



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 38/2026 du 5 mars 2026

Objet : avis relatif à un avant-projet de loi *modifiant la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses* (CO-A-2025-235)

Traduction

Mots clés : inaptitude physique des fonctionnaires – assurance maladie obligatoire – finalité déterminée – minimisation des données – principes de légalité et de prévisibilité

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, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (ci-après le "demandeur"), reçue le 23 décembre 2025 ;

Vu les pièces complémentaires, reçues le 24 décembre 2025 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues les 26 et 29 janvier 2026 et le 13 février 2026 ;

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 5 mars 2026 :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité au sujet de l'article 6, 6° d'un avant-projet de loi *modifiant la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses* (ci-après "l'avant-projet de loi").

Contexte

2. L'Exposé général de l'avant-projet de loi explique que les modifications envisagées s'inscrivent dans le cadre de la réforme/de l'extinction de la pension de maladie des fonctionnaires statutaires. Désormais, un agent des services publics physiquement inapte (pour une durée indéterminée) ne pourra plus bénéficier d'une 'pension de maladie' (au sens de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 *d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier*), mais - après les tentatives et les efforts de réintégration nécessaires - il sera mis fin (anticipativement) à sa fonction. Un grand nombre de ces ex-agents des services publics basculeront par conséquent dans le système des allocations de l'assurance maladie obligatoire, ce qui implique un important transfert de charge financière vers l'assurance maladie obligatoire, surtout si l'agent est encore éloigné de l'âge légal de la pension.

3. La loi du 20 juillet 1991 *portant des dispositions sociales et diverses* (ci-après "la loi du 20 juillet 1991"), qui est modifiée/complétée suite à l'avant-projet de loi, encadre notamment les modalités d'affiliation et de cotisation à l'assurance obligatoire contre la maladie pour certains agents des services publics en cas de cessation anticipée de fonction pour cause d'inaptitude médicale. Les actuels articles 7 et suivants de cette loi du 20 juillet 1991 prévoient à cet égard que l'employeur paye les cotisations du travailleur et de l'employeur pour l'assurance maladie obligatoire pour une période de 12 mois (sans que celle-ci puisse excéder la durée de service de l'agent concerné). L'avant-projet de loi vise à adapter ces cotisations dans le chef de l'employeur public "en tenant compte de la période restante jusqu'à la pension et en introduisant un mécanisme¹ de majoration plafonné".

4. Aux termes de son Exposé général, l'avant-projet de loi vise ainsi un objectif double : "il s'agit d'une part, d'encourager les employeurs du secteur public à faire un maximum d'efforts pour réintégrer leurs agents (surtout ceux qui sont encore éloignés de leur pension) *inaptes pour une durée indéterminée à exercer d'une manière régulière leurs fonctions et d'autre part, de compenser,*

¹ Ce mécanisme tient compte du nombre de mois restants avant l'âge légal de la pension et applique un coefficient de majoration progressif, ce coefficient augmentant à mesure que l'écart par rapport à l'âge légal de la pension s'accroît.

partiellement du moins, les coûts non négligeables qui résulteront pour le secteur des indemnités de la réforme de la pension de maladie des fonctionnaires".

5. Afin de vérifier si et dans quelle mesure l'avant-projet de loi, en particulier l'adaptation/la majoration des cotisations dues par l'employeur public pour l'admission de l'(ex-)agent concerné au bénéfice d'une allocation dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire, atteint effectivement les finalités visées (à savoir davantage de réintégration d'agents inaptes et compensation des coûts dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire), un monitoring annuel est également prévu en vertu de l'article 6, 6° de l'avant-projet de loi, dont le résultat pourra éventuellement donner lieu à un ajustement de la mesure en question.

6. L'Autorité vérifie si et dans quelle mesure l'article 6, 6° de l'avant-projet de loi (modifiant et complétant l'article 10 de la loi du 20 juillet 1991) qui est soumis pour avis est conforme aux principes de protection des données tels qu'ils découlent, en particulier, du RGPD et de la LTD.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Remarque générale préalable concernant les principes de légalité et de prévisibilité

7. L'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité, telle que définie à l'article 6.1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1, point c) ou e) du RGPD².

8. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*³, 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 concernées⁴. En d'autres termes, la réglementation qui régit 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

²Article 6.1 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 ; (...)"

³ Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, les "éléments essentiels" du traitement de données (dont la finalité, les (catégories de) données, les personnes concernées, le délai maximal de conservation, ...) doivent pouvoir être clairement délimités au moyen d'une "norme légale formelle". Dans ce contexte, une délégation éventuelle 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".

⁴ Voir également le considérant 41 du RGPD.

concernées puissent comprendre clairement les traitements qui seront faits à l'aide de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

2. Monitoring de la nouvelle mesure à introduire et du traitement de données y afférent (art. 6, 6° de l'avant-projet de loi)

9. Le nouveau § 5 à insérer dans l'article 10 de la loi du 20 juillet 1991 en vertu de l'article 6, 6° de l'avant-projet de loi, qui fait l'objet de la demande d'avis, dispose ce qui suit :

"La mesure prévue au § 1^{er}, 3^o, sera monitorée annuellement."

Ce monitoring portera au minimum sur les aspects suivants :

- 1. le nombre de cessations pour cause d'inaptitude médicale ;*
- 2. la durée moyenne durant laquelle l'indemnité d'incapacité de travail dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités est perçue par les agents dont la fonction a été rompue pour cause d'inaptitude médicale ;*
- 3. le pourcentage moyen de sortie dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des agents dont la fonction a été rompue pour cause d'inaptitude médicale.*

L'(INAMI) établit annuellement à partir d'avril 2027, à l'attention du ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions, un rapport de suivi et d'évaluation de ce monitoring. Les instances médicales compétentes fournissent à cet effet les données nécessaires à l'INAMI. Les informations suivantes sont requises : le numéro national des membres agents concernés, la date de leur transfert vers l'INAMI ainsi que l'employeur public d'origine." (soulignement par l'Autorité)

10. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées et traitées pour "*des finalités déterminées, explicites et légitimes*".

11. La description dans l'avant-projet de loi de la portée "[au] *minimum*" de la finalité de monitoring ne répond pas au principe susmentionné de limitation des finalités qui requiert une finalité déterminée et explicite.

⁵ Cette mesure implique, en particulier, ce qui suit :

"par dérogation au 2° (= les cotisations dues, calculées sur une période de douze mois), lorsque l'employeur met fin à la fonction de l'agent pour cause d'inaptitude médicale, les cotisations dues par l'employeur et le travailleur, pour l'admission de l'intéressé au bénéfice du régime de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, secteur des indemnités, et de l'assurance maternité, sont calculées sur une période égale au nombre de mois civils complets compris entre la date de la cessation de ses fonctions et le premier jour du mois suivant celui au cours duquel le membre du personnel atteint l'âge de 66 ans ou l'âge de 67 ans pour les membres du personnel nés à partir du 1^{er} janvier 1964. Le montant total des cotisations dues est multiplié par le coefficient suivant :

- a) 1,5 lorsque ce nombre de mois civils complets est inférieur à 120 ;*
- b) 1,6 lorsque ce nombre de mois civils complets est égal ou supérieur à 120 et inférieur à 240 ;*
- c) 1,7 lorsque ce nombre de mois civils complets est égal ou supérieur à 240. (...)"*

12. L'Autorité a donc interrogé le demandeur sur la portée exacte de cette finalité de monitoring et a notamment obtenu l'explication suivante : *"En ce qui concerne la portée du monitoring, il convient de préciser que celui-ci comprend deux volets complémentaires, à savoir un volet financier et un volet statistique ;*

- a) D'une part, le monitoring poursuit une finalité financière. Grâce au numéro national et à la date de fin du statut, l'INAMI peut relier les dossiers concernés aux données dont il dispose déjà, ce qui permet ensuite une estimation et un suivi corrects de l'impact budgétaire et financier de l'arrivée d'ex-agents dans le système de l'employeur. Cela permet de vérifier dans quelle mesure le régime de cotisations introduit suffit effectivement à compenser le surcoût pour l'AMI, conformément à l'objectif politique poursuivi.*
- b) D'autre part, le monitoring vise également une finalité statistique. La réalisation d'analyses agrégées permet de vérifier comment le groupe cible concerné évolue au sein du système de l'employeur, par exemple en ce qui concerne la durée de l'incapacité de travail, les étapes vers la réintégration et la sortie du système."* [NdT : les passages extraits du dossier ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

13. Suite à la lecture conjointe des termes du projet de disposition en question, de l'Exposé général afférent à l'avant-projet de loi, de la Note au Conseil des ministres (jointe à la demande d'avis) et des explications fournies par le demandeur, l'Autorité estime pouvoir distinguer trois volets dans le cadre du monitoring envisagé :

- 1. vérifier à quel point la mesure incite l'employeur public à miser davantage sur la réintégration et à procéder moins rapidement à la cessation de la fonction pour raisons médicales ;
- 2. vérifier à quel point la mesure permet de compenser le transfert des charges financières vers l'assurance maladie obligatoire (suite à l'arrivée d'ex-agents) ;
- 3. vérifier dans quelle mesure le remplacement de la 'pension de maladie' par une intégration de ces ex-agents dans 'le système de l'employeur/les indemnités dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire' a une incidence sur la durée de l'incapacité de travail et la sortie de ce système.

14. L'Autorité fait remarquer que le libellé de l'article 6, 6° de l'avant-projet de loi ne permet aucunement de déduire clairement la portée effective susmentionnée du monitoring envisagé. Le monitoring envisagé semble aussi, sauf erreur, aller au-delà de la simple évaluation des effets de *"la mesure prévue au § 1^{er}, 3^o"* : vu que cette mesure constitue en fait uniquement une 'sanction' financière de l'employeur public qui ne miserait pas suffisamment sur la réintégration d'agents physiquement inaptes, l'Autorité ne voit pas comment une telle mesure aura un impact sur la durée de l'incapacité de travail de l'ex-agent et sur sa sortie (éventuelle) du système de l'assurance maladie obligatoire.

15. Une refonte, une délimitation et une reformulation approfondies de la finalité de monitoring effectivement visée s'imposent à la lumière du principe de limitation des finalités de l'article 5.1.b) du RGPD et, de manière plus générale, à la lumière des principes de légalité et de prévisibilité tels qu'expliqués au point 8 du présent avis.

16. Conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, 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"*.

17. Bien que le flou entourant la finalité effectivement visée rende difficile, voire impossible, tout contrôle du principe susmentionné de minimisation des données, l'Autorité relève néanmoins déjà ce qui suit en ce qui concerne les données à caractère personnel à traiter qui sont énumérées à l'article 6, 6° de l'avant-projet de loi.

18. Le nouveau § 5 qui doit être inséré dans l'article 10 de la loi du 20 juillet 1991 mentionne uniquement les informations nécessaires suivantes qui doivent être fournies à l'INAMI par *"les instances médicales compétentes"* : *"le numéro national des membres agents concernés, la date de leur transfert vers l'INAMI ainsi que l'employeur public d'origine"*.

19. L'Autorité a d'abord interrogé le demandeur à propos des 'instances médicales compétentes' susmentionnées, qui n'ont pas été précisées. Le demandeur a fourni les explications suivantes : *" 'Les instances médicales compétentes' est une formule générique utilisée pour désigner les commissions médicales de la police, de HR Rail et de l'armée. En principe, les agents sont en effet soumis au contrôle médical par Medex, mais l'armée, la SNCB et la police ont leur propre commission médicale qui se prononce pour leur propre personnel. C'est pourquoi nous utilisons cette formule générique. Ces instances fourniront donc exactement les mêmes informations, mais chacune pour leurs agents, avec Medex qui englobe donc la 'catégorie résiduaire' d'agents."*

20. L'Autorité recommande tout d'abord de désigner/définir ces instances médicales compétentes ou, à tout le moins, de renvoyer à une disposition où elles sont déjà mentionnées de façon claire⁶.

⁶ En son § 2, l'article 117 de la loi du 14 février 1961 *d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier* reprend l'énumération suivante :

- *"le Centre d'expertise médicale pour l'aptitude au travail de l'Administration de l'expertise médicale du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ;*
- *les Commissions militaires d'aptitude et de réforme pour les militaires ;*
- *le Service médical de HR Rail, pour les agents de HR Rail ;*
- *la Commission d'aptitude du personnel des services de police, pour les membres du service de police intégré, structuré à deux niveaux."*

21. En ce qui concerne la référence au "*numéro national*", l'Autorité recommande, conformément à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (ci-après "la loi BCSS"), de la remplacer par une référence au "*numéro d'identification du Registre national*" et (le cas échéant) au "*numéro d'identification (bis) tel que visé à l'article 8, § 1^{er}, 2^o de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*" (à savoir le numéro d'identification, visé à l'article 8, § 1^{er}, 2^o de la loi BCSS, qui est attribué par la BCSS à toute personne non enregistrée dans le Registre national mais qui jouit de droits à la sécurité sociale en Belgique).

22. L'Autorité a ensuite interrogé le demandeur sur toutes les données (à caractère personnel) qui doivent nécessairement être traitées à la lumière du monitoring envisagé, vu que les trois éléments d'information repris à l'article 6, 6^o susmentionné de l'avant-projet de loi apparaissent à première vue inadéquats pour atteindre la finalité visée.

23. Dans un premier temps, le demandeur apporte uniquement l'explication suivante : "*Le numéro national est (...) réclamé pour pouvoir établir le lien avec les données qui sont déjà disponibles au sein de l'AMI.*" Interrogé plus avant, le demandeur fournit le relevé suivant des données à caractère personnel qui doivent être traitées à la lumière de la finalité de monitoring envisagée :

"Données nécessaires :

- *Numéro national*
- *Date de fin du statut*
- *Institution : employeur public d'origine*

Ces données seront couplées aux ensembles de données suivants :

Incapacité de travail :

- *Date de début de la maladie*
- *Date de reconnaissance*
- *Date de fin de l'incapacité de travail*
- *Motif de l'arrêt de l'incapacité de travail*
- *Code de pathologie*
- *Codes INS*

Retour au travail :

- *Catégorisations*
- *Renvois vers :*
 - *Services régionaux de l'emploi*
 - *Fonds ReAT*
- *Contacts avec :*
 - *Médecins-conseils/équipe interdisciplinaire*
 - *Coordinateurs ReAT*

- *Démarrage des trajets/de la réadaptation professionnelle :*
 - *Date de début*
 - *Date de fin*
 - *Résultat*
- *Démarrage d'une reprise du travail à temps partiel autorisée :*
 - *Date de début*
 - *Date de fin*
 - *Volume de travail*
 - *Motif de l'arrêt*

Sur le plan financier :

- *Période de paiement*
- *Jours indemnisés*
- *Montants des indemnités"*

24. L'Autorité observe avant tout que les principes de légalité et de prévisibilité (voir le point 8 du présent avis) exigent que la réglementation qui encadre un traitement de données à caractère personnel soit claire et précise de sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent comprendre les traitements qui seront réalisés à l'aide de leurs données à caractère personnel et dans quelles circonstances ces traitements sont autorisés.

25. Il va sans dire que les termes de l'avant-projet de loi ne laissent aucunement supposer que les données à caractère personnel (y compris les données sensibles) figurant sur la liste susmentionnée extrêmement étendue, relatives aux ex-agents concernés, feront l'objet d'un traitement. Une précision dans l'avant-projet de loi de toutes les (catégories de) données à caractère personnel nécessaires à la réalisation de la finalité de monitoring s'impose.

26. Indépendamment du fait que dans l'avant-projet de loi, une finalité de monitoring déterminée, clairement délimitée et explicite fait actuellement défaut (voir les points 14 et 15 du présent avis), l'Autorité ne peut se défaire de l'impression que certaines des données (à caractère personnel) listées par le demandeur semblent à première vue excessives, comme :

- le motif de l'arrêt de l'incapacité de travail et le code de pathologie ;
- tous les détails concernant les 'trajets retour au travail' (y compris la reprise du travail autorisée à temps partiel) et les réadaptations professionnelles (dates, renvois, contacts avec les médecins et les coordinateurs, ...).

27. À moins d'une justification solide à la lumière de la finalité de monitoring effectivement visée qui doit être reformulée et retravaillée, le traitement de ces données (à caractère personnel) semble excessif et donc contraire au principe de minimisation des données (article 5.1.c) du RGPD).

28. Le nouveau § 5 qui doit être inséré dans l'article 10 de la loi du 20 juillet 1991 en vertu de l'article 6, 6° de l'avant-projet de loi ne donne aucune précision quant au délai maximal de conservation des données (à caractère personnel) qui doivent être traitées en vue de la réalisation de la finalité de monitoring.

29. Interrogé par l'Autorité, le demandeur a fourni la réponse suivante : *"Dans le cadre de l'AMI, les données sont conservées au minimum pendant la durée de l'incapacité de travail + encore un délai légal de conservation."*

Dans un autre message, le demandeur précise encore ce qui suit : *"En ce qui concerne le délai de conservation, nous nous référons aux Archives de l'État qui ont fixé le délai légal de conservation pour les données financières à 10 ans. Pour les données administratives, ce délai s'élève à 5 ans après la fin de l'incapacité de travail et à 2 ans si la fin de l'incapacité de travail est la conséquence d'un décès ou d'un départ à la retraite."*

30. Un renvoi aux règles générales en vigueur en matière de conservation de documents administratifs dans les Archives de l'État ne justifie pas la conservation de données à caractère personnel en vue de réaliser le traitement de données concret encadré dans l'avant-projet de loi dans le chef de l'INAMI. Une justification plus nuancée s'impose.

31. Il convient donc de remédier à la lacune en la matière dans l'avant-projet de loi, en mentionnant le délai maximal de conservation à la lumière de la réalisation de la finalité de monitoring effectivement visée dans le chef de l'INAMI.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet de loi :

- revoir, délimiter et reformuler en profondeur la finalité de monitoring effectivement visée (voir les points 11 à 15) ;
- préciser les 'instances médicales compétentes' visées (voir le point 20) ;
- renvoyer au 'numéro d'identification du Registre national' (plutôt qu'au 'numéro national') (voir le point 21) ;
- préciser et établir la liste de toutes les (catégories de) données à caractère personnel effectivement nécessaires à la réalisation de la finalité de monitoring visée (voir les points 24 à 27) ;
- mentionner le délai maximal de conservation (voir le point 31) ;

l'Autorité attire l'attention sur l'importance :

- d'une mise en œuvre correcte des principes de légalité et de prévisibilité (voir les points 7, 8, 15 et 24).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice