

AVIS N° 02 / 2001 du 11 janvier 2001

N. Réf. : 10 / A / 2000 / 041 / 015

OBJET : Projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 156, §3, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Santé publique et du Ministre des Affaires sociales du 18 décembre 2000, reçue à la Commission le 20 décembre 2000;

Vu le rapport du Président,

Émet, le 11 janvier 2001, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS.

1. Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission régleme les conditions auxquelles la cellule technique peut communiquer des données nominatives combinées (cliniques et financières) au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (ci-après "le Ministère ") et à l'Institut national d'Assurance Maladie Invalidité (ci-après " l'INAMI ").

En outre, il instaure la possibilité de mettre, moyennant le respect de certaines conditions précises, des données à la disposition de tiers.

II. CADRE LEGAL, RETROACTES ET JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION.

2. Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission tend à exécuter l'article 156, § 3, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales,⁽¹⁾ en particulier les alinéas 2 et 3 de ce paragraphe.

3. En son titre II, chapitre XII, cette loi institue, d'une part, une structure de concertation entre les gestionnaires d'hôpitaux, les médecins et les organismes assureurs et, d'autre part, une cellule technique pour le traitement de données relatives aux hôpitaux, constituée au sein du Ministère et de l'INAMI (articles 153 - 155). Elle précise également la composition de ces organes (articles 159 et 155) et en définit le rôle (articles 154, 156 et 157).

4. La Commission s'est déjà prononcée le 10 juillet 2000 ⁽²⁾ sur un précédent projet de l'arrêté royal en question. A cette occasion, elle a émis un avis favorable sur la disposition permettant à la cellule technique de mettre des données à la disposition du Ministère et de l'INAMI (article 1er du projet); par contre, elle a estimé que la disposition permettant que des données soient mises à la disposition de tiers (article 2 du projet) n'était pas compatible avec les principes régissant la protection de la vie privée.

5. A l'époque, l'article 156, § 3, était libellé comme suit :

"§ 3. *La cellule technique veillera à ce que, à partir des informations qui sont mises à disposition, aucune donnée ne puisse être inférée concernant une personne physique ou morale qui serait ou pourrait être identifiée.*

Le ministère et l'Institut ont directement accès aux données collectées par la cellule technique sans que la personne morale soit identifiée. Le roi fixe les conditions dans lesquelles la cellule technique peut communiquer au ministère et à l'Institut des données par lesquelles la personne morale est identifiée.

Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres les modalités et conditions selon lesquelles les mêmes données que celles visées à l'alinéa 2, collectées par la cellule technique, peuvent être mises à la disposition de personnes autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent. A cet égard, une distinction peut être effectuée suivant la nature et l'objectif de la demande d'obtention de données."

¹ M.B. du 30 avril 1996.

² Avis de la Commission n° 23/2000 du 10 juillet 2000 concernant le projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 156, § 3, de la loi du 29 avril 1996 "portant des dispositions sociales".

6. Au même moment, toutefois, le Parlement était saisi d'un projet de loi portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses.⁽³⁾ Ce projet fut adopté comme texte de loi le 12 août 2000 et apporta certaines modifications au fondement juridique de l'arrêté royal précité, en particulier à l'article 156, § 3, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales.

7. Dès le 10 janvier 2000, la Commission avait émis un avis d'initiative concernant ce projet de loi.⁽⁴⁾ Elle y proposa que soit prise l'initiative d'adapter aussi bien l'alinéa 2 que l'alinéa 3 du § 3 et de les rendre compatibles avec les principes régissant la protection de la vie privée.

8. Compte tenu des observations de la Commission, l'article 156, § 3, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales fut modifié comme suit :

"§ 3. La cellule technique ne mettra à disposition que des données anonymes, sauf les exceptions mentionnées ci-après.

Le Ministère et l'Institut ont directement accès aux données anonymisées par la cellule technique. Le Roi fixe, après avoir recueilli l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, les conditions dans lesquelles la cellule technique peut communiquer au ministère ou à l'Institut des données par lesquelles la personne morale ou le dispensateur de soins, personne physique, est ou peut-être identifié. Cette communication doit s'avérer indispensable à l'exécution des missions légales du ministère ou de l'Institut.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités et conditions selon lesquelles des données anonymes ou des données par lesquelles la personne morale est ou peut être identifiée, collectées par la cellule technique, peuvent être mises à la disposition de personnes autres que celles mentionnées à l'alinéa 2, compte tenu de la nature et de l'objectif de la demande de données. En aucun cas, des données par lesquelles une personne physique est ou peut être identifiée, ne peuvent être communiquées à ces personnes."

9. En exécution de cet article de loi (adapté), un projet d'arrêté royal a été élaboré. Ce projet est à présent soumis à l'avis de la Commission.

III EXAMEN DE LA DEMANDE :

A REMARQUE GENERALE.

10. Dans son avis n° 23/2000 précité, la Commission observait que les alinéas 2 et 3 de l'article 156, § 3, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales opéraient une double distinction :

- d'une part, selon que les données collectées étaient mises à la disposition du Ministère ou de l'INAMI ou, à l'inverse, d'autres autorités;
- d'autre part, selon que les données mises à disposition concernaient des données anonymes ou des données par lesquelles une personne est ou peut être identifiée. Une sous-distinction était également faite s'agissant de l'étendue et des modalités de la mise à disposition, entre les données identifiant une personne physique et celles identifiant des personnes morales et, parfois, le dispensateur de soins, personne physique.

³ Dans son avis n° 23/2000, la Commission a tenu compte de la modification légale à venir.

⁴ Avis n° 02/2000 émis d'initiative par la Commission le 10 janvier 2000 concernant un projet de loi portant des dispositions sociales et diverses.

11. La Commission se réjouit que son avis n° 02/2000 du 10 janvier 2000 ait été suivi par le législateur dans la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses dans la mesure où, d'une part, il y a garanti l'anonymat des données en ajoutant l'anonymisation aux missions de la cellule technique ⁽⁵⁾ et où, d'autre part, il y a inscrit une définition précise de la notion "donnée anonyme" comme étant "*les données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne physique ou morale, qui est ou peut être identifiée*".⁽⁶⁾

12. S'inspirant de la structure tant de l'article 156, § 3, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales que du projet d'arrêté royal, la Commission examinera successivement la mise à disposition de données par la cellule technique au bénéfice du Ministère et de l'INAMI et la mise à disposition au bénéfice d'autres personnes ou autorités.

B. EXAMEN SYSTEMATIQUE.

1. La mise à disposition au bénéfice du Ministère et de l'INAMI.

13. L'article 1^{er}, portant exécution de l'article 156, § 3, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, régleme la transmission, par la cellule technique, au Ministère et à l'INAMI, de "données par lesquelles les personnes morales sont identifiées"

14.1. En vertu du §1^{er}, cette transmission est soumise à deux conditions : elle intervient à la demande de ces autorités et exclusivement lorsque cela s'avère indispensable "à l'exécution de leurs missions"; en outre, une liste mentionnant les responsables du traitement des données précitées doit être communiquée à la Commission.

14.2. Le second paragraphe de l'article 1^{er} dispose que les données précitées ne peuvent être communiquées à un quelconque organe consultatif ou de gestion que moyennant le respect des modalités décrites à l'article 2.

15. S'agissant des données "par lesquelles les personnes morales sont identifiées" et dans la mesure où la notion de "personne morale" comprendrait également le dispensateur de soins individuel, les principes régissant la protection de la vie privée doivent être pris en considération.

16. Comme elle l'a déjà relevé dans ses avis n° 02/2000 et n° 23/2000, la Commission estime que bien que la loi du 11 décembre 1998 ne soit jusqu'à présent pas encore entrée en vigueur et que le projet d'arrêté royal portant exécution de cette loi n'ait pas encore été publié, elle peut déjà se référer – et ce, suite à l'entrée en vigueur, le 24 octobre 1998, de la directive européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995 ⁽⁷⁾ - aux dispositions de la nouvelle loi dans la mesure où celle-ci régle les relations entre les autorités publiques et entre les autorités publiques et les justiciables.

17. L'article 1^{er} du projet reprenant *quasi* (cf. infra n° 19.2.) littéralement l'article 1^{er} de l'ancien projet (avis n° 23/2000), la Commission estime, dans la ligne de sa jurisprudence précédente, que la communication, par la cellule technique, au Ministère et à l'INAMI, des données précitées respecte les principes de finalité, de pertinence et de proportionnalité, pour autant que soient précisée la durée de conservation des données et réglée leur destruction au terme de celle-ci (avis n° 23/2000, point n° 15).

⁵ Article 156, § 1er, nouveau de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, comme remplacé par l'article 43, A), de la loi du 12 août 2000.

⁶ Ibidem.

⁷ Journal Officiel des Communautés européennes n° L281/31 du 23 novembre 1995.

18. La Commission observe toutefois que le législateur n'a pas donné suite à la condition qu'elle a posée, qui est néanmoins indispensable. En effet, ni la loi, ni le projet d'arrêté royal ne contiennent une disposition concernant les durées minimale et maximale de conservation des données, d'une part, et leur destruction au terme de celle-ci, d'autre part.

La Commission demande avec insistance que les adaptations nécessaires soient apportées.

2. La mise à disposition de données au bénéfice de personnes ou autorités autres que le Ministère ou l'INAMI.

19. L'article 2 de l'arrêté royal en projet porte exécution de l'article 156, § 3, alinéa 3 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, et tend à régler les modalités de communication à des tiers des mêmes données que celles susceptibles d'être communiquées par la cellule technique au Ministère et à l'INAMI.

La transmission de ces données est décidée par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, sur avis d'un "groupe de travail spécial".

20.1. Parmi les données susceptibles d'être transmises, doivent être plus particulièrement examinées celles "par lesquelles la personne morale est identifiée", au sens de l'article 156, § 3, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, à savoir les données à caractère personnel.

20.2 L'article 156, § 3, alinéa 3, *in fine*, du projet exclut, à juste titre, la communication à des tiers de "données par lesquelles une personne physique est ou peut être identifiée".

21. Dans son avis n° 23/2000, précité, la Commission avait émis un avis défavorable à propos de l'article 2 du projet tel qu'il était rédigé dans la mesure où il se bornait à régler la procédure de décision quant à la transmission, notamment, de ces données ainsi qu'à déterminer les autorités amenées à intervenir. Un tel contenu ne pouvait être considéré comme compatible avec les principes régissant la protection de la vie privée.

22. En résumé, les précisions et observations formulées concernaient les points suivants :

- a) les finalités susceptibles de justifier cette transmission de données n'étaient nullement précisées, ce que suggérait pourtant à l'époque, de façon expresse, les termes de l'article 156, §3, alinéa 3, *in fine*, de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales;
- b) il était dès lors impossible d'apprécier, au vu des textes en projet, la pertinence ou la proportionnalité d'une telle transmission de données;
- c) il n'était pas davantage précisé celles des données qui seraient ou ne seraient pas susceptibles d'être transmises;
- d) si la Commission de protection de la vie privée était associée à la procédure projetée – et ce par la présence au sein du groupe de travail spécial de son Représentant auprès de la structure de concertation -, cette association paraissait insuffisante pour suppléer aux omissions précitées;
- e) de surcroît, ce groupe de travail n'intervenait qu'à titre consultatif, les Ministres n'étant pas tenu de suivre cet avis – il ne s'agissait en effet pas d'un avis conforme – ni de motiver de façon spécifique une autorisation de transmission alors même que la demande aurait fait l'objet d'un avis négatif de la part du groupe de travail spécial;
- f) il apparaissait même des termes du courrier accompagnant la demande d'avis que, dans certaines hypothèses, il ne serait pas requis de solliciter l'avis du groupe de travail spécial.

23. La Commission se réjouit de constater que le Roi a réformé le projet d'arrêté en tenant compte de la plupart des propositions énumérées ci-dessus.

24. Tel est le cas des propositions formulées aux points a) et c); en effet, la "finalité" de la transmission de données et la précision quant à savoir "quelles données" sont susceptibles d'être communiquées sont exposées à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du projet.

Ainsi, la transmission de données doit "être nécessaire à l'exécution des missions", ce qui recouvre :

" toutes les données indispensables à la connaissance, à la conception et à la gestion de la politique hospitalière. En font également partie les données utilisées à des fins de préparation de la politique et de recherche scientifique, à savoir :

- *les données permettant d'établir un lien entre les dépenses de l'assurance soins de santé et la pathologie traitée;*
- *les données qui permettent d'élaborer des règles de financement, des normes d'agrément et de programmation;*
- *les données qui permettent une évaluation permanente de la pratique médicale."*

25.1. Il est désormais possible dans ce cadre d'apprécier la pertinence et la proportionnalité de la transmission de données (observation formulée au point b)).

25.2. D'une manière générale, les données qui peuvent être demandées semblent être en rapport avec leur finalité, à savoir la connaissance, la conception et la gestion de la politique hospitalière.

25.3. La Commission souhaite toutefois émettre une réserve à propos des "données qui permettent une évaluation permanente de la pratique médicale" (article 2, §1^{er}, alinéa 3, in fine, du projet d'arrêté royal).

S'agissant de données identifiantes à propos d'une "personne morale" et dans la mesure où cette notion de "personne morale" comprendrait également le dispensateur de soins individuel, une évaluation permanente de la pratique médicale peut comporter le risque que des personnes autres que le Ministère ou l'INAMI ⁽⁸⁾ puissent établir clairement le profil de la personne morale identifiée. Ces tiers ont-ils nécessairement un intérêt à entrer en possession de telles données ?

25.4. La Commission estime qu'il serait, dès lors, opportun que la nécessité de la transmission de ces données en vue de la réalisation de l'objectif du traitement, à savoir la connaissance, la conception et la gestion de la politique hospitalière, soit suffisamment justifiée.

25.5. La Commission tient, en outre, à souligner que toute demande de communication de données adressée à la cellule technique doit être motivée à la lumière des principes de finalité, de proportionnalité et de pertinence.

26. Pour autant que les principes de finalité, de proportionnalité et de pertinence soient respectés et garantis, il semble que la présence d'un représentant de la Commission au sein du groupe de travail spécial auprès de la structure de concertation suffise à garantir les principes régissant la protection de la vie privée (cf. remarque formulée au point d)).

⁸ Le Ministère et l'INAMI sont prioritairement et véritablement les instances qui peuvent trouver un intérêt dans la collecte et le traitement des données visées.

27. Les remarques formulées aux points e) et f) ont, elles aussi été suivies. En effet, le groupe de travail spécial conserve son caractère consultatif, mais toute dérogation à l'avis du groupe de travail spécial par le Ministre doit être motivée (article 2, § 4, alinéa 2, du projet d'arrêté royal). En outre, l'article 2, § 3, alinéa 6 du projet d'arrêté royal dispose que toute transmission de données à des tiers ne peut intervenir qu'après avis du groupe de travail spécial.

28. Aux fins d'assurer une transparence maximale, la Commission estime toutefois qu'il serait opportun que le groupe de travail spécial publie annuellement un rapport d'activités.

29.1. A l'inverse, la Commission relève que le projet d'arrêté royal ne prévoit pas de mesures de sécurité techniques et spécifiquement organisationnelles pour garantir la transmission de données à des tiers.

29.2. A l'instar de la disposition qui prévaut à l'égard du Ministère et de l'INAMI (article 1^{er} en projet), une disposition expresse doit également être prévue pour préciser les durées minimale et maximale de conservation des données et régler leur destruction au terme de celle-ci.

Etant donné que la transmission de données identifiantes à propos d'une "personne morale" à des "tiers", dans la mesure où cette notion de "personne morale" comprendrait également le dispensateur de soins individuel, constitue une atteinte plus grave à la vie privée - comparativement à une transmission aux instances prioritaires que sont le Ministère et l'INAMI - la Commission juge opportun que la transmission de données à des tiers soit assortie de mesures de sécurité plus strictes.

30. Les autres dispositions du projet d'arrêté royal n'appellent aucune remarque de la part de la Commission.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable sous réserve des remarques et recommandations formulées ci-dessus.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE,

(sé) P. THOMAS.