



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 199/2021 du 25 octobre 2021

Objet : Avis relatif à un avant-projet de décret relatif au budget de soins pour personnes âgées (articles 4, 20, 24, 40 – 47) (CO-A-2021-190)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben ;

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

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Antonios Antoniadis, Vice-Ministre-Président et Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du Territoire et du Logement de la Communauté germanophone, reçue le 23/08/2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 25 octobre 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 23/08/2021, Monsieur Antonios Antoniadis, Vice-Ministre-Président et Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du Territoire et du Logement de la Communauté germanophone (ci-après : le demandeur), a sollicité l'avis de l'Autorité au sujet des articles 4, 20, 24, 40 – 47 de l'avant-projet de décret *relatif au budget de soins pour personnes âgées* (ci-après : le projet).
2. Les personnes âgées dépendantes reçoivent un soutien financier sous la forme d'une rente mensuelle destinée d'une part à alléger les frais relatifs à la perte d'autonomie et d'autre part à renforcer l'autonomie des personnes âgées invalides et contribuer ainsi à ce qu'elle puissent mener une vie autodéterminée.
3. Le projet vise la réforme du soutien financier aux personnes âgées, une matière qui incombe désormais à la Communauté germanophone depuis la sixième réforme de l'État, et crée à cet effet un nouveau fondement juridique uniforme.
4. Le projet formule dans ce cadre les conditions d'octroi, le déroulement de la procédure de demande et, le cas échéant, de la procédure de plainte et de recours ainsi que les modalités de paiement. L'octroi du budget de soins entraîne un traitement de données à caractère personnel qui fait l'objet du présent avis.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Base juridique

5. Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme légale formelle doit être claire et précise et définir en tout état de cause les éléments essentiels du traitement. Le traitement de données à caractère personnel auquel le projet donne lieu repose sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir l'exécution d'une mission d'intérêt public, et engendre une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Le traitement visé concerne en effet (notamment) des données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD et donne lieu à l'octroi ou au refus d'un soutien financier supplémentaire (conséquences juridiques importantes dans le chef des personnes concernées). En principe, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : les finalités du traitement, l'identité du responsable du traitement (si c'est déjà possible), les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation

de ces finalités, le délai de conservation (maximal) des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

6. Dans ce contexte, l'Autorité souhaite également rappeler qu'une délégation au Gouvernement n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur¹.
7. En ce qui concerne en particulier le traitement de données médicales des personnes concernées (catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD), le demandeur renvoie aux exceptions de l'article 9, paragraphe 2, h) et i) du RGPD. À la lumière des finalités du projet, il est en effet nécessaire de pouvoir traiter des données médicales étant donné qu'à défaut, le budget de soins pour personnes âgées ne pourrait pas être calculé ni payé.
8. Comme l'explique le demandeur, la compétence en matière d'intervention pour l'aide aux personnes âgées a été transférée aux Communautés dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Le projet revoit dès lors la réglementation fédérale en vigueur jusqu'alors.

b. Finalité

9. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
10. Le traitement de données à caractère personnel envisagé a pour but d'octroyer un budget de soins (soutien financier) aux personnes âgées dépendantes. Afin de déterminer l'importance du budget de soins et d'en assurer une attribution efficace, un traitement de données à caractère personnel doit être réalisé. Plus concrètement, l'article 41 du projet précise que le Gouvernement (de la Communauté germanophone) (ci-après : le Gouvernement) peut traiter des données à caractère personnel en vue de l'exécution des tâches mentionnées au chapitre 2 (budget de soins pour personnes âgées), au chapitre 3 (détermination des catégories du budget de soins) et au chapitre 4 (procédure d'octroi et procédure de recouvrement) du projet et que ces données ne peuvent pas être utilisées pour d'autres finalités que l'exécution de ces missions décrétales.

¹ Voir à cet égard : 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° 29/2010 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.

11. Il découle respectivement des articles 6, 9 et 11 du projet qu'il incombe au Gouvernement de calculer et d'octroyer le budget de soins de base, le budget de soins "centre de soins résidentiel pour personnes âgées" et l'allocation sociale.
12. À titre subsidiaire, l'article 47 du projet dispose que le Gouvernement peut utiliser des données anonymisées concernant le nombre de demandes traitées afin de réaliser des analyses et des statistiques au sujet de l'octroi ou du refus par prestation et de l'âge et de la catégorie de budget de soins des personnes âgées. Par pur souci d'exhaustivité, l'Autorité rappelle que la transparence relative à la méthode d'anonymisation employée ainsi qu'une analyse des risques liés à une réidentification sont des éléments importants dans le cadre d'une approche réfléchie du processus d'anonymisation. Pour le surplus, l'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail Article 29 sur la protection des données, prédécesseur sur Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation².
13. L'Autorité estime que les finalités du traitement – à savoir le calcul, l'octroi et éventuellement le recouvrement du budget de soins – sont déterminées, explicites et légitimes.

c. Responsable du traitement

14. L'article 41 du projet dispose que le Gouvernement agit en tant que responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. À cet égard, le Gouvernement traite des données à caractère personnel en vue de l'exécution de ses tâches, conformément au projet. Cela s'applique sans préjudice de l'article 42 du projet qui dispose que le traitement de données concernant la santé des personnes concernées a lieu sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé.
15. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles³. En d'autres termes, la désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique. À ce titre, Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement, l'Autorité demande que, plutôt

² Cet avis est disponible à l'adresse suivante https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

³ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1..(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

que de mentionner le gouvernement dans son ensemble, le ministre compétent ou son ministère soit désigné comme responsable du traitement.

16. Pour le reste, l'Autorité constate que le demandeur remplit également les conditions de l'article 9.3 du RGPD concernant le traitement de données médicales pour les finalités énoncées à l'article 9.2.h) du RGPD.

d. Proportionnalité/minimisation des données

17. 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.

18. C'est dans cette optique que l'article 43 du projet précise ce qui suit : "*Pour l'exécution de leurs missions en vertu de l'article 41, deuxième alinéa, le Gouvernement et les autres personnes impliquées dans l'exécution du présent décret peuvent traiter des données à caractère personnel des catégories de données suivantes :*

"1° au sujet de la personne âgée :

a) données d'identification, âge et coordonnées ;

b) données relatives à la santé ;

c) données relatives au statut d'assuré ;

d) données relatives au compte ;

e) données relatives à un hébergement de longue durée dans un centre de soins pour personnes âgées ;

f) données relatives à des prestations d'assurance à l'étranger ;

g) données relatives à des interventions en Belgique ;

2° données d'identification du demandeur ou de la personne de contact habilitée du demandeur.

Le Gouvernement précise les catégories de données mentionnées dans le premier alinéa, après avis préalable de l'Autorité de protection des données." [NdT : tous les passages du projet cités dans le présent avis ont été traduits librement par le Secrétariat Général de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle].

19. Par ailleurs, le demandeur déclare dans l'Exposé des motifs qu'il n'appartient pas à l'auteur du décret de décrire en détail les données à caractère personnel à traiter, mais quand même au moins de mentionner les catégories de données à caractère personnel que le Gouvernement traitera désormais afin de prévoir un fondement juridique transparent et prévisible pour le traitement.

20. À première vue, l'Autorité estime que les catégories de données à caractère personnel à traiter sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités décrites. Dans la mesure où ces catégories de données seront toutefois précisées davantage par le Gouvernement, l'Autorité ne pourra s'exprimer sur le fond quant à la proportionnalité du traitement qu'à ce stade ultérieur.
21. Enfin, l'Autorité prend acte du fait que ces données seront toujours consultées directement auprès de leur source authentique, dans la mesure du possible, et uniquement en ordre subsidiaire auprès des personnes concernées elles-mêmes⁴.

e. Délai de conservation

22. 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.
23. L'article 44 du projet prévoit que : "*Sans préjudice d'autres dispositions légales, décrétales ou réglementaires qui prévoiraient éventuellement un délai de conservation inférieur, les données mentionnées à l'article 43 seront conservées comme suit :*
- 1° pour une personne âgée qui n'a réellement jamais eu droit au paiement du budget de soins : jusqu'à 5 ans à compter de la fin du mois au cours duquel le budget de soins a été demandé ;*
- 2° pour une personne âgée qui a eu droit au paiement du budget de soins : jusqu'à 5 ans à compter de la fin du mois au cours duquel le droit a existé pour la dernière fois ;*
- 3° pour une personne âgée faisant l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire : jusqu'à 5 ans à compter de la fin du mois au cours duquel la procédure s'est achevée."*
24. Un tel délai de conservation semble justifié à la lumière d'éventuelles procédures de recours administratives ou judiciaires et des éventuels recouvrements ou paiements complémentaires qui peuvent en résulter.

f. Transfert à des tiers

25. L'article 45 du projet décrit les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être transmises à certaines institutions ainsi que les circonstances dans lesquelles ce transfert peut

⁴ L'Exposé des motifs dispose en ce sens : "*Pour l'exécution des tâches décrites dans cet avant-projet de décret, le Gouvernement a besoin de différentes données au sujet des personnes âgées concernées. Le Gouvernement collecte ces données de sa propre initiative. Afin d'évaluer efficacement et en détail le droit au budget de soins pour personnes âgées, il recourra au maximum à des données électroniques qu'il recevra via les sources authentiques. Cela simplifie la demande. Lors de l'utilisation de ces données électroniques, le Gouvernement tiendra compte strictement de la législation relative à la protection des données à caractère personnel. Comme l'exige le règlement, il ne collectera que les données nécessaires."*

intervenir : *"Les données à caractère personnel suivantes peuvent être transmises aux institutions mentionnées au deuxième alinéa :*

"1° au sujet de la personne âgée :

a) données d'identification, âge et coordonnées ;

b) données relatives à la santé ;

c) données relatives au statut d'assuré ;

d) données relatives au budget de soins ;

e) données relatives au compte ;

2° données d'identification du demandeur ou de la personne de contact habilitée du demandeur.

Les données mentionnées au premier alinéa sont transmises aux institutions et instances suivantes pour les finalités suivantes :

1° aux centres publics d'aide sociale pour les finalités suivantes :

a) pour autant que la personne âgée ait demandé le paiement d'une avance sur le budget de soins via un centre public d'aide sociale, en vue du paiement de l'avance ;

b) pour autant qu'un centre public d'aide sociale accompagne ou accueille la personne âgée, dans le but de l'informer quant à l'existence d'un droit au budget de soins ;

2° aux organismes assureurs étrangers dans le cadre de la pondération des droits, conformément au Règlement (CE) n° 883/2004 ;

3° à la Banque-carrefour de la Sécurité sociale en cas d'ouverture du droit, en vue de la transmission des données à des institutions ou instances chargées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance d'une mission d'intérêt général, pour autant que ce transfert soit nécessaire à l'exécution de la mission d'intérêt général des institutions et instances en question et pour autant que ce soit nécessaire à l'ouverture des droits découlant du budget de soins, pour des droits exclusifs ou pour accueillir la personne âgée ou prévoir son accueil dans le cadre de leurs compétences."

26. En ce qui concerne le "transfert" de données à la Banque-carrefour de la Sécurité sociale (ci-après : BCSS), il semble recommandé de préciser qu'en tant que telle, la BCSS n'a pas accès à des données spécifiques mais qu'elle est simplement chargée du transfert de ces données à des instances déterminées et qu'elle organise ce transfert (au niveau technique).
27. Pour le reste, l'Autorité estime que la réglementation relative au transfert à des tiers respecte les exigences de prévisibilité et de précision et ne donne pas lieu en soi à des questions particulières en matière de nécessité et de proportionnalité du transfert.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

demande que le ministre compétent ou son ministère, et non le Gouvernement dans son ensemble, soit désigné comme responsable du traitement conformément à l'article 4.7 RGPD.

Par pur souci d'exhaustivité, elle souligne qu'en regard à l'article 36.4 du RGPD, toute disposition exécutoire fixant d'autres détails et modalités doit également être soumise pour avis.

Pour le Centre de Connaissances,
(s) Alexandra Jaspar, Directrice