



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 08/2023 du 20 janvier 2023

Objet : Avant-projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune *visant à la modification de l'Accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano* (CO-A-2022-292)

Version traduite¹

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Gert Vermeulen ;

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

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

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

¹ Pour la version originale du texte, validée collégialement, voir la version néerlandaise du texte, qui est disponible dans la version NL de la rubrique "avis" sur le site Internet de l'Autorité.

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 23/11/2022 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 19/12/2022 ;

Émet, à la majorité de ses membres, conformément à l'article 25 de la LCA, le 20 janvier 2023, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant l'avant-projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune *visant à la modification de l'Accord de coopération du 25 août 2020² entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano* (ci-après "l'avant-projet d'AC").

a. Contexte et antécédents

2. Le 25 août 2020, l'autorité fédérale et différentes entités fédérées ont conclu, dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, un accord de coopération qui régit, en particulier, le traçage manuel et numérique des personnes infectées par le COVID-19, des personnes présumées infectées et de leurs contacts.

Cet accord de coopération prévoit la création de différentes bases de données : une base de données centrale auprès de Sciensano qui contient les données à caractère personnel fournies par les médecins, les laboratoires, les hôpitaux, les centres de contact et les équipes mobiles (Base de données I), une base de données qui contient les instructions (d'appel) pour le personnel des centres de contact et les équipes mobiles (Base de données III) et une base de données qui contient les coordonnées des collectivités pour lesquelles il existe un risque accru de propagation du COVID-19 (comme les hôpitaux, les écoles ou les maisons de repos) (Base de données IV).

² On s'y référera ci-après généralement par les termes "l'AC du 25 août 2020" ou "l'accord de coopération".

Par ailleurs, l'accord de coopération dispose que les données de la Base de données I sont enregistrées, après pseudonymisation, dans une base de données existant déjà auprès de Sciensano en vue de la recherche scientifique (Base de données II).

3. Dans son avis n° 64/2020³ concernant le projet d'AC précité du 25 août 2020, l'Autorité a constaté de nombreux manquements au niveau de la protection des données et des principes et garanties à respecter en la matière. L'Autorité rappelle cet avis précité (ainsi que les remarques et points d'attention qui y sont formulés) pour les aspects qui ne sont pas évoqués dans le présent avis.

4. Le 22 septembre 2022, la Cour constitutionnelle a notamment estimé ce qui suit dans son arrêt n° 110/2022⁴ au sujet de l'AC du 25 août 2020 :

- il est inconstitutionnel que l'AC du 25 août 2020 ne fixe aucun délai maximal pour la conservation des données à caractère personnel enregistrées dans la Base de données IV (voir les points B.20 et B.26 de l'arrêt⁵) et
- il est contraire au RGPD que l'AC du 25 août 2020 ne prévoit pas que les entités fédérées compétentes ou leurs agences sous l'autorité desquelles travaillent les centres de contact, les équipes mobiles et les services d'inspection d'hygiène soient responsables conjoints du traitement de la Base de données I, outre Sciensano (voir les points B.25 et B.26 de l'arrêt⁶).

5. Suite à l'arrêt précité n° 110/2022 de la Cour constitutionnelle, quelques modifications sont apportées par le projet d'AC dans l'AC du 25 août 2020, en particulier :

³ Avis n° 64/2020 du 20 juillet 2020 *concernant un projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les autorités régionales compétentes ou par les agences compétentes, par les inspections sanitaires et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 sur la base d'une base de données auprès de Sciensano.*

⁴ Arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022 *concernant les recours en annulation du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2020, du décret de la Communauté germanophone du 12 octobre 2020, de l'article 2 de la loi du 9 octobre 2020, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 1^{er} octobre 2020 et du décret de la Communauté flamande du 2 octobre 2020 "portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano", introduits par l'ASBL "Vivant Ostbelgien" et autres et par l'ASBL "Ligue des droits humains".».*

⁵ Le point 20.4 de l'arrêt n° 110/2022 précise notamment ce qui suit :

"La base de données IV contient plusieurs catégories de données à caractère personnel relatives aux personnes de catégories V et VI. Ces données sont énumérées à l'article 8, précité, de l'accord de coopération du 25 août 2020.

En ne prévoyant pas le délai maximal de conservation de ces données à caractère personnel, les articles 2, § 3, et 15, § 1^{er} et § 3, deuxième phrase, de l'accord de coopération du 25 août 2020, tels qu'ils ont été approuvés par les actes attaqués, violent les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, point e), du RGPD."

⁶ Le point B.25 de l'arrêt n° 110/2022 précise notamment ce qui suit :

"Dès lors que les équipes mobiles et les services d'inspection d'hygiène traitent les données à caractère personnel de la base de données I, les entités fédérées compétentes ou leurs agences sous l'autorité desquelles travaillent ces équipes et services doivent être désignés responsables conjoints du traitement de la base de données I, aux côtés de Sciensano au sens de l'article 26 du RGPD. Compte tenu des liens étroits entre les bases de données I et III, les entités fédérées compétentes ou leurs agences sous l'autorité desquelles travaillent les centres de contact doivent également être désignées responsables conjoints du traitement de la base de données I au sens de l'article 26 du RGPD."

- un complément de l'article 15, § 1^{er} pour répondre à l'inconstitutionnalité constatée au niveau du délai de conservation, et
- une révision de l'article 2, § 4 et de l'article 16 pour remédier à la désignation des responsables du traitement qui était contraire au RGPD.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Remarque préalable – principes de légalité et de prévisibilité

6. Pour le bon ordre, l'Autorité rappelle que 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 légale⁷ 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 traitement⁸ doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. 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.

7. Étant donné que les traitements de données envisagés représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées⁹, la norme législative doit définir les éléments essentiels suivants (conformément aux principes précités de légalité et de prévisibilité) :

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

⁷ Article 6.1.c) du RGPD.

⁸ Article 6.1.e) du RGPD.

⁹ Comme le demandeur l'indique lui-même dans le formulaire de demande d'avis, le projet normatif concerne un traitement à grande échelle notamment de catégories particulières de données à caractère personnel (en particulier des données concernant la santé) qui implique un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources, qui a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle et qui sont communiquées ou accessibles à des tiers.

8. 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 toutefois 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.

b. Modifications concernant le délai de conservation maximal

9. L'article 2 de l'avant-projet d'AC remplace l'article 15, § 1^{er}, troisième phrase comme suit :
"Les données à caractère personnel de la Base de données IV¹² seront mises à jour en permanence, et au moins tous les ans, et, lorsqu'elles ne seront plus actuelles ou pertinentes, elles seront supprimées dans un délai de 60 jours. Après la publication de l'arrêté royal proclamant la fin de l'épidémie du coronavirus COVID-19, les données à caractère personnel de la Base de données IV seront transférées aux entités fédérées compétentes pour l'exercice de leur compétence en matière de détection des maladies infectieuses, dans le cadre des compétences matérielles dans le domaine des soins préventifs conformément au § 3 du présent article. Après le transfert, les mêmes délais de conservation s'appliqueront."

10. Une disposition qui prévoit que les données à caractère personnel sont effacées (au terme de 60 jours) "*lorsqu'elles ne seront plus actuelles ou pertinentes*", ne fait en fait que paraphraser les

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 n° 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 ;
- l'Avis n° 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 ;
- l'Avis n° 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 n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

¹² L'article 8 de l'AC du 25 août 2020 dispose ce qui suit : "*La Base de données IV (= la base de données contenant les coordonnées des collectivités, cf. art. 1^{er}, § 1^{er}, 9^o) contient les catégories suivantes de données à caractère personnel relatives aux Personnes de catégories V et VI (= les médecins traitants et les médecins de référence ou le responsable administratif des collectivités, cf. art. 1^{er}, § 1^{er}, 17^o et 18^o) aux fins énoncées à l'article 3, § 1^{er}, 2^o, B :*

1^o le numéro d'identification provenant d'une source authentique, en particulier le Registre national et la Banque Carrefour de la sécurité sociale, et le numéro d'identification interne ;

2^o les nom, le type, l'adresse, le numéro figurant dans la Banque Carrefour des Entreprises, de la collectivité à laquelle la personne appartient ou avec laquelle elle a eu des contacts ;

3^o les coordonnées du médecin de référence et/ou de la personne responsable de la collectivité, en ce compris le nom, prénom et le numéro de téléphone."

principes d' 'exactitude' et de 'limitation de la conservation' tels qu'ils découlent de l'article 5.1, d) et e) du RGPD. Elle offre peu de plus-value juridique.

11. L'Autorité estime par ailleurs que la conservation (systématique) de données non actuelles et non pertinentes pendant une période de 60 jours est contraire à l'article 5.1, d) et e) du RGPD. Une réévaluation et une réduction (considérable) de ce délai de conservation s'imposent.

12. L'Autorité a également interrogé le demandeur au sujet de ces termes "*lorsqu'elles ne seront plus actuelles ou pertinentes*", à savoir le moment auquel le délai de conservation de 60 jours commence à courir. Le demandeur l'explique comme suit :

"Sur la base de la consultation périodique, eHealth reçoit entre autres des informations sur la fin ou la modification de certains contacts. Par exemple si les données de la personne de contact d'une collectivité ne sont plus correctes (la personne de contact n'y travaille plus par exemple), ou si une collectivité déménage et que son adresse n'est plus exacte. Après réception de ces informations, elles sont immédiatement supprimées du fichier. Il s'agit d'une matière technique qui, conformément au RGPD, n'a pas été inscrite dans le texte légal." [Traduction libre réalisée par le Secrétariat Général de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle].

13. À l'exception de quelques exemples ("*la personne de contact n'y travaille plus*" ou "*une collectivité déménage*"), cette explication du demandeur ne donne pas non plus une idée complète et claire des critères/circonstances qui activent le début du délai de conservation (de 60 jours qu'il convient de réévaluer et de réduire). Cette nouvelle disposition à introduire dans l'AC du 25 août 2020 pose dès lors problème au niveau de la prévisibilité du moment auquel il est effectivement mis fin à la conservation des données à caractère personnel de la Base de données IV. Les critères et circonstances qui font débiter le délai de conservation de 60 jours doivent être définis avec plus de précision.

14. Vu ce qui précède, l'Autorité estime qu'une révision de l'article 2 de l'avant-projet d'AC s'impose, avec en particulier une réévaluation et une réduction (considérable) du délai de conservation de 60 jours prévu actuellement, et que les critères et circonstances qui font débiter ce délai de conservation doivent être définis avec plus de précision.

c. Modifications concernant la désignation des responsables conjoints du traitement

15. L'article 1 de l'avant-projet d'AC modifie l'article 2, § 4 de l'AC du 25 août 2020 comme suit :

"Sciensano et les entités fédérées compétentes ou les agences désignées par les autorités compétentes agissent comme des responsables conjoints du traitement de la Base de données I¹³. Sciensano et le responsable du traitement de la Base de données II."

16. En lien avec ce qui précède, l'article 3 de l'avant-projet d'AC remplace l'article 16 de l'AC du 25 août 2020 comme suit :

"Sciensano, les entités fédérées compétentes et les agences désignées par les entités fédérées compétentes, chacune dans son domaine de compétence, définissent de manière transparente leurs responsabilités respectives, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée et la fourniture d'informations. À cette fin, Sciensano, les entités fédérées compétentes et les agences désignées par les entités fédérées compétentes prennent les dispositions nécessaires fixant de manière générale les obligations des responsables du traitement et en particulier les rôles et les relations respectives des responsables conjoints du traitement vis-à-vis des personnes concernées. Les responsables conjoints du traitement mettent à la disposition des intéressés un point de contact unique au sein de chaque entité fédérée et de l'autorité fédéral[e] en vue de l'exercice de leurs droits."

17. 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 texte 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.

18. 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 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant" définies par le Comité Européen de la Protection des Données le 2 septembre 2020.¹⁴

¹³ L'article 1^{er}, § 1^{er}, 6 de l'AC du 25 août 2020 définit la 'Base de données I' comme suit : *"la base de données de Sciensano qui sera créée en vertu du présent accord de coopération pour le traitement et l'échange de données aux finalités de traitement prévues à l'article 3"*.

La lecture conjointe des articles 3, 6 et 10 de l'AC du 25 août 2020 nous apprend que les centres de contact, équipes mobiles et services d'inspection d'hygiène désignés par les entités fédérées ou par leurs agences traitent non seulement des données provenant de la Base de données I en vue du traçage des contacts et de la prévention, mais fournissent aussi des données destinées à être intégrées dans la Base de données I (entre autres par l'échange de données provenant de la Base de données III).

¹⁴ Il faudra ainsi notamment définir de manière transparente qui des 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 cadre du RGPD vis-à-vis de chacun des responsables conjoints du traitement).

19. L'Autorité fait également remarquer que '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.

20. L'Autorité recommande en tout cas qu'un seul point de contact¹⁵ soit mis à la disposition des personnes concernées au lieu d'un point de contact par entité fédérée et encore un point de contact supplémentaire au sein de l'autorité fédérale. La désignation d'un seul point de contact devrait en effet permettre de faciliter¹⁶ effectivement l'exercice des droits que le RGPD confère aux personnes concernées, d'autant plus que l'AC du 25 août 2020 (y compris les modifications à apporter en vertu de l'avant-projet d'AC) n'énumère nulle part de quelles entités fédérées concrètes (ainsi que les agences désignées par celles-ci), en sus de l'autorité fédérale, il s'agit précisément et que l'on ne peut pas attendre des personnes concernées qu'elles doivent commencer par faire toutes sortes de recherches (juridiques) pour retrouver les entités et agences compétentes.¹⁷

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet d'AC :

- revoir l'article 2 en prévoyant, en particulier, une définition précise des critères et circonstances qui font débiter le délai de conservation maximal de 60 jours qu'il convient de réévaluer et de réduire (voir le point 14);
- mettre à disposition un seul point de contact, purement et simplement (voir le point 20).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice

¹⁵ La création d'un seul point de contact implique bien entendu l'introduction des procédures nécessaires permettant de faire fonctionner effectivement cette centralisation.

¹⁶ 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.

¹⁷ Lorsqu'un tel point de contact unique sera organisé au niveau fédéral et (aussi) de manière numérique, "*la problématique linguistique et (...) la proximité du citoyen*" (qui sont invoquées dans le commentaire des articles comme raison de la désignation de plusieurs points de contact au lieu d'un seul) ne constituera plus un obstacle.