

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 172.503 du 20 juin 2007

G./A.86.765/VI-15.266

En cause : **l'association sans but lucratif FEDERATION
BELGE DES CHAMBRES SYNDICALES
DE MEDECINS,**

ayant élu domicile chez
Me Eric THIRY, avocat,
avenue Hippolyte Boulenger, n° 49,
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Me Bernard ANDRE, avocat,
avenue Blonden, n° 13,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 septembre 1999 par l'association sans but lucratif FEDERATION BELGE DES CHAMBRES SYNDICALES DE MEDECINS qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 3 mai 1999 "relatif au dossier médical général", publié au Moniteur belge du 17 juillet 1999;

Vu l'arrêt n°152.357 du 7 décembre 2005 rejetant le premier moyen de la requête et rouvrant les débats;

Vu le rapport complémentaire de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 février 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 15 mai 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 juin 2007;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Eric THIRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Caroline DE LEMOS, loco Me Bernard ANDRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants:

1. En vertu de l'article 35 du décret royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des règles relatives à la structure et à l'organisation de la pratique professionnelle, notamment "l'organisation et la gestion du dossier médical général".

2. En exécution de cette disposition, un projet d'arrêté royal relatif au "dossier médical général" a été rédigé. Celui-ci a été soumis au Comité de concertation le 25 juin 1998. Le rapport du Comité de concertation a été établi le 6 juillet 1998.

3. Le 16 septembre 1998, la Section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté précité. Elle a donné son avis le 12 janvier 1999.

4. Le 19 mars 1999, le projet a, à nouveau, été soumis au Comité de concertation.

5. Le 29 avril 1999 a été adopté l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Cet arrêté royal vise notamment le "Dossier médical global".

Il a été publié au Moniteur belge le 27 mai 1999.

6. L'arrêté royal relatif au "Dossier médical général" a été adopté le 3 mai 1999.

Il est rédigé comme suit :

" ALBERT II, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.
Vu l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, notamment l'article 35 du décret, inséré par la loi du 29 avril 1996 remplacé par la loi du 10 décembre 1997 et modifié par la loi du 16 avril 1998;
Vu l'avis du Comité de concertation visé par l'arrêté royal du 5 juin 1998 portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs, donné le 7 septembre 1998;
Vu l'avis de l'Inspection des finances, donné le 28 janvier 1997;
Vu la délibération du Conseil des ministres du 11 septembre 1998 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;
Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 12 janvier 1999 en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;
Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et de Notre Ministre des Affaires sociales et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. § 1^{er}. On entend par «dossier médical général» (DMG) au sens du présent arrêté : un ensemble fonctionnel et sélectif de données médicales, sociales et administratives pertinentes relatives à un patient, qui font l'objet d'un traitement manuel ou informatisé.

Le dossier médical général a pour but d'optimiser la qualité des soins dispensés en (sic) d'éviter les doubles emplois en ce qui concerne les actes.

§ 2. Le «dossier médical général» comprend les éléments suivants : les données socio-administratives relatives au patient, l'anamnèse et les antécédents (maladies, interventions, vaccins reçus), une liste de problèmes (allergies, médication), les rapports de médecins spécialistes et d'autres prestataires de soins ainsi que les examens de laboratoire, un volet plus spécifiquement réservé au médecin généraliste et, le cas échéant, des dossiers à rubriques spécifiques.

§ 3. Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut, sur proposition du «Conseil supérieur des Professions de la Santé - Section Médecins», visé à l'article 35 du décret de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commis-

sions médicales formuler des recommandations précisant la structure et le fonctionnement du «dossier médical général».

§ 4. Par «Dossier Médical Global», comme visé par l'arrêté royal du 29 avril 1999 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, il est entendu le «Dossier Médical Général» comme défini par le présent arrêté, pris en exécution de l'article 35 du décret de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, inséré par la loi du 29 avril 1996, remplacé par la loi du 10 décembre 1997 et modifié par la loi du 16 avril 1998.

Art. 2. Il y a un seul «Dossier Médical Général» par patient. Il est géré par un médecin généraliste.

Art. 3. § 1. Le patient peut choisir librement le médecin généraliste qui gère son «dossier médical général»; il peut modifier son choix.

Dans ce cas, sont d'application les dispositions de l'article 13, § 1^{er} de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 mentionné ci-dessus, à tous les éléments du Dossier Médical Général comme visé à l'article 1^{er}, § 2, à l'exception du volet plus spécifiquement réservé au médecin généraliste.

§ 2. Le patient concerné fait connaître son choix à l'organisme assureur auquel il est inscrit. Cet organisme assureur transmet à la direction de l'art de Guérir du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement via l'INAMI le nombre des patients pour lesquels chaque médecin généraliste gère un dossier Médical Général.

§ 3. Les modalités d'exécution afférentes aux règles définies aux §§ 1^{er} et 2 du présent article sont précisées par les Ministres qui ont la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions après concertation au sein du «Comité de concertation» visé par l'arrêté royal du 5 juin 1998 portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs.

Art. 4. § 1^{er}. Le médecin généraliste-gestionnaire d'un «DMG» transmet, moyennant le consentement du patient, toutes les données nécessaires et utiles aux collègues médecins généralistes ou spécialistes qui traitent le patient en question.

§ 2. Lors du traitement d'un patient, les médecins généralistes ou les médecins spécialistes s'enquêtent de l'éventuel médecin généraliste-gestionnaire d'un DMG et transmettent à ce dernier les informations nécessaires et utiles. Le patient peut s'y opposer.

§ 3. Les modalités d'exécution afférentes aux règles définies aux §§ 1^{er} et 2 du présent article sont précisées par les Ministres qui ont la Santé publique et les Affaires sociales dans leurs attributions après concertation au sein du «Comité de concertation», visé par l'arrêté royal du 5 juin 1998 portant création d'un Comité de concertation entre le Ministre de la Santé publique, le Ministre des Affaires sociales, les organisations professionnelles des médecins et les organismes assureurs.

Art. 5. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Art. 6. Notre Ministre de la Santé publique et Notre Ministre des Affaires sociales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté."

Cet arrêté royal a été publié au Moniteur Belge le 17 juillet 1999.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 3bis des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; qu'elle affirme que l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal attaqué énonce que les dispositions de l'article 13, § 1^{er} de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales qui concernent la transmission des données médicales entre praticiens sont d'application à la transmission du dossier médical général, que l'arrêté royal attaqué en aurait étendu le champ d'application et que, dès lors, les formalités prévues par l'article 3bis des lois relatives au Conseil d'Etat, précitées, auraient dû être respectées;

Considérant que la requérante réplique que si l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967, précité, s'applique au transfert de données médicales entre médecins généralistes traitants, il n'est pas sûr que le médecin généraliste gestionnaire d'un patient soit son médecin traitant; que, dans son dernier mémoire, elle soutient que, s'il peut paraître logique que le patient demande à son médecin traitant d'être le médecin généraliste qui gèrera le dossier médical général, cette hypothèse n'est pas la seule à être retenue par l'arrêté royal attaqué;

Considérant que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967, précité, tel qu'en vigueur à la date de l'acte attaqué, était rédigé comme suit :

" Art. 13. § 1^{er} Tout praticien visé aux articles 2, 3 ou 4 est tenu, à la demande ou avec l'accord du patient, de communiquer à un autre praticien traitant désigné par ce dernier pour poursuivre ou compléter soit le diagnostic, soit le traitement, toutes les informations utiles et nécessaires d'ordre médical ou pharmaceutique le concernant.
Les conseils de l'Ordre dont les praticiens relèvent, veillent au respect de la disposition prévue à l'alinéa précédent";

Considérant que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967, précité, est rédigé en termes très larges; qu'il est permis d'en inférer que le dossier médical général est inclus parmi les informations utiles et nécessaires d'ordre médical ou pharmaceutique concernant un patient; que la dissociation envisagée par la requérante entre, d'une part, le médecin généraliste gestionnaire d'un patient et le médecin traitant, d'autre part, apparaît trop hypothétique et aléatoire pour qu'il s'impose de conclure que l'arrêté royal attaqué étend irrégulièrement le champ d'application de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967, précité; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 3 et 3bis des lois sur le Conseil d'Etat, précitées; qu'elle fait valoir que "les constatations formelles quant à une modification de l'arrêté publié par rapport au projet qui a été soumis pour avis au Conseil d'Etat (cf premier moyen) ainsi que l'absence de publication du rapport au Roi et de l'avis (cf deuxième moyen) incitent à considérer que le texte de l'arrêté contient des modifications substantielles par rapport au projet soumis pour avis";

Considérant que la requérante convient, dans son mémoire en réplique, que le troisième moyen doit être rapproché du deuxième et de ses développements;

Considérant que, par l'arrêt n/ 152.357 du 7 décembre 2005, il a été affirmé que la modification apportée au projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué, qui s'est limitée à une précision terminologique destinée à couper court à une équivoque, n'avait pas une importance telle qu'elle appelât une nouvelle consultation de la section de législation du Conseil d'Etat; que, partant, le moyen présentement envisagé ne peut être tenu pour fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967, précité; qu'elle affirme que, en application de l'article 4, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal attaqué, le médecin généraliste gestionnaire du dossier médical général reçoit des informations sans être nécessairement médecin traitant, qu'il est tenu de les transmettre à d'autres médecins, éventuellement à un autre médecin généraliste gestionnaire du dossier médical général si le patient a modifié son choix, ce qui implique une modification substantielle de l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967, précité;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, la requérante soutient que le comité de concertation du 19 mars 1999 ne s'est pas prononcé sur la question soulevée, mais que la crainte y a été formulée de diffusion d'informations auprès de médecins des compagnies d'assurances; qu'elle maintient qu'en application de l'arrêté royal attaqué, le médecin qui gère le dossier médical pourrait être différent de celui qui traite le patient;

Considérant qu'il a été constaté à l'occasion de l'examen du deuxième moyen que le cas où le patient choisirait un médecin généraliste gestionnaire de son dossier médical général sans le reconnaître comme son médecin traitant est hypothétique et aléatoire; que, par identité de motifs, le moyen ne peut être tenu pour fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen "de la violation de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel modifiée par la loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ainsi que de l'annulation (sic) de l'article 458 du Code pénal relatif au secret professionnel"; qu'elle affirme que l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal attaqué fait apparaître que les dispositions légales mentionnées dans le moyen devaient être respectées, alors que les articles 3 et 4 du même arrêté royal font ressortir que le médecin généraliste gestionnaire du dossier médical général est appelé à détenir ou à transmettre des informations médicales alors qu'il n'a pas pour détenir celles-ci la qualité de médecin traitant, étant seulement "médecin généraliste gestionnaire d'un DMG" et que l'arrêté attaqué aboutit, en violation de la loi, à contraindre les médecins responsables du traitement à fournir à un "tiers", qui est en l'espèce le médecin généraliste gestionnaire, des informations en violation du secret professionnel;

Considérant que la requérante réplique que la partie adverse "part (...) d'une prémisse qui n'est pas du tout établie par le système voulu par l'arrêté, à savoir que le médecin gestionnaire du dossier garderait la qualité de médecin traitant du patient";

Considérant que le moyen présentement examiné repose, comme le deuxième et le quatrième moyens, sur l'hypothèse selon laquelle le patient choisirait un médecin généraliste gestionnaire de son dossier médical général sans le reconnaître comme son médecin traitant; que cette hypothèse a précédemment été tenue pour hypothétique et aléatoire; que, par identité de motif, elle ne peut servir de fondement au cinquième moyen; qu'en tout état de cause, l'article 7 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit le traitement des données médicales à caractère personnel sous la surveillance et la responsabilité d'un praticien de l'art de guérir; que tout médecin est tenu au respect du secret professionnel et qu'il ne lui appartient pas de fournir à des tiers des informations couvertes par ce secret; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la "violation de l'article 13, § 1^{er}, de l'Arrêté Royal n° 78 relatif à l'art de guérir, de la loi relative à la protection de la vie privée du 8 décembre 1992 et de l'article 458 du Code pénal"; qu'elle affirme que "le système proposé dans l'Arrêté Royal attaqué aboutit non seulement à la transmission d'informations médicales en dehors de la seule nécessité du traitement ou du diagnostic (...) en modifiant fondamentalement les règles relatives

à l'accord du patient"; qu'elle soutient que les §§ 1^{er} et 2 de l'article 4 de l'arrêté royal attaqué permettent la transmission des données médicales au médecin gestionnaire du dossier avec ou sans accord du patient, le droit d'opposition de celui-ci n'étant pas sanctionné; qu'elle écrit : "Il y a donc non seulement une contradiction dans les deux dispositions mais également une tentative d'instaurer un nouveau mécanisme qui n'est plus fondé sur le consentement exprès du patient indépendamment du fait que les données sont transmises en dehors du simple cadre du traitement du patient";

Considérant que, dans la mesure où il ne se confond pas avec le cinquième moyen, précédemment reconnu non fondé, le moyen présentement examiné est obscur tant dans sa formulation même que dans les développements, répétitifs, qu'en présente la requérante; que celle-ci reste en défaut d'établir en quoi les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4 de l'arrêté royal attaqué violeraient les dispositions citées au moyen, alors qu'ils concernent la transmission de données entre médecins, tenus au respect du secret professionnel, et qu'ils réservent l'accord du patient; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt juin deux mille sept par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.