



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 206/2022 du 9 septembre 2022

Objet : un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 9 mai 2008 fixant les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours instituées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI (CO-A-2022-175)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière 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 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 21/06/2022 ;

Vu les explications complémentaires reçues le 24/08/2022 ;

Émet, le 9 septembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant les articles 6, 8 et 9 d'un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 9 mai 2008 fixant les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours instituées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI* (ci-après "le projet").

Contexte et antécédents

2. Dans la lutte contre la fraude sociale d'une part et en vue d'une affectation optimale des moyens de l'assurance maladie obligatoire d'autre part, le Service d'évaluation et de contrôle médicaux (ci-après le "SECM") de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après "l'INAMI") est entre autres chargé, conformément aux articles 139 e.s. de la loi du 14 juillet 1994 *relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités* (ci-après la "loi assurance maladie"), de contrôler, de constater et le cas échéant de sanctionner les infractions aux dispositions de cette loi assurance maladie et de ses arrêtés d'exécution commises par des dispensateurs de soins.

3. Les articles 142 e.s. de la loi assurance maladie décrivent les procédures à suivre en cas de contestations entre dispensateurs de soins et le SECM, dont les procédures devant les Chambres de première instance et les Chambres de recours instituées à cet effet. Dans ce cadre, le Roi a été chargé, en vertu de l'article 145 de la loi assurance maladie, de fixer les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure de ces Chambres de première instance et de recours, ce qu'il a fait dans l'arrêté royal du 9 mai 2008 *fixant les règles de fonctionnement et le Règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours instituées auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI* (ci-après "l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure").

4. En vertu de l'article 105 de la loi du 18 mai 2022 *portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé*, une nouvelle *Section Iquater. Dossier, services et signature électroniques* a été ajoutée au Titre VII *Du contrôle et du contentieux*, Chapitre II *Du contrôle médical* de la loi assurance maladie (nouveaux articles 146^{ter} à 146^{quinquies} inclus de la loi assurance maladie). On vise ainsi la numérisation des procédures précitées en matière de contestations entre dispensateurs de soins et le SECM par :

- la création d'un dossier électronique reprenant à la fois les documents générés électroniquement et les documents papier numérisés/scannés ;
- l'élaboration de services électroniques ou eServices (accessibles via une application sécurisée disponible sur le site Internet de l'INAMI) afin de pouvoir communiquer et échanger des documents électroniquement avec l'administration ;

- l'utilisation de la signature électronique qualifiée par le personnel du SECM, son Fonctionnaire-dirigeant et les Chambres de première instance et de recours installées auprès de ce service.

Dans son avis n° 171/2021 du 4 octobre 2021, l'Autorité a pris acte de cette numérisation et de la nouvelle Section *Iquater. Dossier, services et signature électroniques* à insérer à cet effet dans la loi assurance maladie¹.

5. Le projet soumis à présent pour avis vise à adapter l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure à la numérisation des procédures pour les Chambres de première instance et de recours instaurées auprès du SECM, numérisation introduite par la nouvelle Section *Iquater* précitée.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

6. Le projet comporte principalement des règles et prescriptions de procédure afin de permettre également par voie numérique le traitement des contestations entre le SECM et les prestataires de soins (dont le contexte a été expliqué ci-avant) qui se fait actuellement sur papier, étant entendu que le dossier, les services et la signature électroniques tels que décrits et encadrés aux articles 146 *ter* e.s. de la loi assurance maladie (et au sujet desquels l'Autorité s'est déjà prononcée dans l'avis n° 171/2021) sont également intégrés dans l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure.

7. Les articles soumis pour avis concernent en particulier les aspects suivants :

- le dossier de procédure qui est constitué pour toutes les causes inscrites au rôle des Chambres de première instance et de recours est désormais géré par le personnel du greffe (au lieu d'être "conservé au greffe") (voir l'article 8 du projet) ; le contenu du dossier de procédure, tel que décrit à l'article 10 de l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure, ne change pas, et
- la consultation du dossier de procédure par les parties et leurs conseils s'effectue désormais, en principe, via un ordinateur mis à disposition au greffe ou à distance en le téléchargeant via les services électroniques (voir les articles 6 et 9 du projet)².

¹ Elle a simplement recommandé d'apporter dans l'avant-projet en question une nuance au niveau du délai de conservation maximal des données (à caractère personnel) reprises dans le dossier électronique, ce qui a eu lieu dans l'article 105 de la loi du 18 mai 2022 *portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé* qui a inséré notamment le nouvel article 146 *ter* dans la loi assurance maladie.

² Les articles 6 et 9 du projet disposent ce qui suit à cet égard :

"La consultation du dossier s'effectue au moyen d'un ordinateur mis à disposition sauf pour les pièces conservées sur un autre support durable en raison de leur ancienneté ou de leur volume.

Lors de circonstances exceptionnelles, l'accès au greffe peut être limité et organisé uniquement sur rendez-vous. Un avis sera publié à cet effet sur le site internet de l'Institut.

Les parties peuvent également, sans déplacement et sans frais, prendre connaissance du contenu du dossier de procédure et télécharger celui-ci au moyen des services électroniques."

Ces dispositions du projet n'introduisent donc en réalité aucun nouveau traitement de données à caractère personnel, mais seulement une nouvelle façon numérique de traiter ces données³.

8. Dans son avis antérieur n° 171/2021, l'Autorité constatait déjà aussi que les nouveaux processus numériques à introduire ne portaient pas non plus préjudice au fondement de licéité du traitement de données à caractère personnel dans le cadre du traitement de contestations entre le SECM et les prestataires de soins.

9. Les articles 6, 8 et 9 du projet qui sont soumis pour avis ne soulèvent en soi aucune remarque particulière.

10. L'Autorité rappelle cependant qu'il incombe au responsable du traitement, en l'espèce l'INAMI (voir l'article 146^{ter} de la loi assurance maladie), de veiller à ce que des mesures techniques et organisationnelles appropriées soient prises afin de garantir l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données (du traitement de données) (voir les articles 5.1.f) et 32 du RGPD). En principe, il n'est pas exigé que ces mesures soient reprises explicitement dans la réglementation, qui doit de préférence rester neutre sur le plan technologique.

11. Indépendamment de ce qui précède, l'Autorité constate qu'à l'article 4 du projet – au sujet duquel le demandeur n'a certes pas demandé un avis - qui modifie et complète l'article 4 de l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure, on prévoit que la requête introductive doit désormais comporter – outre le nom, le prénom, la profession (catégorie professionnelle) et le domicile de la partie requérante et de la partie adverse – aussi le numéro de Registre national (et/ou le numéro d'entreprise). Indépendamment du fait que l'on ne sait pas clairement comment la partie requérante peut obtenir le numéro de Registre national de la partie adverse, cela implique que lors de l'introduction d'une requête, la partie requérante⁴ doit utiliser (activement) le numéro de Registre national, non seulement le sien mais aussi celui de la partie adverse, (en particulier lorsqu'il n'y a pas de numéro d'entreprise).

12. Étant donné qu'en vertu de l'article 10 de l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure, les actes introductifs d'instance (comme la requête précitée) sont joints au dossier de procédure, ils sont

³ Cela n'exclut cependant pas que pour certains traitements, la numérisation puisse augmenter l'impact de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées en raison par exemple de l'échelle à laquelle des données à caractère personnel sont collectées et utilisées.

⁴ En vertu de l'article 1^{er}, 1^o du projet, la 'partie requérante' est désormais définie comme suit : "*les personnes visées à l'article 145, §4 et §5, de la loi coordonnée*". Les § 4 et § 5 de cet article 145 de la loi assurance maladie sont énoncés comme suit :

"§ 4. Le dispensateur de soins, ou le médecin-conseil dans les affaires disciplinaires citées à l'article 155, § 1^{er}, 2^o, peut se faire assister ou représenter par une personne de son choix. Le Service d'évaluation et de contrôle médicaux est représenté par un avocat ou un fonctionnaire désigné par le Fonctionnaire-dirigeant de ce Service.

§ 5. Sans autorisation préalable ni approbation ultérieure du Comité, le Fonctionnaire-dirigeant du Service d'évaluation et de contrôle médicaux (ou le fonctionnaire désigné par lui) peut saisir les Chambres de première instance, interjeter appel contre les décisions des Chambres de première instance et former un recours en cassation devant le Conseil d'État."

également consultables (sur place, par voie de copie ou à distance en les téléchargeant via les services électroniques) par les parties concernées et leurs conseils (voir les articles 7 et 11 de l'arrêté royal fixant le Règlement de procédure tels que destinés à être modifiés respectivement par les articles 6 et 9 du projet). Cela implique que – sauf éventuel masquage – les parties impliquées dans le litige ainsi que leurs conseils utiliseront aussi le numéro de Registre national dans ce contexte.

13. Interrogé à ce sujet, le demandeur précise l'utilisation du numéro de Registre national notamment comme suit :

"Le numéro de Registre national permet d'identifier correctement la personne physique. Nous avons par exemple déjà eu dans le passé deux prestataires de soins titulaires des mêmes nom, prénom et qualification professionnelle.

Par ailleurs, le numéro de Registre national permet également de contrôler les bonnes coordonnées⁵. Les prestataires de soins ne communiquent pas toujours immédiatement leur changement d'adresse. Cette adaptation ne nous semblait pas problématique étant donné que le procès-verbal de constatation dans lequel les faits sont imputés au prestataire de soins concerné, établi conformément à l'article 64 du Code pénal social, indique également son numéro de Registre national et/ou son numéro BCE.

Les prestataires de soins reprennent aussi par défaut leur numéro de Registre national dans les conclusions qu'ils déposent dans le cadre des procédures devant les juridictions administratives."

[Traduction libre réalisée par le Secrétariat Général de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle].

14. L'Autorité reconnaît l'importance d'une identification correcte et du traitement de données qui répondent aux exigences de qualité et d'exactitude. Elle souligne toutefois que l'utilisation du numéro de Registre national est strictement régie par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physique* (ci-après "la loi Registre national"). L'utilisation du numéro de Registre national n'est pas permise sans autorisation préalable soit du Ministre de l'Intérieur, soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, où seul(e)s les autorités, les organismes et les personnes visé(e)s à l'article 5, § 1^{er} de la loi Registre national peuvent en principe prétendre à une telle autorisation.

15. En inscrivant dans le projet que la partie requérante mentionne le numéro de Registre national dans la requête introductive, requête qui peut ensuite être consultée par les parties en cause et leurs conseils en tant qu'élément du dossier de procédure, on met potentiellement en place un usage impropre de ce numéro dans le chef des personnes/instances qui, en vertu de la loi Registre national, ne peuvent peut-être pas prétendre à l'utilisation du numéro de Registre national.

⁵ L'Autorité souligne que l'accès au Registre national est strictement régi par l'article 5 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*.

16. 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 adoptant 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 précédemment⁶ 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 entrevoir/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.

17. Vu ce qui précède et indépendamment du fait que l'on ne sait pas clairement comment la partie requérante peut obtenir le numéro de Registre national de la partie adverse, l'Autorité estime que l'utilisation du numéro de Registre national par la partie requérante, comme instauré en vertu de l'article 4 du projet, doit être supprimée afin d'éviter un éventuel usage impropre de ce numéro dans le chef des personnes/instances qui, en vertu de la loi Registre national, ne peuvent peut-être pas prétendre à l'utilisation de ce numéro. L'Autorité estime par ailleurs que dans ce contexte, une identification correcte de la partie requérante dans la requête introductive peut éventuellement aussi être réalisée en ajoutant l'information 'date de naissance' aux éléments déjà prévus à cet égard : nom, prénom, profession (catégorie professionnelle) et domicile.

18. Pour les pièces du dossier de procédure qui mentionneraient quand même un numéro de Registre national⁷, l'Autorité recommande, dans le cadre de la consultation par les parties et leurs conseils, de masquer le cas échéant le numéro de Registre national dans le dossier de procédure afin d'éviter également dans ce contexte tout usage impropre de ce numéro dans le chef des personnes/instances qui, en vertu de la loi Registre national, ne peuvent peut-être pas prétendre à une autorisation d'utiliser ce numéro.

⁶ Voir l'avis n° 19/2018 du 29 février 2018 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur"*..

⁷ Le demandeur a renvoyé à cet égard au "*procès-verbal de constatation dans lequel les faits sont imputés au prestataire de soins concerné, établi conformément à l'article 64 du Code pénal social*" et aux "*Prestataires de soins (qui) reprennent aussi par défaut leur numéro de Registre national dans les conclusions qu'ils ont déposées dans le cadre des procédures devant les juridictions administratives.*"

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- remplacer l'utilisation du numéro de Registre national de la partie requérante, telle qu'introduite en vertu de l'article 4 du projet, par la date de naissance et supprimer l'utilisation du numéro de Registre national de la partie adverse (voir le point 17) ;
- prévoir le masquage du numéro de Registre national dans les pièces du dossier de procédure dans le cadre de sa consultation par les parties et leurs conseils (voir le point 18) ;

souligne l'importance de :

- la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des (traitements de) données encadré(e)s par le projet (voir le point 10).

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