

AVIS N° 27 / 94 du 15 décembre 1994

N. Réf. : A / 94 / 025

OBJET : Projet d'arrêté royal dispensant les mutualités et les organismes assureurs visés à l'article 2, g) et i) de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, de communiquer d'office aux bénéficiaires du régime de ladite loi coordonnée, les données sociales à caractère personnel sur lesquelles ils se sont basés pour la détermination ou l'appréciation de leurs droits.

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 l'article 20, paragraphe 1er, 1°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale;

Vu l'article 90 de la même loi, modifié par l'article 130 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales;

Vu la demande d'avis du Ministre des Affaires sociales du 28 novembre 1994;

Vu le rapport présenté par M. F. Ringelheim;

Emet le 15 décembre 1994, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la Commission a pour objet de dispenser les mutualités et les organismes assureurs visés à l'article 2, g) et i) de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, de communiquer d'office aux bénéficiaires, ainsi qu'il est prescrit par l'article 20, 1^{er}, 1^o de la loi du 15 janvier 1990, les données sociales à caractère personnel sur lesquelles ils se sont basés pour la détermination et l'appréciation de leurs droits.

La dispense visée par le projet, est motivée par l'impossibilité où se trouveraient les mutualités et les organismes assureurs, d'effectuer les notifications individuelles à chaque assuré social, des données prévues par l'article 20 précité.

La dispense est accordée pour une durée maximum de deux ans à dater de la signature de l'arrêté royal.

Le projet d'arrêté se fonde sur l'article 90 de la loi du 15 janvier 1990.

II. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL :

1. Les dispositions légales applicables.

Aux termes de l'article 20, 1^{er}, 1^o, al. 1^{er} de la loi du 15 janvier 1990, les institutions de sécurité sociale sont tenues de communiquer d'office aux bénéficiaires de la sécurité sociale, à ceux qui demandent à en bénéficier ou à leurs représentants légaux, les données sociales à caractère personnel sur lesquelles elles se sont basées pour la détermination ou l'appréciation de leurs droits. Cette communication a lieu au plus tard en même temps que la notification de la décision.

La dispense prévue par le projet d'arrêté est fondée exclusivement sur l'article 90 de la loi du 15 janvier 1990 modifié par l'article 130 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

Suivant cette disposition, le Roi peut, pendant une période de trois ans prenant cours à la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, accorder dispense des obligations visées à l'article 20, à telle ou telle branche de la sécurité sociale qui justifie de son impossibilité de les respecter, pendant une période dont il fixe la durée, sans que celle-ci puisse dépasser 2 ans, à compter de la date de cet arrêté.

La nouvelle disposition de l'article 90 a mis fin à l'ambiguïté qui résultait de la formulation de l'article 90 ancien, quant à la détermination précise de la durée de la période durant laquelle une dispense pouvait être accordée.

Il résulte des articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 13 août 1990 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions des articles 20 et 90 de la loi du 15 janvier 1990, que ces dernières sont entrées en vigueur au premier jour du mois suivant celui pendant lequel le Président et les membres du Comité de surveillance ainsi que le Président et les membres de la Commission de la protection de la vie privée sont entrés en fonction, à savoir, le 1^{er} janvier 1992.

Le Roi peut accorder une dispense pendant une période de trois ans à compter de cette dernière date. Il s'ensuit qu'un arrêté royal accordant la dispense prévue par l'article 90 doit impérativement être pris avant le 1er janvier 1995.

Au surplus, la nouvelle disposition de l'article 90 limite à deux ans la durée de la dispense accordée.

2. Justification du projet d'arrêté royal.

2.1. L'article 90 dispose que la dispense peut être accordée à une institution ou à une branche de la sécurité sociale qui justifie de son impossibilité d'exécuter les obligations visées à l'article 20.

Cette impossibilité constitue une question de fait qu'il appartient à la Commission d'apprécier concrètement.

La justification de la dispense exposée dans l'annexe au projet d'arrêté royal, fait valoir les considérations suivantes.

2.2. Le délai accordé aux mutualités et organismes assureurs est justifié d'une part par les complexités des problèmes techniques et financiers liés surtout au volume des communications à effectuer et aux grands nombres de situations différentes à traiter, mais surtout par l'obligation de résoudre au préalable des difficultés de nature juridique, dues notamment à la présence de données médicales.

Les caractéristiques principales de la situation des différents secteurs obligatoires soins de santé et indemnités sont résumées ci-après.

2.3. Secteur assurabilité.

2.3.1. Le droit aux remboursements des soins de santé est accordé sur une base annuelle: la justification des cotisations payées au cours d'un exercice permet d'accorder ce droit pour une période de 12 mois débutant le 1er juillet de l'année civile suivante. Ainsi, les cotisations de sécurité sociale payées en 1993 créent le droit pour la période du 1er juillet 1994 au 30 juin 1995.

Ce droit au remboursement des soins de santé est communiqué chaque année par l'envoi d'une carte d'assurance mutualiste à tous les titulaires.

2.3.2. L'article 20, 1er, 1^o impose la communication des données non seulement aux titulaires mais aussi aux bénéficiaires. Pour l'année 1993/94, les organismes assureurs ont envoyé environ 5.300.000 cartes d'assurance. L'extension à tous les bénéficiaires représenterait un coût supplémentaire de plus de 100 millions de francs par an. C'est la raison pour laquelle une solution juridique a été cherchée et trouvée pour diminuer ces coûts. Ainsi, il est possible de ne pas étendre la communication du droit au mineur d'âge: dans ce cas, le titulaire est le représentant légal.

2.3.3. Les organismes assureurs ne communiquent pas les données sur lesquelles ils se sont basés pour établir le droit, mais seulement le fait que ce droit est accordé, sa nature et l'étendue de celui-ci, ainsi que la période de validité. La communication des données proprement dites sur lesquelles ils se basent (c'est-à-dire en fait le contenu du bon de cotisation ou de l'attestation qui a servi à établir le droit) pose d'énormes difficultés logistiques, dues notamment au volume considérable de l'information à communiquer.

2.3.4. Lorsque le droit est communiqué non pas au titulaire, mais à un autre bénéficiaire, ce sont des données sociales à caractère personnel (qui concernent notamment les revenus) d'une personne qui devraient être communiquées à d'autres personnes. Cela pose des difficultés d'ordre juridique, tant au regard de la loi du 15 janvier 1990 sur la Banque-carrefour que la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée. Le caractère délicat d'une telle communication est particulièrement évident lorsque la personne à charge n'habite plus avec le titulaire, par exemple, dans le cas d'une épouse séparée.

2.3.5. Les organismes assureurs souhaiteraient dès lors obtenir une dérogation (sur la base de l'article 20, 3 de la loi du 15 janvier 1990) leur permettant de remplacer la communication du contenu du bon ou de l'attestation par une mention plus générale. Un projet d'arrêté de dérogation est actuellement en discussion au sein de la Banque-carrefour.

3. Secteur incapacité de travail et indemnités.

3.1. Les droits sont établis au moment de la survenance de l'incapacité de travail: en premier lieu, l'incapacité est reconnue ou refusée, et ce n'est qu'en cas de reconnaissance que le montant de l'indemnité sera fixé. Se pose ici le problème de la communication de données médicales.

3.2. La loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée (article 10, 3) prévoit que la communication de données médicales à caractère personnel au titulaire des données doit être effectuée par l'intermédiaire d'un médecin. Comme il s'agit ici de communication d'office, se pose la question de savoir à quel médecin communiquer les informations.

Un groupe de travail constitué au sein des organes de la Banque-carrefour, et réunissant des médecins et juristes des diverses branches concernées par le problème, examine cette problématique, mais n'a pas encore pu aboutir à des conclusions.

3.3. En matière d'indemnités de maladie, il est normal de communiquer les informations précises au sujet du montant de l'indemnité qui sera versée (base de calcul, explication du calcul effectué et montant journalier). Cette communication détaillée est en cours d'implémentation, mais le nombre de situations (sous-régimes) différentes est tel que le processus n'a pas encore pu être mené à son terme.

4. Secteur soins de santé.

4.1. Les organismes assureurs souhaitent ne pas devoir adresser un justificatif lors de chaque paiement (remboursement à l'assuré ou paiement direct à des prestataires ou à des établissements), mais un récapitulatif (par exemple trimestriel). Plusieurs dizaines de millions de paiements sont effectués chaque année.

4.2. Dans le cadre de l'application de la franchise sociale en matière de soins de santé (A.R. du 3.11.93), les organismes assureurs prennent des décisions en matière de taux de remboursement (montant du ticket modérateur). Pour la bonne application de l'article 20 de la loi du 15 janvier 1990, il doivent donc communiquer les données sur lesquelles ils se basent pour prendre ces décisions, c'est-à-dire justifier le montant total des tickets modérateurs déjà payés par le titulaire et ses personnes à charge. Cela revient en fait à communiquer à une personne la liste des soins de santé prestés en faveur de cette même personne et de ses personnes à charge, faisant partie ou non de son ménage.

Les organismes assureurs se demandent comment concilier cette obligation avec le respect de la vie privée. Par exemple, le titulaire serait mis au courant des prestations de santé octroyées à son épouse dont il vit séparé.

Ces problèmes délicats de communication de données, ne se posent pas seulement vis-à-vis de personnes majeures membres du ménage, mais aussi vis-à-vis des personnes mineures, la protection de la vie privée se posant notamment pour des personnes âgées de moins de 18 ans.

III. CONCLUSIONS :

La ratio legis de l'article 90 de la loi du 15 janvier 1990 est de permettre l'adoption de dispositions transitoires afin de donner à des institutions qui en justifient la nécessité, le temps nécessaire pour adapter leurs structures administratives, leurs outils informatiques et leurs méthodes de travail aux obligations nouvelles créées par la loi du 15 janvier 1990 et en particulier aux obligations visées par l'article 20.

L'impossibilité pour une institution ou pour une branche, de faire face à ces obligations nouvelles doit être analysée, non pas de manière abstraite, mais en tenant compte des difficultés réelles auxquelles les institutions concernées sont confrontées.

Les dispositions transitoires, prises sur base de l'article 90, n'affectent pas les droits reconnus aux assurés sociaux par la loi, mais fixe un délai pour permettre la mise en oeuvre des conditions pour leur application.

Il est évident que l'application des dispositions de la loi du 15 janvier 1990 est fondamentalement liée à l'informatisation des institutions de sécurité sociale et leur intégration dans le réseau de la sécurité sociale géré par la Banque-carrefour.

Les justifications de la dispense instituée par le projet d'arrêté royal ici examiné, paraissent sérieuses et légitimes. Elles correspondent à l'intention du législateur telle qu'elle est explicitée dans les travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 1990. Le commentaire relatif à l'article 90 de la loi est à cet égard, assez clair: "Il peut se présenter, en effet, que le degré d'informatisation relatif de certaines institutions ou les modalités d'enregistrement des informations dans les banques de données, mettent ces institutions, qui devront toutefois en fournir la justification, dans l'impossibilité de respecter notamment les obligations de communication des données sociales à caractère personnel sur lesquelles elles se sont fondées pour apprécier les droits des assurés sociaux" (Chambre 899/1-88/89, p. 60).

Les motivations du projet d'arrêté royal exposées ci-dessus montrent que les mutualités et les organismes assureurs se trouvent, en fait, dans l'impossibilité matérielle d'exécuter sans délai les obligations découlant de l'article 20.

La dispense prévue par le projet d'arrêté royal est dès lors justifiée.

La dispense est octroyée pour une période de deux ans à dater de la signature de l'arrêté, ce qui est conforme à la disposition de l'article 90.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.