



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.902/4
du 11 décembre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant la
partie 2, livre II du Code wallon de l’action sociale et de la
santé relatif à l’intégration des personnes étrangères’

Le 17 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant la partie 2, livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 décembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2023.

*

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

Plusieurs dispositions de l'avant-projet¹ modifient le Code wallon de l'action sociale et de la santé (ci-après : « le CWASS ») afin de remplacer les mots « ou toute autre voie conférant date certaine à l'envoi » par les mots « ou par envoi électronique ».

S'agissant de l'envoi électronique, il est rappelé qu'il est recommandé, aux fins de garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre les différents demandeurs concernés et de prévenir ainsi les risques de contestation, de mettre en place des systèmes dans lesquels les modes de transmission autorisés permettent de donner une date certaine à l'échange des documents concernés. À tout le moins, il convient de s'assurer qu'un accusé de réception de la demande d'agrément sera délivré à la personne qui l'introduit.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

À l'alinéa 1^{er} en projet, l'auteur de l'avant-projet supprime les définitions de l'« accompagnement social » et du « service utilisateur » alors que ces deux notions sont encore utilisées aux articles 154 et 155 du CWASS. À défaut d'être en mesure de justifier la suppression de ces définitions, celles-ci seront maintenues.

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

¹ Voir les articles 153/5 (article 22 de l'avant-projet), 153/10, alinéa 1^{er} (article 29 de l'avant-projet), 154/3 (article 38 de l'avant-projet), 155/3, alinéa 1^{er} (article 42 de l'avant-projet), et 155/9, alinéa 1^{er} (article 50 de l'avant-projet), en projet.

Article 7

Compte tenu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', en vertu duquel le Gouvernement est habilité à déléguer des compétences à ses membres et aux services qui en dépendent, mieux vaut rédiger la disposition comme suit :

« Le Gouvernement peut exercer cette compétence d'information ».

Article 8

Au d), il convient de viser l'alinéa 4 et non pas l'alinéa 3 de l'article 152/1 en projet.

Article 9

1. Au 1^o, c), il sera fait mention de « l'objectif visé à l'alinéa 2, 1^o ».

2. Les modifications apportées à l'article 152/3, § 1^{er}, alinéa 3, en projet ont pour conséquence que plus aucun délai n'est imposé pour la réalisation par le centre du bilan social. Le bilan social paraît cependant constituer un élément indispensable afin de poursuivre le parcours d'intégration et permettre à la personne primo-arrivante de respecter le délai de trois ans qui lui est imposé par l'article 152/7, § 2, en projet.

Il est vrai que l'article 152/8, § 7, du CWASS prévoit :

« Aucune amende administrative ne peut être infligée si la Région ne rencontre pas ses obligations en termes d'organisation de l'ensemble du parcours ».

Cependant, outre que le délai dans lequel le bilan social est effectué ne touche pas en tant que tel à l'organisation du parcours mais à sa mise en œuvre, il conviendrait, dans l'intérêt de la sécurité juridique et en vue d'assurer la cohérence du système mis en place, de revoir l'avant-projet afin de prévoir certaines garanties à ce sujet.

3. L'article 152/3, § 1^{er}, alinéa 4, en projet autorise le traitement de données de santé, soit des données sensibles au sens de l'article 9 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)' (ci-après : le « RGPD »). Conformément à l'article 9, paragraphe 3, du RGPD, de telles données doivent être traitées par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel ou sous sa responsabilité, ou par une autre personne également soumise à une obligation de secret.

Il y a lieu de veiller au respect de l'article 9, paragraphe 3, du RGPD. Le dispositif sera complété par une disposition indiquant que conformément à cet article, les données sensibles sont traitées par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel ou sous sa responsabilité, ou par une autre personne également soumise à une obligation de secret.

4. Les traitements de données à caractère personnel effectués en vertu du CWASS doivent nécessairement se faire dans le respect du RGPD et de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'. Il n'est ni justifié, ni utile de reproduire pareille obligation dans le dispositif de l'avant-projet.

Par conséquent, le 1°, e), sera omis.

5. Au 2°, d), c'est l'alinéa 4 qui doit être visé et non l'alinéa 5 de l'article 152/3, § 2, en projet.

Article 10

Dans l'article 152/4, § 2, alinéa 3, en projet, il sera fait mention de « l'article 152/1, alinéa 2, 4°, ».

Article 11

1. Comme le relevait la section de législation dans son avis 58.723/4 donné le 18 janvier 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 28 avril 2016 'modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' :

« La proportionnalité du parcours d'intégration dépend, en effet, directement du contenu des formations à la langue française et à la citoyenneté et de l'orientation socioprofessionnelle qui composent celui-ci. Il en va d'autant plus ainsi que le parcours d'intégration doit être accompli dans un délai fixe de dix-huit mois.

[...]

Or :

[...]

– en ce qui concerne la formation à la citoyenneté, l'article 152/5, § 2, alinéa 1^{er}, du CWASS, inséré par le décret du 27 mars 2014 et tel que modifié par le présent avant-projet, prévoit un minimum de vingt heures de formation sur une période de huit semaines maximum ; aucun nombre d'heures maximum n'est prévu ;

[...]

Les éléments essentiels permettant de définir la charge réelle d'obligations qui peut être imposée aux primo-arrivants doivent être précisés dans le décret afin de garantir la proportionnalité du dispositif mis en place et de satisfaire au respect du principe de légalité tel ».

En l'espèce, l'article 152/5, § 2, alinéa 1^{er}, en projet ne fixe toujours pas de nombre d'heures maximal de formation à la citoyenneté pouvant être dispensé. En supprimant le délai maximal dans lequel cette formation doit être donnée, l'avant-projet amoindrit les garanties existantes permettant d'assurer la proportionnalité de la formation ainsi imposée.

Le dispositif sera dès lors complété par les éléments essentiels permettant de définir la charge réelle d'obligations qui peut être imposée aux primo-arrivants.

2. En ce qui concerne l'article 152/5, § 2, alinéa 3, en projet, il convient de prévoir une habilitation expresse en faveur du Gouvernement, de manière à garantir que le contenu harmonisé de la formation à la citoyenneté soit déterminé dans un arrêté.

Article 13

1. Afin de tenir compte de la possibilité prévue par l'article 152 en projet, il convient également d'adapter l'article 152/7, § 1^{er}, alinéa 2, en projet.

2. L'article 152/7, § 3, 2°, en projet prévoit une possibilité de dérogation pour les personnes qui présentent « un certificat médical attestant de l'impossibilité de suivre ou de poursuivre un parcours d'intégration à titre permanent ». Une impossibilité de suivre le parcours d'intégration de manière temporaire pourrait cependant placer la personne concernée dans l'impossibilité de suivre le parcours d'intégration dans le délai de trois ans qui lui est imposé selon la durée de l'impossibilité temporaire envisagée, ou ne lui laisser qu'un délai insuffisant pour accomplir cette formation. Ces hypothèses doivent également être prises en considération afin de respecter les articles 10 et 11 de la Constitution, par exemple en prévoyant que la durée maximale d'accomplissement de la formation est prolongée d'une durée équivalente à la période d'incapacité.

Une observation analogue vaut pour la dispense prévue à l'article 152/7, § 3, 3°, en projet.

3. En ce qui concerne la dispense prévue par l'article 152/7, § 3, 3°, en projet, la section de législation se demande si la référence à la notion de « membre de la famille », « tel que défini à l'article 150, alinéa 2 », est pertinente dès lors que cette disposition, d'une part, ne définit pas la notion de membre de la famille en tant que telle et, d'autre part, ne vise pas les membres de la famille des personnes primo-arrivantes. Le dispositif, y compris, le cas échéant, l'article 150, alinéa 2, du CWASS, sera réexaminé au regard de cette observation.

4. L'article 152/7, § 3, 4°, prévoit que sont dispensées « les personnes qui ont obtenu un certificat ou un diplôme dans l'enseignement belge ». Le 12° dispense quant à lui « les étudiants réguliers et les étudiants d'échange de l'enseignement secondaire au supérieur d'un établissement reconnu par les autorités belges ».

Ce faisant, le paragraphe 3 ne permet pas de prendre en compte les personnes primo-arrivantes qui ont été inscrites comme élèves réguliers dans l'enseignement belge sans que cette scolarité ait permis d'aboutir à l'obtention d'un certificat ou d'un diplôme. En effet, celles-ci ne pourront pas être considérées comme des étudiants réguliers dès lors qu'elles ne sont plus inscrites dans un établissement d'enseignement. Or, ces personnes ont pu s'intégrer dans la société belge en raison de la scolarité suivie, de telle sorte que la question se pose de savoir s'il reste justifié, au regard de l'objectif poursuivi, d'imposer à cette catégorie de personnes un parcours d'intégration.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier le choix opéré au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 17

1. L'auteur de l'avant-projet précisera qui est chargé de la création d'un outil de suivi informatisé. Le dispositif sera complété sur ce point.

2. Dès lors que, conformément à l'article 152/7 en projet, seules les personnes primo-arrivantes entrent dans le champ d'application du dispositif à l'examen, mieux vaut, au paragraphe 1^{er}, 1°, écrire « chaque personne primo-arrivante entamant un parcours d'intégration ».

3. 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 formelle ².

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 législateur ³.

² Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

³ 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.

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°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ⁴.

En l'espèce, les traitements organisés par l'article 152/9 en projet appelle les observations suivantes au regard des principes qui viennent d'être rappelés :

– Les catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées doivent être précisées au vu de chacune des finalités poursuivies ⁵. Le renvoi, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, en projet, à « toutes celles nécessaires à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1^{er} » n'est pas suffisant à cet égard.

Ce faisant, cela permettra également de déterminer les personnes qui sont concrètement concernées par le traitement. La question se pose en effet de savoir si des informations à caractère personnel concernant les formateurs ou les personnes assurant la réalisation du parcours d'intégration pourront être traitées. Le cas échéant, le paragraphe 5 sera complété en conséquence afin de viser non pas les données « des personnes étrangères » mais les données « en lien avec les personnes étrangères ».

– Le suivi statistique implique, conformément à l'article 89 du RGPD, de prévoir des garanties appropriées pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Il convient dès lors de prévoir l'anonymisation ou, si cela n'est pas possible, la pseudonymisation des données, sauf à démontrer que les finalités ne pourraient pas être atteintes de la sorte. À priori, la section de législation ne voit pas ce qui s'opposerait à l'anonymisation des données.

– L'habilitation prévue en faveur du Gouvernement l'autorisant à habilitier d'autres entités à avoir accès aux données traitées, sans aucun encadrement, n'est pas admissible. Les personnes ou à tout le moins les catégories de personnes pouvant avoir accès aux données traitées doivent être définies par l'avant-projet.

– L'auteur de l'avant-projet précisera également quelles sont les finalités visées au paragraphe 1^{er} qui sont poursuivies respectivement par les centres et par le Service administratif désigné par le Gouvernement.

⁴ 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.

⁵ L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que le paragraphe 6 n'envisage une autorisation d'accès à l'outil de suivi en faveur des initiatives locales d'intégration qu'afin de poursuivre une finalité de gestion des formations d'apprentissage de la langue française et de citoyenneté. Une telle finalité est plus limitée que celle envisagée par le paragraphe 1^{er}, 3°, en projet qui vise non seulement la gestion mais également l'organisation.

– Il convient de préciser expressément et clairement quelle est la durée de conservation des données traitées au vu de chacune des finalités visées au paragraphe 1^{er}, 1° à 3°. Il convient également de préciser quand le dossier est « clôturé ».

Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

Article 19

À l'alinéa 2 en projet, l'auteur de l'avant-projet vérifiera qu'il ne convient pas de viser l'alinéa 1^{er}, 5°, à la place du 4°.

Article 20

Dans son avis 63.770/4 donné le 30 juillet 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 8 novembre 2018 'modifiant le livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère', la section de législation relevait ce qui suit :

« Dès lors que ces centres peuvent être constitués sous la forme d'ASBL et que l'article 153/2 comporte déjà une garantie quant à la parité des voix entre les pouvoirs publics et l'association au plan de ses organes d'administration et de gestion, il n'est pas certain qu'y ajouter une habilitation faite au Gouvernement d'également déterminer la composition minimale de ces organes ne soit pas considérée comme disproportionnée au regard de la liberté d'association que garantit l'article 27 de la Constitution. L'auteur de l'avant-projet est invité à compléter le commentaire de l'article de manière à indiquer en quoi il est nécessaire de prévoir cette composition minimale des organes en plus de la condition de parité déjà énoncée dans l'article 153/2 actuel du CWASS ».

En réponse à cette observation, le commentaire de l'article énonce ce qui suit :

« Les organes d'administration des CRI sont actuellement très diversifiés. La modification introduite est de nature à améliorer leur bon fonctionnement. Le projet de décret prévoit une délégation au Gouvernement afin de préciser la composition minimale des organes d'administration dans un objectif de recherche d'efficacité et de bonne gouvernance ».

Cette explication ne permet pas de comprendre les motifs justifiant l'habilitation que l'article 153/2, alinéa 1^{er}, 3°, en projet confie au Gouvernement afin de fixer la composition minimale des centres. Le fait que l'alinéa 4 en projet prévoit désormais une possibilité de demande de dérogation non autrement encadrée ne modifie pas ce constat.

Cette disposition appelle dès lors une observation analogue à celle formulée dans l'avis 63.770/4.

Une observation similaire vaut pour les articles 153/9 (article 28 de l'avant-projet) et 155/2 (article 41 de l'avant-projet) en projet.

Article 23

1. L'article 153/7 en projet prévoit que le Gouvernement « peut » octroyer aux centres une subvention annuelle. Il va de soi que le pouvoir d'appréciation qui est ainsi octroyé au Gouvernement devra être mis en œuvre dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

La même observation vaut pour les articles 153/12 (article 32 de l'avant-projet), 154/4 (article 39 de l'avant-projet), 155/6 (article 44 de l'avant-projet) et 155/11 (article 53 de l'avant-projet) en projet.

2. L'auteur de l'avant-projet vérifiera que l'alinéa 2 de l'article 153/7, en ce qu'il vise le calcul de l'ancienneté pécuniaire et les échelles de traitement du personnel, ne doit pas être adapté au vu de l'alinéa 1^{er} en projet.

Article 28

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, que les autres formes de personnalité juridique qui ne poursuivent pas un but lucratif ne soient pas autorisées par l'article 153/9, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet. À défaut, le dispositif sera complété.

Article 37

Dès lors que l'article 154/1, alinéa 1^{er}, 6^o, en projet prévoit également, à titre de condition d'agrément, l'obtention « d'une évaluation positive du Gouvernement en matière de gestion administrative et comptable et pour l'exercice des missions faisant l'objet de la demande d'agrément », il convient d'aligner l'habilitation faite au Gouvernement afin de fixer les critères d'évaluation sur la formulation retenue par les articles 153/2, alinéa 3 (article 20 de l'avant-projet), 153/9, alinéa 2 (article 28 de l'avant-projet), 155/2, alinéa 2 (article 41 de l'avant-projet) et 155/8, alinéa 2 (article 49 de l'avant-projet), en projet.

Article 41

L'article 155/2, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet exige que l'organisme soit « constitué sous la forme d'une association sans but lucratif dont le siège social est situé en Wallonie dans la région de langue française ».

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, que les autres formes de personnalités juridiques qui ne poursuivent pas un but lucratif ne soient pas autorisées par l'article 153/9, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet. À défaut, le dispositif sera complété.

L'exigence d'un siège social en région de langue française et non pas uniquement d'un siège d'activités doit également pouvoir être justifiée.

Article 49

1. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, que les autres formes de personnalité juridique qui ne poursuivent pas un but lucratif ne soient pas autorisées par l'article 155/8, § 1^{er}, en projet. À défaut, le dispositif sera complété.

2. Il convient de prévoir une habilitation en faveur du Gouvernement afin d'établir ou de fixer les modalités d'établissement de la Charte déontologique commune aux services d'accompagnement à l'autonomie des MENA.

3. Au vu du principe de légalité issu de l'article 22 de la Constitution et rappelé dans le cadre de l'observation formulée sous l'article 152/9 en projet (article 17 de l'avant-projet), l'article 155/8, § 1^{er}, 8^o, en projet pose plusieurs difficultés. Cette disposition instaure en effet un traitement de données à caractère personnel sans cependant que soient précisées de manière exhaustive les catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées. Le dispositif ne précise pas non plus la finalité du traitement ainsi autorisé, la durée de conservation de ces données, ni les personnes pouvant avoir accès à celles-ci.

Le dispositif sera complété sur ces points.

Article 55

L'article 157 du CWASS constitue une disposition transitoire introduite par le décret du 8 novembre 2018. Il n'appartient pas à l'auteur de l'avant-projet de modifier partiellement cette disposition dès lors que cela reviendrait à adapter rétroactivement les conditions de la période transitoire, ce qui porterait atteinte aux droits des associations concernées et à la sécurité juridique.

Par conséquent, l'article 55 sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO