



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.523/2
du 26 mars 2025

advies 77.523/2
van 26 maart 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant le PJPol concernant
le certificat médical'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
het RPPol betreffende
het medisch getuigschrift'

Le 24 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant le PJPoI concernant le certificat médical'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 mars 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2025.

*

Op 24 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het RPPoI betreffende het medisch getuigschrift'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Lu en combinaison avec le projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'AEPol concernant le certificat médical', faisant l'objet de l'avis 77.524/2 donné ce jour (ci-après : le « projet 77.524/2 »), le présent projet d'arrêté royal comprend notamment diverses dispositions rendant possible un traitement de données à caractère personnel, en particulier de santé, catégorisées comme « sensibles ».

À cet égard, le rapport au Roi précise notamment ce qui suit :

« Conformément à l'avis de l'Organe de contrôle, les éléments essentiels (responsable du traitement, durée de conservation, catégorie de données, catégorie de personnes, ...) devraient être réglementés par la loi conformément à une interprétation de l'article 22 de la Constitution.

L'article 22 de la Constitution règle le droit au respect de la vie privée. Le droit à la protection des données est apparu dans les années 80 et 90. Plutôt que d'ajouter un nouvel article à la Constitution, le droit à la protection des données a été considéré comme une composante du droit au respect de la vie privée. Or, tout traitement de données n'implique pas nécessairement une atteinte à la vie privée.

Si toute ingérence dans la vie privée nécessite une loi au sens strict, le traitement de données dans le cadre des relations de travail ne nécessite pas l'adoption d'une disposition législative par un parlement, comme l'indique le considérant 41 du RGPD (combiné à l'article 88 du RGPD) :

'Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigé, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée 'Cour de justice') et de la Cour européenne des droits de l'homme'.

Ainsi une 'convention collective' au sens de l'article 88 du RGPD suffit à régler une matière qui relève du champ d'application de la protection des données dans le cadre des relations de travail, pour autant que la mesure législative qui la sous-tend soit claire et précise et que son application soit prévisible pour les personnes auxquelles la loi s'applique. Les éléments essentiels du traitement peuvent ainsi figurer dans une convention collective du travail ou dans le cas d'une administration publique, dans une note par rapport à laquelle les syndicats seront consultés ».

Interrogée plus avant quant à la conformité du projet examiné et du projet 77.524/2 à l'article 22 de la Constitution, la déléguée a ajouté ce qui suit :

« Vooreerst kunnen we benadrukken dat artikel 22 van de Grondwet niet uit het oog verloren werd. Gelet op het feit dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) rechtstreeks van toepassing is op de lidstaten en aldus directe werking heeft, dient geen aanvullende wetgevende bepaling opgesteld te worden. De inhoud van de AVG is immers afdoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk. In toepassing van de hiërarchie der normen en de directe werking van de AVG kan aldus gesteld worden dat artikel 22 van de Grondwet wel degelijk op wettige wijze toegepast wordt daar het begrip 'wet' niet op restrictieve wijze gelezen mag worden, doch steeds gelezen dient te worden in het licht van de algemene rechtsbeginselen (cf. hiërarchie der normen en rechtstreekse werking verordening).

Concreet wordt in de voorliggende ontwerp teksten dan ook rechtstreeks toepassing gemaakt van artikel 88 van de AVG en dit gelet op het voorgaande geheel in overeenstemming met artikel 22 van de Grondwet. Zowel uit deze bepaling als uit adviezen van het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) blijkt immers onmiskenbaar dat de essentiële elementen van de verwerking opgenomen kunnen worden in een collectieve arbeidsovereenkomst of, in het geval van een overheidsdienst, in een onderhandelde nota. Anders concluderen zou niet enkel een miskennis inhouden van de directe werking van de AVG doch ook de praktische toepassing van de verplichtingen inzake gegevensverwerking onwerkbaar maken voor bijvoorbeeld bedrijven, anders dan overheidsbedrijven.

Zie ter zake bijv. punt 23 van het advies nr. BD200007dd. 17 augustus 2020 van het COC:

'Op grond van artikel 88 AVG kunnen de wet of een CAO regels vaststellen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden bij de verwerking van persoonsgegevens van werknemers in het kader van de arbeidsverhouding, waaronder gezondheid en veiligheid op het werk en de bescherming van de eigendom van de werkgever of een derde. Volgens de AVG kunnen onder 'collectieve arbeidsovereenkomsten' ook 'bedrijfsovereenkomsten' worden begrepen. Het Controleorgaan denkt hierbij in het bijzonder aan reglementen en afspraken binnen de GPI die in de schoot van de wettelijk samengestelde en omkaderde onderhandelings- en/of overlegcomités worden vastgesteld en betrekking hebben op de uitvoering (en controle op de naleving) van de arbeidsvoorwaarden. Daarbij wordt rekening gehouden met de belangen van de GPI als werkgever en de rechten van plichten van het personeel, waaronder de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden.'

Concluderend kan aldus gesteld worden dat niet voorbijgegaan wordt aan artikel 22 van de Grondwet gelet op de directe werking van de AVG ».

Il ressort enfin d'une mesure d'instruction qu'ont été déterminés dans une « fiche RGPD » soumise à l'organe de contrôle de l'information policière certains éléments relatifs aux traitements de données, dont la durée de conservation de celles-ci ou les finalités du traitement ¹, sans que ces éléments ne figurent dans le projet examiné ou dans le projet 77.524/2.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 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.

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.

¹ Lesquels sont notamment reproduits sous l'appellation « raisons pour lesquelles les données seront communiquées aux destinataires » dans la version française de cette fiche transmise à la section de législation.

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

³ *Note de bas de page 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.

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.

Concernant l'articulation entre le principe de légalité et un projet d'arrêté, la section de législation a considéré ce qui suit dans son avis 69.550/VR/2-3 concernant la collecte de données à caractère personnel lors de la procédure d'agrément des professions paramédicales :

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même ⁵. L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ⁶.

S'agissant de la question du respect du principe de légalité, l'auteur de l'avant-projet invoque à titre de fondement juridique l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après : 'la loi coordonnée du 10 mai 2015').

Cette disposition autorise le Roi à fixer les conditions et les règles pour l'obtention, le maintien et le retrait de l'agrément des prestataires de professions paramédicales. Si elle n'envisage pas expressément l'organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d'admettre qu'en prévoyant l'existence de règles pour l'obtention, le maintien et le retrait d'agrément, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel tel que l'obligation de détention d'informations ou de transmission d'informations, notamment en matière de diplôme, en lien direct avec l'agrément projeté. Compte tenu de leur nature et de leur caractère approprié à l'objet de l'arrêté en projet, il peut raisonnablement être admis que le Roi puise dans l'habilitation qu'il tire de l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, le pouvoir d'adopter l'article 2, §§ 2 à 5, de l'avant-projet, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé ⁷. Pour le surplus, il peut être noté que l'article 2, § 2, de l'avant-projet fait référence à l'article 97 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, qui prévoit par ailleurs une obligation d'enregistrement de ces données au sein de la Banque de données fédérale des professionnels des soins de santé » ⁸.

⁵ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 551951/001, pp. 55 à 127 ; <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

⁶ Note de bas de page 21 de l'avis cité : Voir notamment l'avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) et l'avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

⁷ Note de bas de page 22 de l'avis cité : Voir dans le même sens l'avis n° 65.654/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des psychologues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65654.pdf>).

⁸ Avis 69.550/VR/2-3 donné le 14 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 novembre 2021 'fixant la procédure d'agrément des praticiens des professions paramédicales'.

Se référant à ce dernier avis, la section de législation a tenu un raisonnement analogue dans ses avis récents 76.640/4 et 77.045/4 :

« Une observation analogue concernant le respect du principe de légalité peut être formulée en l'espèce au vu des habilitations conférées au Roi par les articles 2, §§ 1^{er} et 2, alinéa 3, et 3 de la loi du 12 mai 2024 'régulant l'évaluation médicale de l'aptitude au travail des agents de certains services publics par l'Administration de l'expertise médicale'. Pour autant, il appartient encore à l'auteur du projet d'encadrer les traitements de données envisagés en fixant les éléments essentiels en la matière, à plus forte raison dès lors qu'il s'agit de données médicales par définition sensibles. Le projet sera revu à la lumière de cette observation »⁹⁻¹⁰.

Il y a lieu de formuler une observation analogue en l'espèce.

En effet, même si le législateur n'envisage pas expressément l'organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît raisonnable d'admettre qu'en fixant pour principe que « les modalités du statut des membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique sont fixées par le Roi »¹¹, le législateur a consenti à ce qu'un traitement des données à caractère personnel relatives à la santé en lien avec la situation professionnelle des membres du personnel ait lieu.

En conclusion, l'auteur du projet dispose d'une habilitation suffisante pour fixer les principes du traitement des données à caractère personnel qui découle naturellement de la mise en œuvre des dispositions légales auxquelles le projet examiné et le projet 77.524/2 procurent exécution.

Pour autant, il appartient encore à l'auteur du projet d'encadrer les traitements de données envisagés en fixant les éléments essentiels en la matière, à plus forte raison dès lors qu'il s'agit de données médicales par définition sensibles. Dans la mesure où l'article X.II.1^{er}, 1^o, en projet de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police' (« PJPol ») (article 1^{er} du projet) ne délègue au ministre que la compétence de déterminer les données obligatoires devant figurer dans le certificat médical, cet encadrement devra être réalisé dans le projet d'arrêté royal à l'examen, et non dans une note, fût-elle soumise à la consultation des organisations syndicales.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

⁹ Avis 76.640/4 donné le 10 juillet 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 octobre 2024 'régulant la procédure d'évaluation médicale de l'aptitude au travail des agents de certains services publics par l'Administration de l'expertise médicale'.

¹⁰ Avis 77.045/4 donné le 2 octobre 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 janvier 2025 'régulant la procédure de suivi par l'Administration de l'expertise médicale des agents mis en inaptitude temporaire de travail'.

¹¹ Article 121 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', qui habilite le Roi à adopter le projet d'arrêté royal examiné, ce dernier habilitant à son tour le ministre, par une des modifications qu'il apporte au PJPOL, à adopter le projet 77.524/2.

2. L'exigence de proportionnalité est explicitée par la Cour constitutionnelle dans les termes suivants :

« B.12.1. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais doit également répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait ménagé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (ci-après : la Convention n° 108) et de la recommandation n° R (87) 15 du Comité des ministres aux États membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (ci-après : recommandation n° R (87) 15) (CEDH, 25 février 1997, *Z c. Finlande*, § 95 ; grande chambre, 12 janvier 2010, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 103) »¹².

En l'espèce, il ressort de l'avis de l'organe de contrôle de l'information policière que « la fiche RGPD indique que les certificats médicaux restent dans l'application de gestion du service médical jusqu'à 110 ans après la date de naissance de la personne concernée ».

Au stade préventif du contrôle exercé par la section de législation, il n'apparaît pas qu'une telle durée de conservation, laquelle en tout état de cause devrait être déterminée dans l'arrêté, puisse être considérée comme « strictement nécessaire » et, partant, proportionnée.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

Le projet est destiné à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, à savoir dix jours après la publication au *Moniteur belge*¹³, il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate et ce, afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions.

*

¹² C.C., 14 juillet 2016, n° 108/2016, B.12.

¹³ Article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Gelezen in samenhang met het ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het UBPol betreffende het medisch getuigschrift’, waarover vandaag advies 77.524/2 gegeven is (hierna: “ontwerp 77.524/2”), bevat het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit onder meer verschillende bepalingen die een verwerking mogelijk maken van, inzonderheid gezondheidsgerelateerde, persoonsgegevens die gecategoriseerd zijn als “gevoelig”.

In dat verband staat in het verslag aan de Koning meer bepaald het volgende:

“Overeenkomstig dit advies zouden de essentiële elementen (verwerkingsverantwoordelijke, bewaartermijn, categorie van gegevens, categorie van personen, ...) geregeld moeten worden in de wet en dit overeenkomstig een interpretatie van artikel 22 van de Grondwet.

Artikel 22 van de Grondwet regelt het recht op de eerbiediging van het privéleven. In de jaren '80 en '90 ontstond het recht op gegevensbescherming. In plaats van een nieuw artikel aan de Grondwet toe te voegen, werd het recht op gegevensbescherming beschouwd als onderdeel van het recht op de eerbiediging van het privéleven. Niet elke gegevensverwerking heeft echter noodzakelijkerwijs een inbreuk op het privéleven tot gevolg.

Hoewel elke inmenging in de persoonlijke levenssfeer een wet in strikte zin vereist, vereist de verwerking van gegevens in het kader van arbeidsverhoudingen niet de aanneming van een wetgevende bepaling door een parlement, zoals gesteld in overweging 41 van de AVG (in samenlezing met artikel 88 van de AVG):

‘Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (‘Hof van Justitie’) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.’

Zo is een ‘collectieve overeenkomst’ in de zin van artikel 88 van de AVG voldoende om een aangelegenheid te regelen die binnen de werkingssfeer van gegevensbescherming in het kader van arbeidsverhoudingen valt, op voorwaarde dat de wetgevende maatregel die aan de basis ervan ligt duidelijk en nauwkeurig is en de toepassing ervan voorzienbaar is voor degenen op wie de wet van toepassing is. De essentiële elementen van de verwerking kunnen daarom worden opgenomen in een collectieve arbeidsovereenkomst of, in het geval van een overheidsdienst, in een nota waarvoor de vakbonden zullen worden geraadpleegd.”

Op de vraag die voorts is gesteld of het voorliggende ontwerp en ontwerp 77.524/2 in overeenstemming zijn met artikel 22 van de Grondwet, heeft de gemachtigde nog het volgende geantwoord:

“Vooreerst kunnen we benadrukken dat artikel 22 van de Grondwet niet uit het oog verloren werd. Gelet op het feit dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) rechtstreeks van toepassing is op de lidstaten en aldus directe werking heeft, dient geen aanvullende wetgevende bepaling opgesteld te worden. De inhoud van de AVG is immers afdoende nauwkeurig, duidelijk en onvoorwaardelijk. In toepassing van de hiërarchie der normen en de directe werking van de AVG kan aldus gesteld worden dat artikel 22 van de Grondwet wel degelijk op wettige wijze toegepast wordt daar het begrip ‘wet’ niet op restrictieve wijze gelezen mag worden, doch steeds gelezen dient te worden in het licht van de algemene rechtsbeginselen (cf. hiërarchie der normen en rechtstreekse werking verordening).

Concreet wordt in de voorliggende ontwerp teksten dan ook rechtstreeks toepassing gemaakt van artikel 88 van de AVG en dit gelet op het voorgaande geheel in overeenstemming met artikel 22 van de Grondwet. Zowel uit deze bepaling als uit adviezen van het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) blijkt immers onmiskenbaar dat de essentiële elementen van de verwerking opgenomen kunnen worden in een collectieve arbeidsovereenkomst of, in het geval van een overheidsdienst, in een onderhandelde nota. Anders concluderen zou niet enkel een miskennis inhouden van de directe werking van de AVG doch ook de praktische toepassing van de verplichtingen inzake gegevensverwerking onwerkbaar maken voor bijvoorbeeld bedrijven, anders dan overheidsbedrijven.

Zie ter zake bijv. punt 23 van het advies nr. BD200007dd. 17 augustus 2020 van het COC:

‘Op grond van artikel 88 AVG kunnen de wet of een CAO regels vaststellen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden bij de verwerking van persoonsgegevens van werknemers in het kader van de arbeidsverhouding, waaronder gezondheid en veiligheid op het werk en de bescherming van de eigendom van de werkgever of een derde. Volgens de AVG kunnen onder ‘collectieve arbeidsovereenkomsten’ ook ‘bedrijfsovereenkomsten’ worden begrepen. Het Controleorgaan denkt hierbij in het bijzonder aan reglementen en afspraken binnen de GPI die in de schoot van de wettelijk samengestelde en omkaderde onderhandelings- en/of overlegcomités worden vastgesteld en betrekking hebben op de uitvoering (en controle op de naleving) van de arbeidsvoorwaarden. Daarbij wordt rekening gehouden met de belangen van de GPI als werkgever en de rechten van plichten van het personeel, waaronder de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden.’

Concluderend kan aldus gesteld worden dat niet voorbijgegaan wordt aan artikel 22 van de Grondwet gelet op de directe werking van de AVG.”

Uit een onderzoeksmaatregel blijkt ten slotte dat in een “AVG-fiche” voorgelegd aan het Controleorgaan op de politionele informatie een aantal elementen in verband met gegevensverwerkingen vastgelegd zijn, waaronder de bewaartermijn van die gegevens of de verwerkingsdoeleinden,¹ terwijl die elementen niet in het voorliggende ontwerp of in ontwerp 77.524/2 vermeld worden.

¹ Welke elementen in de Franse tekst van die fiche, die aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, meer bepaald vermeld worden onder de noemer “raisons pour lesquelles les données seront communiquées aux destinataires”.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 op het volgende gewezen:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel² dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”⁴

Wat betreft de kwestie of een ontwerpbesluit in lijn is met het legaliteitsbeginsel, heeft de afdeling Wetgeving het volgende geoordeeld in haar advies 69.550/2/VR/2-3 in verband met het verzamelen van persoonsgegevens tijdens de procedure voor de erkenning van paramedische beroepen:

“Conformément à l’article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même.⁵ L’ingérence dans l’exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.”⁶

² Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

³ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

⁵ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu le projet de loi ‘relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 551951/001, pp. 55 à 127; <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

⁶ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Voir notamment l’avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 ‘relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) et l’avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du

S'agissant de la question du respect du principe de légalité, l'auteur de l'avant-projet invoque à titre de fondement juridique l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après: 'la loi coordonnée du 10 mai 2015').

Cette disposition autorise le Roi à fixer les conditions et les règles pour l'obtention, le maintien et le retrait de l'agrément des prestataires de professions paramédicales. Si elle n'envisage pas expressément l'organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d'admettre qu'en prévoyant l'existence de règles pour l'obtention, le maintien et le retrait d'agrément, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel tel que l'obligation de détention d'informations ou de transmission d'informations, notamment en matière de diplôme, en lien direct avec l'agrément projeté. Compte tenu de leur nature et de leur caractère approprié à l'objet de l'arrêté en projet, il peut raisonnablement être admis que le Roi puise dans l'habilitation qu'il tire de l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, le pouvoir d'adopter l'article 2, §§ 2 à 5, de l'avant-projet, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé.⁷ Pour le surplus, il peut être noté que l'article 2, § 2, de l'avant-projet fait référence à l'article 97 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, qui prévoit par ailleurs une obligation d'enregistrement de ces données au sein de la Banque de données fédérale des professionnels des soins de santé."⁸

Onder verwijzing naar dat laatste advies heeft de afdeling Wetgeving een soortgelijke redenering ontvouwd in haar recente adviezen 76.640/4 en 77.045/4:

"Over de inachtneming van het [legaliteits]beginsel kan *in casu* een soortgelijke opmerking gemaakt worden gelet op de machtigingen die aan de Koning worden verleend bij de artikelen 2, §§ 1 en 2, derde lid, en 3, van de wet van 12 mei 2024 'tot regeling van de medische evaluatie van de arbeidsgeschiktheid van de ambtenaren van sommige overheidsdiensten door het Bestuur van de medische expertise'. Zodoende dient de steller van het ontwerp nog de beoogde verwerkingen van gegevens af te bakenen door de essentiële elementen ter zake te bepalen, te meer daar het gaat om medische gegevens die per definitie gevoelig zijn. Het ontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien."⁹⁻¹⁰

In casu dient een soortgelijke opmerking te worden geformuleerd.

5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

⁷ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Voir dans le même sens l'avis n° 65.654/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des psychologues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65654.pdf>).

⁸ Advies 69.550/VR/2-3 van 14 juli 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 18 november 2021 'tot vaststelling van de procedure voor de erkenning van beoefenaars van paramedische beroepen'.

⁹ Advies 76.640/4 van 10 juli 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 18 oktober 2024 'tot regeling van de procedure voor de medische evaluatie van de arbeidsgeschiktheid van de ambtenaren van sommige overheidsdiensten door het Bestuur van de medische expertise'.

¹⁰ Advies 77.045/4 van 2 oktober 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 januari 2025 'tot opvolging door het Bestuur van de medische expertise van ambtenaren in tijdelijke arbeidsongeschiktheid gesteld'.

Immers, zelfs al heeft de wetgever het niet uitdrukkelijk over een verwerking van persoonsgegevens, er lijkt redelijkerwijze van uit te kunnen worden gegaan dat, door principieel te stellen dat “het statuut van het personeel van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader door de Koning bepaald worden”,¹¹ de wetgever ermee heeft ingestemd dat er een verwerking van gezondheidsgerelateerde persoonsgegevens plaatsvindt, die verband houdt met de beroepssituatie van de personeelsleden.

De conclusie is dan ook dat de steller van het ontwerp voldoende gemachtigd is om de principes vast te stellen van de verwerking van persoonsgegevens die een intrinsiek gevolg is van de implementatie van de wetbepalingen waaraan bij het voorliggende ontwerp en bij ontwerp 77.524/2 uitvoering wordt gegeven.

Daarbij moet de steller van het ontwerp nog wel het kader vastleggen voor de betreffende gegevensverwerkingen door de essentiële elementen ter zake vast te leggen, te meer daar het gaat om medische gegevens die per definitie gevoelig zijn. Aangezien het ontworpen artikel X.II.1, 1°, van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten’ (“RPPol”) (artikel 1 van het ontwerp) aan de minister enkel de bevoegdheid verleent om te bepalen welke gegevens verplicht in het medisch getuigschrift opgenomen moeten worden, zal dat kader vastgelegd moeten worden in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, en niet in een nota, zelfs al zouden de vakbonden over die nota geraadpleegd worden.

Het ontwerp moet in het licht van die opmerking herzien worden.

2. Het Grondwettelijk Hof geeft de volgende expliciete invulling aan het evenredigheidsvereiste:

“B.12.1. Een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

¹¹ Artikel 121 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, dat de Koning ertoe machtigt om het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit vast te stellen, welk ontwerp, door één van de wijzigingen die het aanbrengt in het RPPol, op zijn beurt de minister ertoe machtigt om ontwerp 77.524/2 vast te stellen.

De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn. Bij de beoordeling van dat evenwicht houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer rekening met de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (hierna: Verdrag nr. 108) en de aanbeveling nr. R (87) 15 van het Comité van Ministers aan de verdragsstaten tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (hierna: aanbeveling nr. R (87) 15) (EHRM, 25 februari 1997, Z t. Finland, § 95; grote kamer, 12 januari 2010, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, § 103).¹²

In casu blijkt uit het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie dat “de AVG-fiche [aangeeft] dat de medische attesten in de toepassing voor beheer van de medische dienst worden bewaard tot 110 jaar na de geboortedatum van de betrokkene”.

In het preventieve stadium van de controle die de afdeling Wetgeving uitvoert, lijkt een dergelijke bewaartermijn, die hoe dan ook in het besluit vastgelegd zou moeten worden, niet “strikt noodzakelijk” te zijn en, bijgevolg niet als evenredig beschouwd te kunnen worden.

Het ontwerp moet in het licht van die opmerking herzien worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

Het is de bedoeling dat het ontwerp in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding voor koninklijke besluiten, te weten tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*,¹³ dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

¹² GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, B.12.

¹³ Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.