité de travail)."

33. L'Autorité a également interrogé le demandeur quant à la portée de l'échange d'informations dont il est question au point 2^o précité de l'article 5, § 1^{er} de l'avant-projet de loi et de quels 'autres trajets ou procédures que ceux visés au point 1^o précité' il s'agit éventuellement. Le demandeur répond comme suit : "*On ne vise en soi aucun autre 'trajet'.*"²⁶

²⁵ L'article 4 de la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth et portant diverses dispositions décrit la finalité de la plate-forme eHealth comme suit : "*La plate-forme eHealth a pour but d'optimiser la qualité et la continuité des prestations de soins de santé et la sécurité du patient, de promouvoir la simplification des formalités administratives pour tous les acteurs des soins de santé et de soutenir la politique en matière de santé, et ce par des prestations de services et des échanges d'informations électroniques mutuels entre tous les acteurs des soins de santé, organisés avec les garanties nécessaires sur le plan de la sécurité de l'information et de la protection de la vie privée.*"

²⁶ Le demandeur précise par ailleurs : "*Il s'agit plutôt d'informations que le médecin-conseil souhaite par exemple obtenir :*

- *du médecin traitant de la personne en incapacité de travail dans le cadre des missions confiées à ce médecin-conseil dans la réglementation concernant l'évaluation de l'état d'incapacité de travail tel que défini à l'article 100 de la (Loi assurance maladie) ou aux articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants ;*
- *du conseiller en prévention-médecin du travail dans le cadre des missions confiées à ce médecin-conseil dans la réglementation concernant l'octroi de l'autorisation de reprendre le travail pendant l'incapacité de travail (sans que cette reprise du travail ne fasse partie d'un trajet visé à l'article 5, § 1^{er}, 1^o de l'avant-projet de loi) – cf. l'article 230, § 2 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la (Loi assurance maladie) et les articles 23bis et 23bis/1*

Si on ne vise effectivement aucun autre trajet, il conviendrait de supprimer ce point 2°. Si tel était le cas malgré tout, il convient de le préciser et la portée de "*l'évaluation de l'état d'incapacité de travail et de réintégration de la personne en incapacité de travail*" doit être précisée également.

34. L'Autorité recommande quoi qu'il en soit de retravailler en profondeur l'article 5 et l'article 7, § 3 de l'avant-projet de loi et de les reformuler afin de refléter clairement les différentes finalités que la plateforme TRIO entend réaliser, de quelle manière et à l'aide de quelles fonctionnalités (comme 'relais' versus 'espace de stockage'). L'auteur de l'avant-projet de loi est ainsi invité à réfléchir sérieusement à la nécessité (et aux éventuels risques supplémentaires qui y sont liés au niveau de la protection des données) de :

- créer une plateforme d'échange supplémentaire pour les données de santé, en plus de la plateforme eHealth, et
- créer un 'dossier (supplémentaire) personne en incapacité de travail' pour ainsi dire dérivé et composé sur la base d'informations provenant des dossiers détenus individuellement par les différents acteurs/médecins dans le cadre de la réglementation qui leur est applicable.

35. L'Autorité rappelle à cet égard que les données doivent autant que possible être collectées de manière unique. Il faut éviter de copier les données au départ de sources²⁷ existantes et lorsque des fichiers dérivés doivent quand même être créés (ce qui nécessite une justification), ceux-ci doivent, sous réserve du principe de légalité, être limités à un minimum et concerner en particulier des données qui sont peu susceptibles d'être modifiées et qui ne concernent pas des catégories particulières de données à caractère personnel au sens des articles 9 et 10 du RGPD.²⁸

de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants."

²⁷ Voir par analogie la recommandation d'initiative n° 09/2012 de la Commission de protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, *relative aux sources authentiques de données dans le secteur public*.

L'Autorité rappelle ci-dessous quelques recommandations générales relatives aux sources de données authentiques :

- La collecte unique ne peut pas conduire au court-circuitage du principe de limitation des finalités (article 5.1.b) du RGPD). Il convient donc d'éviter de décrire les finalités de façon générale ou trop vague.
- Dans le cadre d'une source authentique, il est uniquement permis de collecter/conserver/transmettre des données pertinentes et non excessives, et ce en ce qui concerne :
 - le groupe de personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées ;
 - la nature et la quantité de données qui sont traitées ;
 - les catégories de tiers auxquels les données peuvent être fournies.
- Les données doivent être recueillies autant que possible au moyen d'une collecte unique. Il faut éviter de copier les données au départ de sources authentiques de données existantes et lorsque des fichiers dérivés doivent quand même être créés (ce qui nécessite une justification), ceux-ci doivent, sous réserve du principe de légalité, être limités à un minimum et concerner en particulier des données qui sont peu susceptibles d'être modifiées et qui ne concernent pas des catégories particulières de données à caractère personnel au sens des articles 9 et 10 du RGPD.
- L'exactitude des données dans une source authentique est cruciale.
- Des mesures techniques et organisationnelles appropriées doivent être prises afin de garantir l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données (du traitement de données). Une bonne gestion des utilisateurs et des accès en fait partie.

²⁸ Voir également l'avis n° 198/2021 du 25 octobre 2021 *sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière, à l'exception du statut administratif et pécuniaire des agents et (2) sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 4 avril 2019 relatif*

36. Le caractère imprécis et incomplet des finalités qui doivent être réalisées avec un traitement de données ne permet pas à l'Autorité de vérifier correctement leur conformité avec les principes de protection des données tels que la limitation des finalités (article 5.1.b) du RGPD), la minimisation des données (article 5.1.c) du RGPD) et la limitation de la conservation (article 5.1.e) du RGPD).

1.2. Finalité statistique

37. L'article 7, § 3, 3^o précité de l'avant-projet de loi mentionne l'établissement de statistiques sur l'utilisation de la plateforme TRIO en ce qui concerne le nombre de trajets et de procédures démarrés et clôturés ainsi que le nombre de notifications traitées et non traitées envoyées au sein de la plateforme TRIO par les acteurs concernés.

38. L'Autorité a interrogé le demandeur concernant la notion de 'notifications', que le demandeur précise comme suit : "*Il s'agit de messages (via un champ de texte libre) que les acteurs concernés peuvent s'envoyer de manière sécurisée pour poser des questions ciblées (par exemple la fourniture d'informations complémentaires à un document médical).*

39. L'Autorité estime que l'étude statistique ainsi décrite peut être considérée comme étant une finalité déterminée, explicite et légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. Elle se demande toutefois si de telles statistiques ne peuvent pas être générées de manière 'anonyme' (sans traitement de données à caractère personnel) au départ de la plateforme TRIO.

40. L'Autorité renvoie dans ce contexte à l'article 89.1 du RGPD qui s'applique aux traitements en vue de finalités scientifiques ou statistiques qui doivent de préférence (et pour autant que possible) être réalisés par un traitement ultérieur qui ne permet pas ou plus l'identification de la personne concernée. L'Autorité y reviendra encore dans le présent avis.

2. Catégories de données à caractère personnel et personnes concernées

41. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées ('minimisation des données').

42. L'article 6 de l'avant-projet de loi précise ce qui suit : "

aux amendes administratives en matière de sécurité routière, pour ce qui concerne le statut administratif et pécuniaire des agents (points 55 e.s.).

"Un "dossier personne en incapacité de travail" de la plateforme TRIO contient toujours les données structurées suivantes :

- 1° la date de création du "dossier personne en incapacité de travail" ;*
- 2° le numéro du "dossier personne en incapacité de travail".*

Pour chaque personne en incapacité de travail, les catégories de données suivantes peuvent être enregistrées dans ce "dossier personne en incapacité de travail" :

1° les données d'identité (à savoir le nom, le prénom et le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi BCSS²⁹) des personnes physiques ou morales suivantes : la personne en incapacité de travail, le médecin-conseil (et son collaborateur administratif³⁰), le collaborateur de l'équipe multidisciplinaire, le "Coordinateur Retour Au Travail", le médecin traitant (et son collaborateur administratif³¹), le conseiller en prévention-médecin du travail et le personnel infirmier et le personnel administratif travaillant au sein de la section chargée de la surveillance médicale du service externe de la prévention et de la protection au travail³².

2° les données relatives au trajet ou à la procédure dont la personne en incapacité de travail visée au 1°, a), fait l'objet, le cas échéant :

- a) la date de réception de la demande d'ouverture du type de trajet ou de procédure concerné ;*
- b) les dates de début et de fin du type de trajet ou de procédure concerné ;*
- c) le type de trajet ou de procédure, avec la décision visée à l'article I.4-73 du code en cas de trajet de réintégration visé à la section 2 du livre I, titre 4, chapitre VI, du code ;*
- d) le statut³³ du type de trajet ou de procédure concerné.*

3° les données de santé liées à l'évaluation de l'état d'incapacité de travail, ainsi qu'à l'estimation du fonctionnement et des possibilités pour la personne en incapacité de travail visée au 1°, a), de reprendre le travail ;

²⁹ Loi BCSS = loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

³⁰ Il s'agit du collaborateur administratif "appartenant à la direction médicale de l'organisme assureur et travaillant sous la responsabilité du médecin-conseil".

³¹ Il s'agit du collaborateur administratif "travaillant sous la responsabilité du médecin traitant".

³² Pour le service externe de prévention et de protection au travail, l'article 6, deuxième alinéa, 1°, j) de l'avant-projet de loi précise que le nom et "le numéro d'identification à la Banque Carrefour des Entreprises, visé à l'article III.17 du Code de droit économique" sera enregistré.

³³ Interrogé quant à la portée du 'statut' d'un trajet, le demandeur précise ce qui suit : "L'acteur doit pouvoir constater rapidement l'état d'un trajet ou d'une procédure déterminé(e) si la personne en incapacité de travail demande par exemple certaines informations." Le demandeur mentionne les statuts possibles suivants : "trajet en cours" qui peut être précisé (selon le trajet concret/la procédure concrète) par "plan provisoire" ou "recours contre la décision", ainsi que "trajet clôturé" qui peut être précisé (selon le trajet concret/la procédure concrète) par "refus d'évaluation de réintégration", "rapport motivé", "plan accepté par WN", "plan refusé par WN", "non définitivement en incapacité", "définitivement en incapacité".

4° les documents suivants qui, le cas échéant, en fonction du trajet ou de la procédure applicable, sont joints au "dossier personne en incapacité de travail" et mis à la disposition des acteurs concernés : (en mentionnant pour chaque trajet/procédure un "rapport médical" outre des renvois vers les formulaires et pièces spécifiques dont il est question dans la Loi assurance maladie et le Code ainsi que leurs éventuels arrêtés d'exécution). "

43. Bien que le caractère imprécis et incomplet des finalités qui doivent être réalisées avec un traitement de données ne permette pas à l'Autorité de vérifier correctement leur conformité avec les principes de protection des données comme la minimisation des données (article 5.1.c) du RGPD) et la limitation de la conservation (article 5.1.e) du RGPD), l'Autorité fait d'ores et déjà remarquer ce qui suit.

2.1. Finalité opérationnelle

44. L'Autorité reconnaît l'importance d'une identification correcte sur la plateforme TRIO de la personne en incapacité de travail d'une part, et des autres acteurs actifs sur la plateforme d'autre part et du traitement de données à cet effet qui répondent aux exigences de qualité et d'exactitude. L'Autorité rappelle aussi de manière générale que les numéros d'identification unique font l'objet d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les États membres qui définissent 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. Ainsi, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà attiré précédemment³⁴ l'attention sur le respect des garanties suivantes en la matière :

- l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers ;
- les finalités doivent être précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse prévoir les types de traitements visés ;
- la durée de conservation et les éventuelles communications à des tiers doivent également être encadrées ;
- des mesures techniques et organisationnelles doivent encadrer adéquatement l'utilisation sécurisée ; et
- le non-respect des dispositions encadrant l'utilisation doit être sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

³⁴ Voir l'avis n° 19/2018 du 29 février 2018 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur"*.

45. Vu ce qui précède, l'Autorité estime que l'éventuelle utilisation du numéro de Registre national, telle que reprise à l'article 6 de l'avant-projet de loi, en particulier dans le chef des acteurs actifs sur la plateforme TRIO, doit être mieux encadrée.

46. L'Autorité a interrogé le demandeur au sujet des 'données de santé' dont il est question au point 3° précité de l'article 6 de l'avant-projet de loi, et de la mesure dans laquelle elles correspondent aux/diffèrent des données reprises dans les documents dont il est question au point 4° précité. Le demandeur répond comme suit : "*Il s'agit par exemple de données mentionnées sur le certificat d'incapacité de travail telles que l'affection ou le code de pathologie, ou de rapports médicaux qui ne sont pas reliés à un trajet ou à une procédure décrit(e) dans l'avant-projet de loi (article 5, § 1^{er}, 1° de l'avant-projet de loi).*"

47. L'Autorité estime que le renvoi aux données de santé au point 3° précité est trop large et trop vague de sorte qu'il ne respecte pas le principe de minimisation des données de l'article 5.1.c) du RGPD. Une précision et une délimitation s'imposent, en particulier vu le fait qu'il s'agit ici manifestement d'une copie (partielle) d'informations déjà disponibles dans les différents dossiers des acteurs/médecins concernés (voir également le point 35 du présent avis).

48. Il en va de même pour le renvoi à "*un rapport médical*" au point 4° précité de l'article 6 de l'avant-projet de loi. Une précision et une description du contenu de ce rapport s'impose – dans la mesure où il ne renvoie manifestement pas à un rapport qui est déjà encadré par la Loi assurance maladie ou le Code.

2.2. Finalité statistique

49. L'Autorité se demande si les statistiques, dont il est question à l'article 7, § 3, 3° précité de l'avant-projet de loi, ne peuvent pas être générées de manière 'anonyme' (sans traitement de données à caractère personnel) au départ de la plateforme TRIO.

50. L'Autorité rappelle également ici l'applicabilité de l'article 89.1 du RGPD aux traitements réalisés à des fins scientifiques ou statistiques. Ceux-ci doivent être encadrés de garanties appropriées, des mesures techniques et organisationnelles étant prises afin de garantir le respect du principe de minimisation des données. Chaque fois que de telles finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de la sorte.

51. La transparence concernant la méthode d'anonymisation utilisée et une analyse des risques liés à une réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du

processus d'anonymisation³⁵. L'identification d'une personne ne vise en effet pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

52. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe donc une différence entre des données pseudonymisées définies par l'article 4.5) du RGPD comme des données qui "*ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires*" et des données anonymisées qui ne peuvent plus être attribuées, par aucun moyen raisonnable, à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant 26.

53. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4.1) du RGPD³⁶, il convient de s'assurer que, le cas échéant, les standards élevés requis pour l'anonymisation sont bien atteints et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. Le traitement de telles données, même pseudonymisées, doit effectivement être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

54. Dans la mesure où il serait question d'une pseudonymisation (et pas d'une anonymisation) :

- il conviendra de se référer aux rapports de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatifs aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation³⁷;
- et ce traitement devra être encadré (conformément au principe de légalité tel qu'expliqué au point 7 du présent avis) par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière³⁸.

3. Durée de conservation des données à caractère personnel

³⁵ Pour plus d'informations, voir l'avis 05/2014 (WP216) *sur les Techniques d'anonymisation*, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, prédécesseur en droit de l'EDPB (European Data Protection Board, Comité européen de protection des données), https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

³⁶ À savoir : "*toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale*".

³⁷ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices_fr.

³⁸ Il en va de même pour le principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de "*minimisation des données*" impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD.

55. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

56. L'article 8, premier alinéa de l'avant-projet de loi précise en la matière :

"Les acteurs visés à l'article 5, § 2 peuvent consulter le "dossier personne en incapacité de travail" ainsi qu'ajouter ou supprimer des données pendant une période de deux ans à compter du 1^{er} janvier de l'année civile suivant celle au cours de laquelle la dernière donnée a été ajoutée."

57. L'article 8, deuxième alinéa de l'avant-projet de loi précise encore :

"Après l'expiration du délai visé à l'alinéa précédent, les données sont conservées pendant trois ans au maximum. Durant ce délai, elles ne peuvent encore être consultées que moyennant le consentement de la personne à laquelle se rapporte le "dossier personne en incapacité de travail"."

58. L'Autorité a interrogé le demandeur concernant le délai précité de 2 ans. Le demandeur l'explique comme suit : *"Ce délai de deux ans vaut pour tout acteur, compte tenu du moment auquel une donnée a été ajoutée pour la dernière fois, peu importe la personne qui l'a ajoutée."*

Le délai de deux ans a été déterminé en concertation avec les acteurs impliqués dans la plateforme TRIO. On opte pour un délai relativement court, sans empêcher trop vite l'ajout ou la suppression de données au 'dossier personne en incapacité de travail'. Il faut en effet faire remarquer que l'on ne peut pas toujours établir une date de fin concrète d'un trajet déterminé."

59. L'Autorité a également interrogé le demandeur au sujet du délai de conservation précité de 3 ans. Le demandeur explique ce qui suit : *"Le délai de trois ans est un délai habituel au sein de l'INAMI concernant l'archivage des données."*

Le consentement visé à l'article 5 de l'avant-projet de loi est le consentement pour l'échange électronique de données via la plateforme TRIO (il n'y a pas encore d'archivage).

Le consentement visé à l'article 8, deuxième alinéa de l'avant-projet est le consentement pour pouvoir encore consulter des données après l'archivage du 'dossier personne en incapacité de travail' ³⁹.

60. Étant donné que le manque de précision concernant les finalités qui doivent être réalisées à l'aide d'un traitement de données ne permet pas à l'Autorité de vérifier correctement leur conformité avec les principes de protection des données comme la minimisation des données (article 5.1.c) du RGPD) et la limitation de la conservation (article 5.1.e) du RGPD), l'Autorité formule des réserves quant à l'évaluation des délais de conservation précités.

³⁹ Indépendamment du fait que ce consentement, comme toute manifestation de volonté, doit être libre, éclairé, spécifique et indubitable, il n'empêche qu'une telle consultation doit quoi qu'il en soit être licite à la lumière du cadre réglementaire existant.

4. Responsables du traitement

61. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

62. L'article 3, § 1^{er} de l'avant-projet de loi dispose ce qui suit : "*Au sein du Service des indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, il est créé une plateforme TRIO.*"

63. Les §§ 1^{er} et 2 de l'article 7 de l'avant-projet de loi disposent dans ce contexte :
"§ 1^{er}. L'Institut national d'assurance maladie-invalidité est le responsable du traitement des données pour l'échange électronique d'informations via la plateforme TRIO.

§ 2. Les organismes assureurs agissent, chacun dans le cadre de leur compétence, en tant que responsables du traitement des données visées à l'article 6 que les médecins-conseils, les collaborateurs de l'équipe multidisciplinaire, les collaborateurs administratifs appartenant à la direction médicale et les "Coordinateurs Retour Au Travail" enregistrent dans le "dossier personne en incapacité de travail" concerné.

Les services externes de prévention et de protection au travail agissent, chacun dans le cadre de leur compétence, en tant que responsables du traitement des données visées à l'article 6 que les conseillers en prévention-médecins du travail, le personnel infirmier et le personnel administratif travaillant au sein de la section chargée de la surveillance médicale enregistrent dans le "dossier personne en incapacité de travail" concerné.⁴⁰

Chaque médecin traitant est responsable du traitement des données visées à l'article 6 que son collaborateur administratif ou lui-même enregistre dans le "dossier personne en incapacité de travail" concerné.⁴¹"

64. La désignation du (des) responsable(s) du traitement dans la réglementation doit correspondre au rôle que cet (ces) acteur(s) joue(nt) dans la pratique et au contrôle qu'il(s) a (ont) sur les moyens essentiels mis en œuvre pour le traitement. En juger différemment serait non seulement contraire à la lettre du RGPD mais pourrait aussi compromettre la finalité du RGPD qui consiste à garantir un niveau de protection cohérent et élevé pour les personnes physiques.

65. L'Autorité a interrogé le demandeur pour savoir si (et dans quelle mesure) les responsables du traitement énumérés à l'article 7 précité doivent être considérés comme responsables conjoints du traitement au sens de l'article 26 du RGPD.

⁴⁰ Pour une meilleure structure ainsi qu'une bonne lisibilité de l'article 7 de l'avant-projet de loi, cette phrase devrait être précédée de "§ 3".

⁴¹ Pour une meilleure structure ainsi qu'une bonne lisibilité de l'article 7 de l'avant-projet de loi, cette phrase devrait être précédée de "§ 4".

En premier lieu, le demandeur répond ce qui suit : *"Nous estimons qu'il n'y a pas de responsabilité conjointe du traitement. La mission de l'INAMI se limite au simple échange électronique de données qui commence au moment où les informations sont saisies dans la plateforme TRIO et se termine au moment où les informations quittent la plateforme TRIO ('hébergement' du dossier en question sur les serveurs). Les différentes parties concernées peuvent partager des informations sur la plateforme, mais chaque partie a sa responsabilité délimitée. Un organisme assureur traite ses propres Trajets Retour Au Travail, un service externe de prévention et de protection au travail traite les trajets de réintégration définis dans le (Code) et donc "chacun reste chez soi". La contribution d'un médecin traitant est limitée à la fourniture d'informations à un acteur au sein d'un organisme assureur ou à un acteur au sein d'un service externe de prévention et de protection au travail."*

Interrogé également au sujet de la création au sein de la plateforme TRIO d'un 'dossier personne en incapacité de travail', le demandeur nuance : *"L'INAMI et la Smals (la Smals est le sous-traitant de l'INAMI) sont responsables de la conservation de données et veillent à ce que personne n'accède à un dossier de manière illicite, mais l'INAMI n'est pas responsable du contenu des messages et documents et l'INAMI n'est pas non plus responsable des documents une fois que ceux-ci ont été téléchargés par une autre partie de la plateforme TRIO. La personne en incapacité de travail pourra contacter l'INAMI en cas de questions au sujet de la plateforme, mais pour d'autres informations (comme le contenu d'un document ou d'une notification), elle devra contacter son organisme assureur, son service de prévention ou son médecin traitant."*

66. Dans la mesure où la plateforme TRIO instituée au sein de l'INAMI – outre la simple offre 'numérique' d'échanges d'informations déjà encadrés (sur papier) actuellement – créera également un 'dossier personne en incapacité de travail' (distinct des dossiers que les acteurs/médecins concernés créent individuellement dans le cadre d'un trajet/d'une procédure/d'une mission déterminé(e)), l'Autorité ne peut se défaire de l'impression qu'une responsabilité repose également sur l'INAMI pour ce volet aussi. L'Autorité voit ici une éventuelle responsabilité conjointe du traitement, selon le cas, pour l'INAMI et les organismes assureurs ; pour l'INAMI et le service externe de prévention et de protection au travail et pour l'INAMI et le médecin traitant. Une réévaluation et une éventuelle reformulation de l'article 7 de l'avant-projet de loi s'imposent.

67. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle également que l'article 26 du RGPD s'applique aux responsables conjoints du traitement. Pour les conséquences pratiques en la matière, l'Autorité renvoie au point 2 de la deuxième partie des lignes directrices 07/2020 *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*, adoptées par le Comité européen de la protection des données le 7 juillet 2021.⁴²

⁴² Il faudra ainsi notamment définir de manière transparente qui, parmi les différentes entités, est responsable pour répondre aux personnes concernées qui exercent les droits qui leur sont conférés dans le cadre du RGPD (cela ne porte en effet pas préjudice au fait que, conformément à l'article 26.3 du RGPD, les personnes concernées peuvent exercer leurs droits dans le

68. L'Autorité fait également remarquer à cet égard que le fait de 'définir de manière transparente les responsabilités respectives' ne peut se limiter à l'exercice par les personnes concernées des droits qui leur sont conférés par le RGPD, mais doit couvrir toutes les obligations propres à un responsable du traitement.

69. Dans le cas de responsables conjoints du traitement, l'Autorité recommande dans tous les cas qu'un point de contact unique⁴³ soit mis à la disposition des personnes concernées, ce qui doit permettre aux responsables conjoints du traitement de faciliter effectivement l'exercice des droits qui sont conférés aux personnes concernées par le RGPD.⁴⁴

PAR CES MOTIFS, l'Autorité,

estime qu'au minimum, les modifications suivantes s'imposent dans l'avant-projet de loi :

- revoir et reformuler en profondeur les articles 5 et 7, § 3 afin de refléter clairement les différentes finalités que la plateforme TRIO entend réaliser, de quelle manière et à l'aide de quelles fonctionnalités (voir les points 24 et 33 à 36) ;
- mieux encadrer l'utilisation du numéro de Registre national (voir le point 44) ;
- proposer un relevé transparent et exhaustif des (catégories de) données à caractère personnel (concernant la santé) qui doivent être enregistrées (de manière centralisée) sur la plateforme TRIO (voir les points 47 et 48) ;
- réévaluer les responsables (conjoints) du traitement désignés (voir le point 66) ;

souligne l'importance des éléments suivants :

- les principes de légalité et de prévisibilité (voir les points 11, 12, 17 et 18) ;
- la consultation préalable de l'Autorité lorsqu'il ressort de l'analyse d'impact relative à la protection des données que, même après la prise de mesures d'atténuation des risques, le

cadre du RGPD vis-à-vis de chacun des responsables conjoints du traitement). (https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/edpb_guidelines_202007_dataprotection_by_design_and_by_default_v09_fr.pdf)

⁴³ La création d'un point de contact unique implique évidemment l'instauration des procédures nécessaires qui font également fonctionner efficacement cette centralisation.

⁴⁴ Voir également à cet égard des avis antérieurs de l'Autorité : l'avis n° 138/2020 du 18 décembre 2020, l'avis n° 16/2021 du 10 février 2021, l'avis n° 122/2021 du 8 juillet 2021 et l'avis n° 20/2022 du 16 février 2022, l'avis n° 08/2023 van 20 janvier 2023 ; l'avis n° 40/2023 du 9 février 2023 et l'avis n° 88/2023.

traitement implique un risque (résiduaire) élevé pour les droits et libertés des personnes concernées (voir le point 19) ;

- la mise en œuvre d'une sécurité appropriée et d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès de la plateforme TRIO (voir les points 15, 16, 28 et 29).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis

(sé) Cédrine Morlière, Directrice