

Publicité de l'administration et secret professionnel

Doc	a072019
Date de publication	16/03/1996
Origine	NR
Thèmes	Secret professionnel

La "loi relative à la publicité de l'administration" du 11 avril 1994, parue au Moniteur belge le 30 juin 1994 impose à l'administration du ministère de la Santé publique et des Pensions, sous certaines conditions, de communiquer tous les documents administratifs aux personnes concernées.

Parmi les documents susceptibles d'être réclamés figurent des rapports médicaux soumis au secret professionnel. Un responsable de Cabinet pour la Santé publique demande l'avis du Conseil national sur les aspects déontologiques de cette obligation.

Avis du Conseil national :

En sa séance du 16 mars 1996, le Conseil national a pris connaissance de votre demande d'avis du 10 janvier 1996 concernant la publicité de l'administration et le secret professionnel.

Vous trouverez en annexe une note du Conseil national.

Le Conseil national s'est demandé si un document contenant des données médicales devait être considéré comme étant un "**document à caractère personnel**", c'est-à-dire un "document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique, nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne." (article 1er, 3°, de la loi relative à la publicité de l'administration) de sorte que la personne émettant une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, doive justifier d'un **intérêt**.

A cet égard, le Conseil national est d'avis qu'un document contenant des données médicales doit, en effet, être considéré comme étant un document à caractère personnel, ce sur quoi la loi et les travaux préparatoires ne renseignent cependant pas.

Peut-être pourriez-vous demander à ce sujet l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (article 8, en particulier le §3, de la loi relative à la publicité de l'administration).

Note du Conseil national :

Suivant l'**article 32 de la Constitution**, "Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134." (l'article 134 concerne les règles élaborées par les Régions).

La **loi du 11 avril 1994** relative à la publicité de l'administration concrétise l'article 32 de la Constitution au niveau fédéral.

Sur la base de ce que la loi relative à la publicité de l'administration désigne par "**publicité passive**", chacun a le droit, selon les conditions prévues par cette loi, de prendre connaissance sur place de tout document administratif, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir communication sous forme de copie (article 4)

Cette disposition est **très** large :

- le droit d'accès est attribué à "**chacun**", c'est-à-dire aussi bien des Belges et des non-Belges, des résidents et des non-résidents, des personnes physiques et des personnes morales, des adultes et des enfants. Rien dans la loi ne vient démentir une interprétation aussi large. (JONGEN, F., La publicité de l'administration, Journal des Tribunaux, 1995, p.780, n° 28)

- le droit d'accès porte sur "**tout document administratif**". Par document administratif, on entend: "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose" (article 1er, 2°)

Il s'agit en l'occurrence de toutes les informations disponibles, quel que soit le support: documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos et cetera, dont dispose une autorité, sont en règle générale publics (Documents parlementaires, Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, 11-12)

Sont également considérés comme "documents administratifs", les documents qui revêtent une importance dans le cadre de la prise de décision ou qui y ont contribué (Document parlementaires, Chambre, session 1992-1993, n° 1112/13, 33)

- il n'est pas requis que le demandeur justifie d'un quelconque intérêt sauf lorsqu'il s'agit de documents à caractère personnel, c'est-à-dire des documents administratifs comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne (article 1er, 3° et article 4, 2ème alinéa).

Le terme "intérêt" doit être compris dans le sens de l'intérêt requis pour la recevabilité d'une requête en annulation devant le Conseil d'Etat (Documents parlementaires, Chambre, session 1992-1993, 1112/1, 14)

- le droit d'accès peut s'exercer à l'égard de **toute autorité administrative** au sens de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, c'est-à-dire les autorités administratives dont les actes, règlements et décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat. La jurisprudence du Conseil d'Etat définit quelles sont précisément ces autorités.

L'obligation de publicité et d'information à propos de documents administratifs n'est cependant **pas absolue**. Ainsi, l'article 6 de la loi relative à la publicité de l'administration énumère un certain nombre de cas dans lesquels l'autorité administrative peut ou même doit **rejeter** la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif. Elle doit opposer un refus "si la publication du document administratif porte atteinte :

1. à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie.
2. à une obligation de secret instaurée par la loi.
3. [...]" (article 6, §2)

Dans sa demande d'avis, le responsable évoque l'exception de violation de l'obligation légale de secret comme motif permettant de justifier le rejet d'une demande de consultation, d'explication ou de communication d'une copie d'un document administratif contenant des données médicales.

La possibilité d'une atteinte à la vie privée joue cependant ici aussi un rôle. Il convient d'établir une distinction selon la personne dont émane la demande⁽¹⁾.

1. la personne à laquelle ont trait les données médicales.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la publicité de l'administration au sein de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre, il a été expressément demandé au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique si le droit de consultation s'appliquerait au dossier médical personnel de l'intéressé, en d'autres termes, si l'intéressé pourrait avoir directement accès aux données médicales le concernant. Le Ministre a répondu qu'il trouvait évident qu'une personne puisse prendre connaissance de son dossier médical personnel. Mais, "si le droit de consultation proprement dit ne peut pas être limité, l'intervention d'un médecin pourra toutefois être requise, dans certains cas, pour communiquer des informations médicales." (Documents parlementaires, Chambre, session 1992-1993, 1112/13, 51).

Cette façon de faire correspondrait alors avec les modalités prévues par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (Loi sur le Traitement de Données à Caractère Personnel - LTDCP).

Suivant l'article 10, § 1er, de cette loi, tout personne apportant la preuve de son identité **a le droit d'obtenir communication** des données qu'un traitement contient à son sujet.

L'article 10, § 3, apporte une restriction à cette règle lorsqu'il s'agit de données médicales à caractère personnel. Dans ce cas, les données sont communiquées par l'intermédiaire d'un médecin choisi par la personne concernée. Celui-ci ne doit pas nécessairement être son médecin traitant (ROBBEN, F., De gevolgen van de Wet Verwerking Persoonsgegevens voor de sector van de gezondheidszorg, Vlaams Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 1993-1994, p. 271, n° 71).

Il convient de remarquer que l'intervention du médecin se limite à des données médicales à caractère personnel et qu'elle ne peut être étendue, par exemple, à des données administratives concernant l'intéressé (BOULANGER, M.-H., de TERWANGNE, C., LEONARD, Th., La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel - La loi du 8 décembre 1992, Journal des Tribunaux, 1993, p.384, n° 78).

Sans entrer dans le détail des règles prévues par la LTDCP, on notera qu'une personne ne peut exiger, en vertu de cette loi, que des données médicales la **concernant** personnellement (d'où, entre autres, l'obligation de justifier de son identité). Cela implique qu'en cas de décès de la personne concernée, le droit d'obtenir communication de ses données ne se transmet pas spontanément à ses héritiers (ROBBEN, F., op. cit., p.270, n° 70).

En ce qui concerne la **déontologie**, on peut se référer à l'article 42 du Code de déontologie médicale suivant lequel le médecin, lorsqu'il l'estime utile ou lorsque le malade lui en fait la demande, peut remettre au patient, dans la mesure où son intérêt l'exige, les éléments objectifs du dossier médical, tels que les radiographies et les résultats d'examens;

2. des personnes autres que la personne à laquelle ont trait les

données médicales.

La communication de données médicales à des tiers (c'est-à-dire toutes personnes autres que la personne à laquelle ont trait les données médicales) **n'est en principe pas autorisée** parce qu'elle porte atteinte à la vie privée de la personne concernée (cf. article 6, § 2, 1°, de la loi relative à la publicité de l'administration et article 7, 4ème alinéa de la LTDCP) ainsi qu'à l'obligation de secret instaurée par la loi à l'article 458 du Code pénal (cf. article 6, § 2, 2°, de la loi relative à la publicité de l'administration).

Ce principe connaît cependant des exceptions. Outre le témoignage en justice et l'obligation légale de faire connaître des secrets (cf. art.458 du Code pénal), la LTDCP dispose que la communication de données médicales à caractère personnel est autorisée, entre autres, lorsqu'une loi le permet ou lorsque la personne concernée a donné son consentement spécial par écrit pour que les données soient communiquées à un praticien de l'art de guérir et à son équipe médicale.

Cette exigence de consentement correspond à l'exception prévue par l'article 6, § 2, 1°, de la loi relative à la publicité de l'administration. A cet égard, il convient de noter que le texte néerlandais parle de "instemming" tandis que le texte français parle d'"un accord donné préalablement par écrit".

En ce qui concerne spécifiquement la publicité envers des **autorités hiérarchiques administratives**, on peut encore se référer aux articles 128, §1er et 125, §5, du Code de déontologie médicale (cf. annexe).

16 mars 1996

Art. 128 § 1 du Code de déontologie

Il est interdit au médecin désigné soit par un employeur soit par un organisme assureur ou tout autre organisme pour procéder à un examen de contrôle, de révéler tant aux autorités non médicales de son mandant qu'à tout tiers les raisons d'ordre médical qui motivent ses conclusions.

Art. 125 § 5 du Code de déontologie

Il doit faire preuve de prudence dans l'énoncé des conclusions de son rapport et ne peut révéler que les éléments de nature à fournir les réponses aux questions posées par son mandant.

(1) Sur ce point, la demande d'avis du responsable n'apparaît pas clairement : d'une part, on parle de "personnes concernées" mais d'autre part aussi d'une "pression possible d'autorités hiérarchiques administratives"