



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 91/2022 du 13 mai 2022

Objet: Avis portant sur l'article X+10 de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière de santé (CO-A-2022-082)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps 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 « LCA »);

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Franck Vandenbroucke, Vice-premier ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique reçue le 23 mars 2022;

Emet, le 13 mai 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 23 mars 2022, le Vice-premier ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a sollicité l'avis de l'Autorité concernant l'article X+10 de l'avant-projet de loi *portant des dispositions diverses en matière de santé* (ci-après « l'avant-projet »).
2. Afin de lutter contre la fraude sociale et d'assurer une affectation optimale des moyens de l'assurance maladie obligatoire, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux (ci-après le « SECM »), conformément aux articles 139¹ et suivants de la loi du 14 juillet 1994 *relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités* (ci-après la « loi assurance maladie »), est chargé entre autres de contrôler, constater et, le cas échéant, sanctionner les infractions² aux

¹ L'article 139 de la loi assurance maladie dispose notamment ce qui suit :

« Il est institué au sein de l'Institut un Service d'évaluation et de contrôle médicaux, [...] Il est chargé :

1° de diffuser de l'information aux dispensateurs de soins afin de prévenir les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution; l'information concerne en particulier les recommandations et les indicateurs visés à l'article 73.

2° d'évaluer les prestations de l'assurance soins de santé sous l'angle des dispositions de l'article 73 sur base :

a) des indicateurs de déviation manifeste par rapport aux recommandations de bonne pratique médicale visés à l'article 73, § 2 ;

b) des indicateurs, définis par le Comité d'évaluation des pratiques médicales en matière de médicaments, visés à l'article 73, § 2, alinéa 2 ;

c) de la quantité des prestations prescrites ou dispensées, jugée conformément à l'article 73, § 4 ;

3° de contrôler les prestations de l'assurance soins de santé sur le plan de la réalité et de la conformité aux dispositions de la présente loi, de ses arrêtés et règlements d'exécution et des conventions et accords conclus en vertu de cette même loi ;

4° d'assurer le contrôle médical des prestations de l'assurance indemnités et de l'assurance maternité ;

5° de faire exécuter les décisions prises par son fonctionnaire-dirigeant ou par le fonctionnaire désigné par lui, par son Comité, par les Chambres de première instance et par les Chambres de recours visées à l'article 144 ;

6° de saisir les Chambres de première instance des contestations avec les dispensateurs de soins sur l'application de l'article 73bis, sous réserve de la compétence attribuée au fonctionnaire-dirigeant en vertu de l'article 143.

Le Service d'évaluation et de contrôle médicaux informe en outre chaque mois le Comité des affaires qu'il a introduites devant les Chambres de première instance, (de celles qu'il a clôturées par un avertissement ou une remarque), et de celles dans lesquelles le dispensateur de soins a remboursé volontairement la valeur des prestations indûment attestées ;

7° d'interjeter appel des décisions des Chambres de première instance ou de former un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État contre les décisions des Chambres de recours, sans autorisation préalable ni approbation ultérieure du Comité. »

² À cet égard, on peut notamment mentionner l'article 73bis de la loi assurance maladie :

« Sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales et/ou disciplinaires et nonobstant les dispositions des conventions ou des accords visés au Titre III, il est interdit aux dispensateurs de soins et assimilés, sous peine des mesures énoncées à l'article 142, § 1er :

1° de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer des documents réglementaires permettant le remboursement des prestations de santé lorsque les prestations n'ont pas été effectuées ou fournies ou lorsqu'elles ont été effectuées ou fournies durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession ;

2° de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents réglementaires précités lorsque les prestations ne satisfont pas aux conditions prévues dans la présente loi, dans ses arrêtés et règlements d'exécution, dans les conventions et accords conclus en vertu de cette même loi [et/ou lorsque des prestations visées à l'article 34 ont été prescrites durant une période d'interdiction temporaire ou définitive d'exercice de la profession ;

3° de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer les documents réglementaires précités lorsque les prestations effectuées ne sont ni curatives ni préventives au sens de l'article 34 ;

4° d'exécuter des prestations visées à l'article 34, superflues ou inutilement onéreuses au sens de l'article 73 ;

5° de prescrire des prestations visées à l'article 34, superflues ou inutilement onéreuses au sens de l'article 73 ;

6° de prescrire des spécialités pharmaceutiques visées à l'article 35bis, § 10, alinéa 2, en dépassant les seuils fixés par les indicateurs et en respectant insuffisamment les recommandations visées à l'article 73, § 2, alinéa 2 ;

7° de ne pas délivrer les documents réglementaires lorsque leur délivrance est obligatoire ou de rédiger, faire rédiger, délivrer ou faire délivrer des documents réglementaires qui sont irréguliers sans que les conditions de remboursement des prestations de santé soient mises en cause ;

8° d'inciter les dispensateurs de soins à la prescription ou à l'exécution des prestations superflues ou inutilement onéreuses ;

9° d'accepter des acomptes en dehors des limites visées à l'article 53, § 1er/1 ;

[...]»

dispositions de cette loi assurance maladie et de ses arrêtés d'exécution commises par des dispensateurs de soins³.

3. L'article X+10 de l'avant-projet vise à insérer un nouvel article 150/1⁴ dans la loi assurance maladie afin de permettre au personnel d'inspection du SECM, dans le cadre de sa mission de contrôle, de demander au point de contact central de la Banque nationale de Belgique (ci-après « le PCC »), les données nécessaires à l'identification du titulaire du compte bancaire sur lequel les paiements de l'assurance obligatoire soins de santé sont effectués. Si ces données ne sont pas encore disponibles au PCC, elles peuvent être demandées à un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne en particulier.
4. L'avant-projet met donc en place deux nouveaux traitements de données à caractère personnel, à savoir :
 - l'accès, par le personnel d'inspection du SECM, à certaines données détenues par le PCC conformément à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018 *portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt*⁵ (ci-après « la loi du 8 juillet 2018 »), et
 - si ces données ne sont pas encore disponibles auprès du PCC, l'accès à ces données auprès d'un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne particulier.

³ L'article 2, n) de la loi assurance maladie définit les « prestataires de soins » comme suit :
« les praticiens de l'art de guérir, les kinésithérapeutes, les praticiens de l'art infirmier, les auxiliaires paramédicaux, les aides-soignants, les établissements hospitaliers, les établissements de rééducation fonctionnelle et de réadaptation professionnelle et les autres services et institutions.

Sont assimilées aux dispensateurs de soins pour l'application des articles 53, § 1er, § 1erbis et § 1erter, 73bis, 77sexies, 142 et 144, les personnes physiques ou morales qui les emploient, qui organisent la dispensation des soins ou la perception des sommes dues par l'assurance soins de santé. »

⁴ « Art. 150/1. § 1er. Dans le cadre de sa mission de contrôle, le personnel d'inspection du Service d'évaluation et de contrôle médicaux peut demander au point de contact central des comptes et contrats financiers tenu par la Banque nationale de Belgique les données nécessaires à l'identification du titulaire du compte bancaire sur lequel les paiements de l'assurance obligatoire soins de santé sont effectués.

Si ces données ne sont pas encore disponibles auprès du point de contact central des comptes et contrats financiers tenu par la Banque nationale de Belgique, elles peuvent être demandées à un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne en particulier.

2. Ces données sont le numéro de compte IBAN, l'identité complète du titulaire du compte bancaire, en ce compris son numéro d'identification au registre national des personnes physiques s'il s'agit d'une personne physique ou son numéro d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises s'il s'agit d'une personne morale.

Elles sont conservées au dossier électronique visé à l'article 146ter.»

⁵ L'Autorité souhaite rappeler le fait qu'elle s'est déjà prononcée de manière critique sur cet article lorsqu'elle a rendu l'avis n° 122/2020 du 26 novembre 2020 qui portait sur le Chapitre 4 du Titre 2 de l'avant-projet de la loi-programme⁵. Plus particulièrement, l'Autorité avait observé à l'époque que l'obligation pour les établissements visés à l'article 3 de la loi de communiquer au PCC, outre les données qui étaient déjà prévues audit article 4, les soldes de comptes bancaires et de paiement ainsi que les montants globalisés périodiques des contrats financiers explicitement visés par la loi, ne pouvait pas être considérée comme conforme au principe de proportionnalité tel que défini à l'article 5.1.c) du RGPD.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Base légale et principe de légalité

5. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale et/ou 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 doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, aux termes de 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 (loi, décret ou ordonnance). Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s), l'identité du ou des responsables du traitement (sauf si c'est évident), les (catégories de) données nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), les (catégories de) destinataires potentiels et le délai de conservation de ces données et l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

b. Finalités

6. Ainsi que cela ressort clairement du paragraphe 1^{er}, de l'article 150/1, en projet, les traitements de données visent à permettre au personnel d'inspection du SECM d'identifier les titulaires de comptes bancaires sur lesquels les paiements de l'assurance obligatoire soins de santé sont effectués, dans le cadre de sa mission de contrôle.
7. Cette finalité est au demeurant corroborée par l'Exposé des motifs selon lequel « *le but poursuivi est donc d'identifier précisément les personnes titulaires des comptes bancaires et non de contrôler les mouvements financiers sur ces comptes bancaires* ».
8. Cette finalité est déterminée, explicite et légitime, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

c. Minimisation des données

9. Le paragraphe 2 de l'article 150/1, en projet, détermine les données à caractère personnel concernées de manière exhaustive. Il s'agit de :
- le numéro de compte IBAN
 - l'identité complète du titulaire du compte bancaire, en ce compris son numéro d'identification au registre national des personnes physiques s'il s'agit d'une personne physique ou son numéro d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises s'il s'agit d'une personne morale.
10. Ces données sont pertinentes, adéquates et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité visée, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD.
11. L'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait que la demande d'information auprès du PCC doit être effectuée conformément à la loi du 8 juillet 2018, qui prévoit, entre autres, à son article 8, §2, 2^o, que toute demande d'information introduite auprès du PCC doit être légitime, motivée et respecter la finalité définie par le législateur. Cela implique donc une obligation, à charge du personnel d'inspection du SECM, de motiver la nécessité d'accéder aux données concernées du PCC de manière concrète et proportionnelle et ce, afin d'identifier les titulaires de comptes bancaires sur lesquels les paiements de l'assurance obligatoire soins de santé sont effectués.
12. Par ailleurs, il reviendra à la Banque Nationale, en tant que responsable du traitement auprès duquel la demande d'information sera introduite, de veiller à ce que seules les données susmentionnées nécessaires à la réalisation de la mission de contrôle du personnel d'inspection du SECM leur soient communiquées. Il faudra également tenir compte de la réglementation qui régit la communication des données contenues dans une base de données, telle que le PCC. Ainsi, conformément à l'article 20 de la LTD⁶, une communication de données systématique entre une personne morale de droit public qui dépend de l'Etat fédéral, telle que la Banque Nationale, et une autre autorité publique, telle que l'INAMI, doit être formalisée par un protocole d'accord entre le responsable du traitement fournisseur et le responsable du traitement destinataire des données⁷.

⁶ Loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*.

⁷ Voir à cet égard la recommandation n° 02/2020 du 31 janvier 2020 relative à « *La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral* », consultable via le lien suivant ; <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>, p. 17

13. En ce qui concerne la demande d'accès effectuée auprès des établissements de banque, de change, de crédit ou d'épargne en vertu de l'article 150/1, §1^{er}, alinéa 2, en projet, l'Autorité constate que celle-ci n'est pas suffisamment encadrée et expose, dès lors, les personnes concernées au risque que de telles demandes soient effectuées de façon disproportionnée ou abusive. Dans ces conditions, l'avant-projet de loi devrait être adapté afin de prévoir, à tout le moins, que ces demandes d'accès doivent être motivées, légitimes et respecter la finalité définie par le législateur et une journalisation des demandes de consultation (avec mention du motif de la demande). De plus, il reviendra auxdits établissements, en tant que responsables du traitement auprès duquel la demande d'information sera introduite, de veiller à ce que seules les données pertinentes et nécessaires soient communiquées au personnel d'inspection du SECM, afin qu'il soit en mesure de réaliser sa mission de contrôle.

d. Délai de conservation

14. L'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 150/1, en projet, prévoit que les données « *sont conservées au dossier électronique visée à l'article 146ter* ».

15. Suite à une demande d'informations complémentaires, le demandeur a indiqué que l'article 146ter va être inséré dans la loi assurance maladie par l'article 106 du projet de loi *portant dispositions diverses en matière de santé* (texte qui a été adopté en commissions le 21 décembre 2021⁸). Ce dernier article vise à insérer dans la loi assurance maladie, dans le titre VII, Chapitre II, une section *Iquater* comportant les articles 146ter à 146quinquies concernant les dossiers, services et signatures électroniques. Cette section du projet de loi a fait l'objet de l'avis n° 171/2021 que l'Autorité a rendu le 4 octobre 2021⁹.

16. L'Autorité constate que l'article 106 du projet de loi précité intègre l'observation que l'Autorité a émise à l'époque en ce qui concerne l'insertion de deux délais de conservation distincts¹⁰ :

- un délai de trente ans pour les dossiers ayant fait l'objet d'une procédure devant les Chambres de première instance et de recours installées auprès du SCEM
- un délai limité à dix ans à compter de la clôture du dossier pour tous les autres dossiers.

17. L'Autorité en prend acte.

⁸ Le projet de loi est consultable via le lien suivant : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2320/55K2320011.pdf>

⁹ L'avis est consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-171-2021.pdf>

¹⁰ Voir les points 12 et 13 de l'avis n° 171/2021.

e. Remarque supplémentaire

18. Eu égard à l'ingérence particulièrement importante que l'accès, par le personnel d'inspection du SECM, au PCC et aux établissements de banque, de change, de crédit ou d'épargne concernés, implique dans le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées, l'Autorité estime qu'à des fins de transparence, il importe d'insérer dans le projet une disposition qui prévoit que ces demandes d'accès fassent l'objet de statistiques sur une base annuelle en ce qui concerne le nombre de demandes d'accès, le nombre d'accès accordé et refusé, le nombre de personnes concernées ainsi que l'impact de ces accès (décision de suspension de paiements dans le cadre du régime du tiers payant ou au contraire, absence d'une telle décision, litiges) et que ces statistiques seront publiées¹¹.
19. Dans le même ordre d'idées, l'Autorité considère qu'une disposition analogue devrait être insérée dans la loi du 8 juillet 2018¹².

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

Estime que l'adaptation suivante s'impose dans l'avant-projet :

- adapter l'article 150/1, §1er, alinéa 2, en projet, conformément au point 13 ;
- insérer une disposition qui prévoit que les demandes d'accès, par le personnel d'inspection du SECM, au PCC et aux établissements de banque, de change, de crédit ou d'épargne visés, fassent l'objet de statistiques sur une base annuelle et que ces statistiques seront publiées (point 18) ;

attire l'attention du demandeur :

- sur la nécessité de formaliser la communication des données concernées par la conclusion d'un protocole d'accord conformément à l'article 20 de la LTD (point 12) ;
- sur la nécessité d'insérer dans la loi du 8 juillet 2018 *portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif*

¹¹ Voir dans le même ordre d'idées le point e. de l'avis n° 33/2022 rendu par l'Autorité le 16 février 2022, consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-33-2022.pdf>

¹² *Idem.*

de dettes et de protét une disposition qui prévoit que le Point de contact central établit des statistiques annuelles sur le nombre de demande d'accès, les autorités publiques à l'origine de ces demandes, le nombre d'accès accordé et refusé, le nombre de personnes concernées et l'impact de cet accès et que ces statistiques seront publiées (point 19).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Jean-Michel Serna, Responsable a.i. du Centre de Connaissances