



Avis n° 36/2012 du 12 décembre 2012

Objet : demande d'avis concernant un avant-projet de loi *portant certaines dispositions du statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours* et le livre 15 d'un avant-projet d'arrêté royal *relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours*, portant sur l'exécution d'un test d'alcoolémie ou de détection de drogues (CO-A-2012-043)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Madame Joëlle Milquet, Ministre de l'Intérieur, reçue le 17/10/2012 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 20/11/2012 ;

Vu le rapport de Monsieur Rudy Trogh ;

Émet, le 12 décembre 2012, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Madame Joëlle Milquet demande l'avis de la Commission concernant un avant-projet de loi *portant certaines dispositions du statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours* et le livre 15 d'un avant-projet d'arrêté royal *relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours*, portant sur l'exécution d'un test d'alcoolémie ou de détection de drogues.
2. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi affirme qu'*un sapeur-pompier sous l'influence de l'alcool ou de drogues constitue un risque élevé pour sa propre sécurité, celle de ses collègues et des citoyens impliqués lors des interventions*. L'avant-projet de loi entend offrir à l'employeur la possibilité de faire des constatations objectives et de prendre des mesures de sécurité. Des conséquences disciplinaires peuvent également y être associées.
3. Les avant-projets s'inspirent du règlement relatif aux contrôles d'alcoolémie qui s'applique aux membres du personnel des services de police¹.

II. LÉGISLATION APPLICABLE

4. Les avant-projets soumis doivent être examinés à la lumière de la réglementation suivante :
 - la loi du 15 mai 2007 *relative à la sécurité civile* (ci-après la "loi sécurité civile") ;
 - la loi du 4 août 1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail* (ci-après la "loi bien-être"). Les zones de secours, en leur qualité d'employeur du personnel des services d'incendie, doivent élaborer et appliquer une politique de prévention relative à la consommation d'alcool et de drogues ;
 - l'arrêté royal du 28 mai 2003 *relatif à la surveillance de la santé des travailleurs* (ci-après l' "arrêté royal surveillance de la santé") portant exécution de la loi bien-être ;
 - la loi du 28 janvier 2003 *relative aux examens médicaux dans le cadre des relations de travail* (ci-après la "loi examens médicaux").
5. La CCT n° 100 du 1^{er} avril 2009 *concernant la mise en œuvre d'une politique préventive en matière d'alcool et de drogues dans l'entreprise* ne s'applique pas aux membres du personnel occupés dans le secteur public, comme c'est le cas ici.

¹ Article 25 de la loi du 13 mai 1999 *portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police* et arrêté royal du 26 novembre 2001 *portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police*.

6. La LVP s'applique "à tout traitement de données à caractère personnel automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'à tout traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier"². Dans le cas présent, il ne s'agit pas tellement du test en lui-même mais du traitement ultérieur des résultats du test, par exemple leur enregistrement dans le dossier du personnel ou dans un registre de présence.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

Admissibilité du traitement

7. La loi bien-être oblige l'employeur à garantir la santé, la sécurité et le bien-être de ses travailleurs. L'employeur est tenu d'analyser tous les risques auxquels les travailleurs peuvent être exposés. La consommation d'alcool et de drogues comporte des risques pour le travailleur lui-même, les collègues et éventuellement des tiers. Les zones de secours doivent dès lors intégrer cette problématique dans leur politique du bien-être.
8. Les sapeurs-pompiers occupent un poste de sécurité au sens de l'article 2, 1° de l'arrêté royal surveillance de la santé, de sorte qu'ils doivent subir une évaluation périodique de santé – en principe tous les ans. Les avant-projets vont plus loin dans la gestion des risques spécifiques qu'implique la consommation d'alcool et de drogues. Lors d'un test positif, le membre du personnel impliqué est exclu de la participation aux missions opérationnelles des services d'incendie. Un membre du personnel qui refuse de collaborer au test peut également être exclu à titre préventif.
9. Le traitement de résultats de tests d'alcoolémie et de détection de drogues par les services d'incendie est considéré comme nécessaire à l'exécution de la mission d'intérêt public qui leur est confiée (cf. article 5, e) de la LVP) et, le cas échéant, à la réalisation de l'intérêt légitime du responsable du traitement – à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux des sapeurs-pompiers (cf. article 5, f) de la LVP).

Nature des données à caractère personnel traitées

10. La question de savoir si et dans quelles circonstances concrètes le résultat d'un test individuel d'alcoolémie ou de détection de drogues (qui ne constitue pas un traitement médical) doit être considéré comme une donnée relative à la santé ne doit *a priori* pas être examinée ici. Certaines données sont par nature des données relatives à la santé, d'autres

² Article 3, § 1 de la LVP.

permettent seulement potentiellement de déduire des informations relatives à l'état de santé physique ou psychique antérieur, actuel ou futur de la personne concernée. Dans les cas où le traitement des résultats des tests constitue un traitement de données relatives à la santé, la Commission estime que cela peut et doit se faire dans le cadre de l'article 7 de la LVP.

11. Il est clair que l'employeur qui fait subir à un membre du personnel, pendant une certaine période, plusieurs tests d'alcoolémie et/ou de détection de drogues dans le but, après un certain temps, de confirmer (ou de voir réfutés) ses soupçons que la personne concernée a un problème d'alcool ou de drogue, procède à un traitement de données relatives à la santé au sens de l'article 7 de la LVP. L'élément déterminant n'est pas le nombre de tests subis mais la manière dont les résultats sont utilisés.
12. Dans tous les cas, les résultats de tests doivent toujours être traités avec la discrétion nécessaire et être conservés de manière sûre, conformément à l'article 16 de la LVP.

Finalité du traitement

13. La finalité consiste à défendre la politique de tolérance zéro vis-à-vis de la consommation d'alcool et de drogue pendant le service, et ce tout d'abord afin de gérer les risques qui en découlent pour le travailleur lui-même, les collègues et éventuellement des tiers. En outre, la qualité du service doit rester assurée.
14. La Commission considère que la finalité susmentionnée est déterminée, explicite et légitime (cf. article 4, § 1, 2° de la LVP).

Proportionnalité

15. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi précise que les zones de secours ne peuvent procéder à des tests d'alcoolémie et de détection de drogues que dans la mesure où elles mènent déjà une politique de prévention à cet égard. Cela découle logiquement de l'application simultanée de la loi bien-être et des deux avant-projets.
16. Il importe également qu'un test ne puisse être demandé que si la personne concernée présente des signes manifestes soit d'intoxication alcoolique, soit de consommation de drogues. Des échantillons aléatoires ne sont donc pas autorisés.

17. L'exécution d'un test et l'utilisation des résultats du test ne sont possibles pour le personnel que pendant leur service, soit lors de la prestation des heures de service normales, soit au retour en cas de rappel lorsqu'ils sont de garde. Les membres du personnel qui se présentent en dehors de ces situations (par ex. dans le cas d'une grande catastrophe) ne peuvent pas être poursuivis disciplinairement en cas de test positif. L'avant-projet d'arrêté royal semble exclure l'exécution d'un test dans ce cas. C'est ce qui ressort d'une lecture conjointe de l'article 12 du livre 15 de l'avant-projet d'arrêté royal avec l'article 8 du livre 2 du même avant-projet d'arrêté royal auquel il est fait référence et qui est libellé comme suit :

"Le membre du personnel veille à se présenter, lors du début du service ou en cas de rappel s'il est de garde, en n'étant pas en état d'ivresse ou dans un état analogue résultant notamment de la prise de drogues ou de médicaments. Pendant le service, il s'interdit également toute consommation d'alcool, de drogues ou de médicaments."

18. Les différents avant-projets n'utilisent pas la même terminologie, ce qui engendre des conséquences juridiques. L' "état d'ivresse" est "*l'état d'une personne qui est tellement sous influence de la boisson qu'elle n'a plus le contrôle permanent de ses actes sans qu'il soit requis qu'elle ait perdu la conscience de ceux-ci*"³. Au sens strict, un membre du personnel qui a bu mais qui n'est pas ivre, peut se présenter pour le service. Parallèlement, le supérieur hiérarchique peut demander à la personne concernée de subir un test, dès qu'il y a des "signes manifestes d'intoxication alcoolique" (selon l'avant-projet de loi, article 2 qui insère un article 106/1 dans la loi du 15 mai 2007 *relative à la sécurité civile*), qu'il soit question d'un comportement ivre ou non.

19. La simple constatation d'une intoxication alcoolique à l'aide d'un test d'haleine positif ne prouve pas qu'il s'agisse d'un comportement ivre. L'exécution du test est-elle bel et bien pertinente, voire strictement nécessaire comme le requiert l'article 12 du livre 15 de l'avant-projet d'arrêté royal lui-même ?

"La collecte des données nécessaires en vue d'effectuer le test d'haleine ou de salive doit se limiter aux données strictement nécessaires à l'établissement des infractions à l'article 8 relatif aux droits et devoirs. Ces données ne peuvent être utilisées qu'aux fins disciplinaires et judiciaires relatives à la répression de ces infractions."

³ Jurisprudence constante de la Cour de cassation, par ex. Cass. du 18 janvier 1954, Cass. du 26 mars 1966, Cass. du 13 février 2002.

20. D'ailleurs, le § 2 de l'article 1^{er} du livre 15 de l'avant-projet d'arrêté royal fait référence au droit de la circulation routière, sans indiquer à partir de quel seuil le test d'alcoolémie doit être considéré comme "positif" (à partir de 0,22 milligramme ou à partir de 0,35 milligramme par litre d'air expiré).
21. La terminologie dans les différents avant-projets doit être clarifiée. Sans cela, les règles invitent à la contestation. La politique de tolérance zéro devrait également clairement apparaître à l'article 8 du livre 2 "Des droits et devoirs" de l'avant-projet d'arrêté royal, plus précisément en remplaçant la notion "en état d'ivresse" par "sous l'influence de l'alcool". Logiquement, cela devrait être "des signes manifestes d'influence d'alcool" qui donnent lieu à l'exécution d'un test dans l'avant-projet de loi.
22. La même remarque vaut pour le volet "test de détection de drogues", toutefois avec la complication supplémentaire qu'il existe des différences entre les versions néerlandaise et française des textes.
23. Le personnel de chaque zone de secours se compose du cadre administratif et du cadre opérationnel (article 101 de la loi sécurité civile). Les avant-projets ne font aucune distinction entre ces cadres pour l'application de tests d'alcoolémie et de détection de drogues. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi par contre renvoie à la fonction de sécurité des sapeurs-pompiers afin de justifier une politique de tolérance zéro. Dans la mesure où le personnel du cadre administratif participe à l'accomplissement de fonctions de sécurité, l'exécution de tests est également proportionnelle. Afin d'éviter toute contestation, l'applicabilité au cadre administratif devrait être clarifiée dans l'avant-projet ou du moins dans l'exposé des motifs.
24. La Commission estime que le traitement est proportionnel à condition de tenir compte des remarques susmentionnées.

IV. ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR LA VIE PRIVÉE

25. Les avant-projets de loi et d'arrêté royal fixent le cadre pour les tests d'alcoolémie et de détection de drogues pour les services de la protection civile, ce qui améliore la sécurité juridique et uniformise l'approche pour défendre la politique face à la consommation d'alcool et de drogues. Il s'agit d'une amélioration de la situation existante.

PAR CES MOTIFS,

la Commission

émet un avis favorable à condition qu'il soit tenu compte des remarques formulées :

- aux points 18-22 concernant la terminologie utilisée dans les avant-projets ;
- au point 23 concernant l'exécution de tests dans le cadre administratif des services d'incendie.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere