



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.949/2
du 2 mai 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 14 mars 2019 relatif à la promotion de
la santé à l’école et dans l’enseignement supérieur hors
universités pour y intégrer un Chapitre *Ibis* relatif au
traitement des données à caractère personnel’

Le 21 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des Femmes de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 14 mars 2019 relatif à la promotion de la santé à l'école et dans l'enseignement supérieur hors universités pour y intégrer un Chapitre Ibis relatif au traitement des données à caractère personnel'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 avril 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021,

« [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle¹.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur².

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1^o) les catégories de données traitées ; 2^o) les catégories de personnes concernées ; 3^o) la finalité poursuivie par le traitement ; 4^o) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5^o) le délai maximal de conservation des données »³.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

² Note de bas de page n° 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

³ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (Doc. parl., Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation n° 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9).

Comme la Cour constitutionnelle l'a également rappelé, outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme imposent également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence ⁴.

S'agissant des catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées, plusieurs d'entre elles sont énoncées de manière telle qu'elles ne permettent pas de rencontrer suffisamment l'exigence de prévisibilité déduite de l'article 22 de la Constitution. Cette insuffisante détermination implique en outre qu'en l'état, la section de législation n'est pas en mesure de vérifier si les catégories de données concernées répondent au principe de minimisation des données prescrit par l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

Compte tenu des principes ainsi rappelés, il convient de formuler les observations suivantes :

– À l'article 19/2, alinéa 1^{er}, 1^o, d), premier tiret, sixième sous-tiret, en projet (article 5 de l'avant-projet) du décret du 14 mars 2019 'relatif à la promotion de la santé à l'école et dans l'enseignement supérieur hors universités', la notion de « conditions de vie » s'avère vague et ne permet pas d'identifier avec suffisamment de précision les données dont il est question.

Il ne ressort d'ailleurs pas du dispositif si ces conditions de vie doivent être assimilées aux « habitudes de vie » visées à l'article 19/2, alinéa 1^{er}, 1^o, d), deuxième tiret, quatrième sous-tiret, et 3^o, en projet du décret du 14 mars 2019.

– Les mots « telles que » figurant à l'article 19/2, alinéa 1^{er}, 1^o, d), en projet laissent à penser que les données médicales ou sociales qui y sont énumérées constituent une liste exemplative alors que les catégories de données doivent être énumérées de manière exhaustive par le décret en projet. Partant, ces mots seront omis.

– Dans le même article, à l'alinéa 2, il est prévu une durée de conservation de trente ans au minimum et de cinquante ans au maximum. Le commentaire de la disposition se contente sur ce point de faire référence à l'arrêté royal du 3 mai 1999 'déterminant les conditions générales minimales auxquelles le dossier médical, visé à l'article 15 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, doit répondre' et à l'article 35 de la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé'.

⁴ C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.3.

Le commentaire de l'article ne fournit à cet égard aucun élément de nature à assurer la proportionnalité, ni la nécessité d'un tel délai. Comme le relève l'Autorité de protection des données dans son avis n° 13/2024 du 23 février 2024,

« l'auteur de l'avant-projet semble perdre de vue que l'avant-projet concerne les services et centres Communauté française alors que les obligations prévues à l'article 33 de la loi du 22 avril 2019 concernent directement le professionnel des soins de santé concerné. À titre d'exemple, alors qu'un médecin peut être contraint de conserver le dossier médical de ses patients pendant 30 ans, en vertu de la réglementation fédérale qui lui est applicable, cela n'implique en aucune manière que ces données soient susceptibles d'être conservées par les services et centres Communauté française, sous une forme permettant l'identification des personnes concernées, pendant une durée aussi longue ».

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard des finalités envisagées, le caractère nécessaire et proportionné du délai envisagé.

– Au vu du principe de légalité qui vient d'être rappelé, il convient de clarifier la nature des données visées à l'article 19/5, en projet (article 8 de l'avant-projet) du décret du 14 mars 2019 et de spécifier le régime de traitement des données qui trouve à s'appliquer ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

D'après le commentaire de l'article, les Centres Communauté française ne sont concernés par le décret en projet que par rapport à leur mission de promotion de la santé à l'école, conformément aux articles 1^{er}, 1°, et 2 du décret du 14 mars 2019. Le commentaire opère ainsi une distinction avec les missions des Centres telles qu'elles sont définies à l'article 1^{er}, 2°, du décret en projet et qui sont traitées par le décret du 14 juillet 2006 'relatif aux missions, programmes et rapport d'activités des centres psycho-médico-sociaux'.

Le commentaire précise encore à cet égard que les dossiers relatifs aux missions de promotion de santé à l'école devront être bien distincts des dossiers relatifs aux missions des centres psycho-médico-sociaux, l'un étant un service facultatif et l'autre obligatoire. Or le personnel travaillant dans les deux services doit pouvoir repérer les dossiers séparés.

Tel qu'il est rédigé, le dispositif en projet manque de clarté et ne traduit qu'imparfaitement la volonté exprimée lorsqu'il indique que « lorsque, par nécessité ou organisation, des personnes identiques sont amenées à participer à toutes les missions du centre, ces personnes sont tenues au secret professionnel et ne peuvent utiliser les données à caractère personnel que pour les finalités de la mission pour laquelle elles ont eu accès ».

⁵ Le projet de décret 'relatif au cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française' a été adopté en séance plénière le 17 avril 2024 (*Doc. parl*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 689/2). Il va de soi qu'en tant que l'avant-projet se réfère à ce décret, il ne peut entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de celui-ci.

Le dispositif sera dès lors revu afin de mieux faire apparaître que les données qui seront traitées dans le cadre de l'une ou l'autre mission des centres feront l'objet de dossiers séparés lesquels seront traités en tenant compte des finalités poursuivies dans le cadre spécifique à chacune de ces missions.

Article 5

1. L'énumération sous forme de tirets ou de signes typographiques analogues rend difficile l'identification des subdivisions de l'énumération et augmente le risque d'erreurs de références et de modifications, ce qui en l'espèce nuit manifestement à la sécurité juridique.

Il y a dès lors lieu de revoir l'ensemble de l'avant-projet afin de présenter les énumérations verticalement en utilisant les subdivisions « 1° », « 2° », « 3° », etc., elles-mêmes éventuellement subdivisées en « a) », « b) », « c) », etc. ⁶.

De manière générale, la structure de la disposition sera revue pour mieux signaler les diverses subdivisions qui la composent, le cas échéant en la divisant en paragraphes.

2. À l'article 19/2, alinéa 1^{er}, 1°, d), premier tiret, quatrième sous-tiret, en projet, il y a lieu de remplacer le mot « l'enfant » par les mots « l'élève ou de l'étudiant ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 58 et 59.