
Numéro du rôle : 233

Arrêt n° 4/92
du 23 janvier 1992

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2, 26, § 1er, et 62, 6°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, introduit par la fédération d'unions professionnelles Association pharmaceutique belge.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents I. PETRY et J. DELVA,
et des juges D. ANDRE, L. DE GREVE, L.P. SUETENS, L.
FRANCOIS et P. MARTENS,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
sous la présidence du président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. OBJET DU RECOURS

L'Association pharmaceutique belge, fédération d'unions professionnelles, dont le siège est établi rue Archimède 11 à 1040 Bruxelles, demande l'annulation de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale (Moniteur belge du 22 février 1990) :

- en tant que, en son article 2, elle vise les institutions coopérantes de sécurité sociale en général,
- en tant que, en son article 26, § 1er, elle impose aux institutions de sécurité sociale de désigner en leur sein un médecin sous la surveillance et la responsabilité duquel s'effectuent le traitement, l'échange ou la conservation des données médicales à caractère personnel,
- en tant que, en son article 62, 6°, elle sanctionne pénalement les institutions qui n'auraient pas respecté le prescrit de l'article 26.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 23 août 1990, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 1er, de la loi susdite par lettres recommandées à la

poste le 4 octobre 1990 remises aux destinataires le 5 octobre 1990.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au Moniteur belge du 6 octobre 1990.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 1990 reçue au greffe le 19 novembre 1990.

Copie de ce mémoire a été transmise à la requérante conformément à l'article 89 de la loi organique par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 1990 et remise à la destinataire le 28 novembre 1990.

La requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 24 décembre 1990 reçue au greffe le 27 décembre 1990.

Par ordonnance du 16 janvier 1991, le président en exercice a désigné le juge P. MARTENS en qualité de membre du siège, suite à l'accession de Mme I. PETRY à la présidence de la Cour.

Par ordonnances des 6 février 1991 et 2 juillet 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, respectivement jusqu'au 20 août 1991 et jusqu'au 20 février 1992.

Par ordonnance du 15 octobre 1991, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 7 novembre 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 16 octobre 1991 remises aux destinataires les 17 et 18 octobre 1991.

Par ordonnance du président en exercice du 4 novembre 1991, le juge L. DE GREVE a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge K. BLANCKAERT légitimement empêché.

Par ordonnance du président en exercice du 6 novembre 1991, le juge L. FRANCOIS a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge M. MELCHIOR légitimement empêché.

A l'audience du 7 novembre 1991 :

- ont comparu :
Me Ph. CHARPENTIER, avocat du barreau de Huy, pour l'Association pharmaceutique belge dont le siège est établi 11 rue Archimède à 1040 Bruxelles;
Me Jean-Luc FAGNART, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles;
- les juges L. FRANCOIS et L. DE GREVE ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux

articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

III. OBJET DES DISPOSITIONS ENTREPRISES

L'article 2 entrepris donne des définitions pour l'exécution et l'application de la loi.

Se trouvent, entre autres, définies les "institutions de sécurité sociale", dont font partie, aux termes de l'alinéa 1er, 2, b), "les institutions coopérantes de sécurité sociale, c'est-à-dire les organismes de droit privé, autres que les secrétariats sociaux d'employeurs, agréés pour collaborer à l'application de la sécurité sociale" et les "données médicales à caractère personnel" que sont, selon l'alinéa 1er, 7°, "toutes données sociales à caractère personnel concernant une personne physique identifiée ou identifiable et dont on peut déduire une information sur l'état antérieur, actuel ou futur de sa santé physique ou psychique, à l'exception des données purement administratives ou comptables relatives aux traitements ou aux soins médicaux".

L'article 26, § 1er, dispose :

"Les institutions de sécurité sociale et la Banque- carrefour désignent, au sein de leur personnel ou non, un médecin sous la surveillance et la responsabilité duquel s'effectue le traitement, l'échange ou la conservation des données médicales à caractère personnel.

L'identité de ce médecin est communiquée au comité de surveillance.

Le Roi peut fixer les règles selon lesquelles le médecin responsable exerce sa mission".

L'article 62, 6°, établit les sanctions pénales qu'encourent "la Banque-carrefour et les institutions de sécurité sociale, leurs préposés ou mandataires, qui n'auront pas, contrairement aux dispositions de l'article 26, § 1er, alinéa 1er, fait conserver les données médicales à caractère personnel par un médecin".

IV. EN DROIT

- A -

A.1. La requérante se fonde sur les articles 6 et 6bis de la Constitution. Elle expose qu'elle a constitué en son sein un office de tarification conformément aux dispositions de l'article 98 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité et de l'arrêté royal du 12 août 1970 déterminant les critères d'agrément des offices de tarification.

Elle estime être, dans cette activité, une institution de sécurité sociale au sens de l'article 2 de la loi du 15 janvier 1990. Bien que les offices de tarification n'aient pas été envisagés lors de l'élaboration de la loi, cette considération s'imposerait compte tenu de la définition large que le législateur aurait donnée de ces institutions.

La requérante devrait donc s'adjoindre la collaboration d'un médecin, ainsi que le demande l'article 26, § 1er, entrepris.

Selon la requérante, le législateur aurait exigé la présence d'un médecin au sein des institutions de sécurité sociale lors du traitement des données médicales à caractère personnel pour des raisons liées au secret médical; les travaux préparatoires de la loi et l'intitulé même de la section sous laquelle l'article litigieux se trouve en attesteraient.

La requérante fait valoir que l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 août 1970 imposerait déjà aux offices de tarification de s'assurer le concours d'un pharmacien et qu'aux termes de l'article 6, 9°, du même arrêté royal, les offices de tarification devraient "prendre toutes les dispositions utiles pour que soit garanti le secret professionnel". L'article 458 du Code pénal enfin, viserait explicitement tant les pharmaciens que les médecins.

Dès lors que le but poursuivi par le législateur - la préservation du secret médical - aurait déjà été atteint en ce qui concerne les offices de tarification des pharmaciens, l'obligation faite à ces offices serait excessive en tant qu'elle leur impose la présence d'un médecin puisque, eu égard au but poursuivi, cette mesure particulièrement lourde serait inutile et inadéquate.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres fait

tout d'abord observer que l'intérêt de la requérante ne serait établi qu'au cas où il se vérifierait que les offices de tarification sont des institutions coopé-

rantes de sécurité sociale au sens de l'article 2 entrepris et qu'ils traitent des données médicales à caractère personnel au sens du même article.

Sur la base de considérations tirées notamment de l'article 6 de l'arrêté royal du 12 août 1970, le Conseil des ministres estime que la requérante justifierait de l'intérêt requis, les offices de tarification étant des institutions coopérantes de sécurité sociale effectuant le traitement de données médicales à caractère personnel.

A.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que les griefs de la requérante ne seraient pas fondés sur une discrimination qui serait établie par la loi, mais bien sur le fait que la loi ne lui accorderait pas le privilège auquel elle prétend.

Le Conseil des ministres fait valoir que, selon l'article 6, 9°, de l'arrêté royal du 12 août 1970, les offices de tarification seraient tous tenus de prendre toutes les dispositions utiles pour que soit garanti le secret professionnel et que l'article 458 du Code pénal établirait des sanctions à charge non seulement des médecins et des pharmaciens, mais aussi à charge de "toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie". Cette règle d'une portée absolument générale s'imposerait, selon le Conseil des ministres, au personnel des organismes assureurs, au personnel

de l'I.N.A.M.I., aux fonctionnaires du ministère de la prévoyance sociale.

L'obligation de conserver le secret au sujet des données médicales à caractère personnel existerait

donc indépendamment de l'article 26, § 1er, de la loi du 15 janvier 1990.

De l'avis du Conseil des ministres, ce que l'article 26, § 1er, de la loi imposerait, ce serait que le traitement, l'échange et la conservation de données médicales à caractère personnel, soient effectués sous la surveillance et la responsabilité d'un médecin.

Chacun, poursuit le Conseil des ministres, peut estimer que cette disposition légale est inopportune ou inutile pour préserver les droits de la personnalité.

Ces considérations d'opportunité, outre qu'elles seraient en contradiction flagrante avec les exigences de la protection de la vie privée, ne permettraient pas de fonder un recours en annulation.

- A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la requérante affirme qu'elle ne serait pas soumise à la loi du 15 janvier 1990; les travaux préparatoires et l'économie de la loi conduiraient à cette conclusion.
- A.3.2. La requérante fait d'abord observer, quant au fond, qu'il existerait des offices de tarification des médecins, mais que ces offices n'auraient pas de fondement légal, de sorte qu'ils ne seraient

pas soumis aux obligations portées par les dispositions entreprises.

La requérante rappelle que l'article 26, § 1er, entrepris viserait à préserver le secret médical.

Cette disposition poursuivrait donc le même but que celui visé par le Code pénal, par l'arrêté royal du

12 août 1970 et par les règles déontologiques.

On n'apercevrait pas la raison qui aurait amené le législateur à imposer aux offices de tarification le recrutement d'un médecin pour la conservation des données médicales à caractère personnel. Si l'objectif de la nouvelle obligation est compréhensible lorsqu'on considère les différents organismes explicitement cités lors des travaux préparatoires - caisses d'allocations familiales, caisses de chômage, caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, etc. -, il ne se comprendrait pas, de l'avis de la requérante, lorsqu'il s'agit des offices de tarification.

- B -

Quant à l'intérêt de la requérante

- B.1.1. Comme la requérante et le Conseil des ministres le demandent, il importe en premier lieu de vérifier si les offices de tarification constituent des institutions coopérantes de sécurité sociale au sens de l'article 2 de la loi du 15 janvier 1990 précitée et s'ils traitent des données médicales à caractère personnel au sens du même article.

B.1.2. Les offices de tarification, créés sous forme d'une association sans but lucratif ou organisés comme un service au sein d'une organisation professionnelle représentative des pharmaciens ou d'une société coopérative propriétaire-gestionnaire de pharmacies, sont régis par l'article 98 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ainsi que par l'arrêté royal du 12 août 1970 déterminant les critères d'agrément des offices de tarification; ces offices sont agréés par le ministre de la prévoyance sociale. Selon l'article 98 précité, ils ont pour mission générale d'effectuer toutes les opérations de tarification et tous les paiements des organismes assureurs pour fournitures pharmaceutiques.

Lesdits offices de tarification sont des organismes de droit privé agréés pour collaborer à l'application de la sécurité sociale. Ils sont donc des institutions coopérantes de sécurité sociale au sens de l'article 2, alinéa 1er, 2°, b), de la loi du 15 janvier 1990.

B.1.3. La mission des offices se trouve détaillée à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 août 1970 précité.

Suivant le 1° de cet article, elle comprend notamment la vérification de documents de prescriptions médicales.

La vérification de ces documents constitue un traitement de données concernant une personne physique identifiée ou identifiable et dont on

peut déduire une information sur l'état antérieur, actuel ou futur de sa santé physique ou psychique.

Les offices de tarification traitent des données médicales à caractère personnel au sens de l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 15 janvier 1990.

- B.1.4. Les articles 26, § 1er, et 62, 6°, de la loi du 15 janvier 1990 s'appliquent aux offices de tarifica-

tion et la requérante a intérêt à en demander l'annulation.

Quant au fond

- B.2.1. La loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale impose à toutes les institutions coopérantes de sécurité sociale traitant des données médicales à caractère personnel de s'assurer la collaboration d'un médecin sous la surveillance et le contrôle duquel s'effectue le traitement, l'échange ou la conservation desdites données.

Pour la requérante, cette mesure procéderait du souci de préserver le secret médical. Elle se justifierait pour les différentes institutions coopérantes de sécurité sociale, mais non pour les offices de tarification, déjà astreints à s'adjoindre un pharmacien tenu de garder le secret

professionnel, que ce pharmacien soit le responsable de la gestion journalière de l'office ou le conseiller technique dont ledit office doit s'assurer le concours si ce responsable n'est pas un pharmacien. Pour garantir le secret, la mesure nouvelle serait superflue et, en tout cas, serait disproportionnée compte tenu de la charge financière qu'elle représente pour les offices de tarification.

- B.2.2. La question posée par la requérante n'est pas celle de savoir si une différence de traitement est établie entre certaines catégories de personnes suivant un critère de différenciation susceptible de justification objective et raisonnable. La requérante se plaint essentiellement de ce qu'on ait placé dans une

même catégorie, soumise à une même contrainte, d'une part des organismes où cette contrainte se justifie, d'autre part elle-même, alors que ladite contrainte serait superflue dans son cas. La loi est ainsi attaquée, non parce qu'elle opérerait une distinction injustifiée, mais parce qu'elle traiterait indistinctement ceux qu'elle devrait traiter différemment.

- B.2.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une

justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

- B.2.4. Les offices de tarification agréés sont tenus de s'assurer le concours d'un pharmacien en qualité de responsable de la gestion journalière ou de conseiller technique.

La disposition incriminée impose à un ensemble d'institutions où des données médicales à caractère personnel sont traitées de désigner, au sein de leur personnel ou non, un médecin sous la surveillance et la responsabilité duquel s'effectue le traitement, l'échange ou la conservation de telles données.

Au regard des garanties qu'une telle disposition entend créer, les offices de tarification agréés ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente des autres institutions qu'elle vise, par le seul fait qu'ils doivent déjà s'assurer, mais en qualité de responsable de la gestion journalière ou de conseiller technique, le concours d'un pharmacien et que celui-ci est tenu

comme d'autres au secret professionnel. En effet, ce sont des données médicales à caractère personnel que ces offices comme ces institutions ont à traiter et il importe que la signification des données puisse être appréciée puisque celles-ci se caractérisent par le fait qu'on peut en déduire une information sur l'état de la santé physique ou psychique d'un être humain. A cet égard, le législateur a pu considérer que la désignation d'un médecin comme responsable se justifiait.

Le moyen n'est pas fondé.

- B.2.5. Dans son mémoire en réponse, la requérante fait état d'une discrimination consistant à imposer ladite contrainte aux offices de tarification des pharmaciens et non à ceux des médecins. Le moyen, qui dans la requête n'était l'objet que d'une allusion trop peu claire pour qu'il pût y être répondu dans les mémoires, est tardif.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 23 janvier 1992.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

I. Pétry