



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.369/1
van 4 juni 2021

avis 69.369/1
du 4 juin 2021

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de ordonnantie van
11 mei 2017 betreffende het
inburgeringstraject voor de
nieuwkomers’

un avant-projet d’ordonnance
‘modifiant l’ordonnance du
11 mai 2017 concernant le
parcours d’accueil des
primo-arrivants’

Op 7 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2021.

*

Le 7 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 mai 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juin 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegesplitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie stekt ertoe om, in het kader van het inburgeringsbeleid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), een uniform computergestuurd systeem ter beschikking te stellen van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de erkende inrichters van inburgeringstrajecten en de nieuwkomers zelf, voor de verwerking van persoonsgegevens van de nieuwkomers ten einde de dossiers van de nieuwkomers te kunnen opvolgen.

Daartoe wordt een Hoofdstuk V/1, bestaande uit artikel 8/1, ingevoegd in de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’ (artikelen 2 en 3 van het voorontwerp).

De ingevoegde bepaling regelt onder meer de doelstellingen van de gegevensverwerking (ontworpen artikel 8/1, § 1, tweede en derde lid), de te verwerken gegevens (ontworpen artikel 8/1, § 2), de verwerkingsverantwoordelijke (ontworpen artikel 8/1, § 3), de bewaartermijn van de gegevens (ontworpen artikel 8/1, § 4) en de instanties die toegang hebben tot de gegevens (ontworpen artikel 8/1, § 5).

Het Verenigd College wordt gemachtigd om de nadere voorwaarden voor het ter beschikking stellen, het aanpassen en het gebruiken van het uniform computergestuurd systeem te bepalen (ontworpen artikel 8/1, § 6).

VORMVEREISTEN

3. Niettegenstaande uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving voorgelegde dossier blijkt dat het advies werd gevraagd van de Gegevensbeschermingsautoriteit, blijkt noch uit de bijgevoegde stukken, noch uit de gegevens die op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn terug te vinden dat het betreffende advies al zou zijn bekomen.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog niet is bekomen, nu het niet bij hoogdringendheid werd gevraagd.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

3.1. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat, al kan het nog niet vervuld zijn van vormvereisten, sinds de wijziging van de wetten op de Raad van State bij de wet van 2 april 2003, niet meer leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, het beginsel blijft dat de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen en het tot het vaststellen van het voorontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het voorontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerp tekst en wordt gewaarborgd dat het advies kan worden uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.²

Dat geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wanneer het ontwerpen betreft die bij uitstek of uitsluitend betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, zoals het voorliggende voorontwerp, waarbij de adviesverplichting er precies toe strekt na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de (Europeesrechtelijke) juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

3.2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

4.1. In advies 60.034/1 heeft de Raad van State erop gewezen dat de GGC, in het kader van de regeling van het Brusselse inburgeringstraject voor nieuwkomers, bevoegd is om rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen aan nieuwkomers en om in dat verband verplichtingen op te leggen aan de gemeenten, aangezien deze uit hun aard bicommunautair zijn, alsook aan erkende inrichters, “voor zover deze beschouwd kunnen worden als bicommunautaire instellingen”.³ In het kader van die regeling kunnen ook door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie erkende inrichters van inburgeringstrajecten in aanmerking

² Adv.RvS 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006, over voorontwerpen die geleid hebben tot respectievelijk de wet van 10 mei 2007 'tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', de wet van 10 mei 2007 'ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen', de wet van 10 mei 2007 'ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie' en de wet van 10 mei 2007 'tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 126.

³ Adv.RvS 60.034/1 van 10 oktober 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 11 mei 2017 'betreffende het Brusselse inburgeringstraject voor de nieuwkomers', *Parl.St.* Ver.Verg.GGC 2016-17, nr. B-71/1, opmerking 4.1.2. In dezelfde zin adv.RvS 65.068/VR van 25 februari 2019, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 3 mei 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2018 met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad', *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1922/1, opmerking 4.1.

worden genomen, eerst nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de GGC, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: CoCoF).⁴

Uit het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2018 ‘met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’, alsook uit de parlementaire voorbereiding van de instemmingsakten,⁵ blijkt dat om de inburgeringsplicht opgelegd door de ordonnantiegever van de GGC in te vullen vooralsnog enkel een beroep wordt gedaan op inrichters van inburgeringstrajecten die zijn erkend door de Vlaamse Gemeenschap en door de CoCoF en dat eventueel later een beroep kan worden gedaan op inrichters die door de GGC zijn erkend.

4.2. In het ontworpen artikel 8/1, § 1, van de ordonnantie van 11 mei 2017 wordt bepaald dat de GGC een uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van de dossiers van nieuwkomers ter beschikking stelt van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de erkende inrichters van het inburgeringstraject en de nieuwkomers.

Er dient te worden vastgesteld dat er op dit ogenblik geen inrichters actief zijn die rechtstreeks zijn erkend door de GGC. In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad worden enkel inburgeringstrajecten aangeboden door BON⁶ (erkend door de Vlaamse Gemeenschap) en door BAPA BXL vzw⁷ en VIA vzw⁸ (erkend door de CoCoF).

Gevraagd wie de “erkende inrichters” zijn die toegang hebben tot het uniform computergestuurd systeem, of dat enkel inrichters zijn die (rechtstreeks) erkend zijn door de GGC dan wel of het ook de inrichters zijn van een inburgeringstraject die daartoe zijn erkend door de Vlaamse Gemeenschap (Bon) en de CoCoF (BAPA en VIA) en, zo ja, in hoeverre de GGC, zonder samenwerkingsakkoord met de Vlaamse Gemeenschap en de CoCoF, bevoegd kan worden geacht om deze inrichters toegang te geven tot het systeem of te verplichten informatie op te nemen in het systeem en of het dan de bedoeling is hierover een nieuw samenwerkingsakkoord te sluiten, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Momenteel gaat dit om Bon en de Bapa's. Deze inrichters hebben een eigenlijke erkenning van de Vlaamse Gemeenschap respectievelijk de Franse Gemeenschapscommissie, maar worden ook door de GGC erkend als inrichters waartoe nieuwkomers in Brussel zich kunnen wenden om te voldoen aan de verplichting tot inburgering, en dit op basis van het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad (in uitvoering van artikel 3, §2, laatste zin van de ordonnantie van 11 mei 2017).

⁴ Adv.RvS 60.034/1 van 10 oktober 2016, gecit., opmerking 4.1.2.

⁵ Zie bijv. *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1922/1.

⁶ Brussels onthaalbureau voor inburgering dat deel uitmaakt van het Agentschap Integratie en Inburgering. Zie <https://integratie-inburgering.be/nl/bon>

⁷ <http://bapabxl.be/>

⁸ <http://www.via.brussels/>

Zie art. 1 van het samenwerkingsakkoord: ‘Dit samenwerkingsakkoord beoogt een samenwerking tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot het inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad. Deze samenwerking dient er meerbepaald voor te zorgen dat de nieuwkomers die vallen onder de verplichting tot inburgering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zich kunnen wenden tot de inrichters van inburgeringstrajecten die erkend zijn door de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie om aan deze verplichting te voldoen.’

Art. 4 van het samenwerkingsakkoord: ‘Om te voldoen aan de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject zoals opgelegd door artikel 4 van de ordonnantie, moet de nieuwkomer zich wenden tot de inrichters van een inburgeringstraject die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap, door de Franse Gemeenschapscommissie of door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, hierna genoemd 'de inrichters'.’

En art. 8 van het samenwerkingsakkoord: ‘De contracterende partijen verbinden zich ertoe om alle informatie uit te wisselen die nodig is om de praktische uitvoering van dit samenwerkingsakkoord mogelijk te maken.’

Een IT-systeem voor alle partijen heeft precies tot doel om deze informatie-uitwisseling te bevorderen.”

4.3. De aanname van de gemachtigde dat de door de Vlaamse Gemeenschap en de CoCoF erkende inrichters ook moeten worden beschouwd als door de GGC “erkend”, blijkt evenwel niet uit de tekst van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2018.

Een eenzijdige erkenning door de GGC is bovendien uitgesloten aangezien de GGC noodzakelijkerwijze onbevoegd is voor het erkennen van unicommunautaire inrichters die onder de bevoegdheid van de COCOF of de Vlaamse Gemeenschap vallen en door die overheden zijn erkend.

4.4. De vermelding van de erkende inrichters in het ontworpen artikel 8/1, § 1, van de ordonnantie van 11 mei 2017 moet bijgevolg begrepen worden ofwel als een verwijzing naar de inrichters die erkend zijn door de GGC ofwel als een verwijzing naar de inrichters die erkend zijn door hun respectieve bevoegde overheden.

De gemachtigde is klaarblijkelijk van mening dat de ontworpen regeling van toepassing zal zijn op de inrichters erkend door de COCOF en de Vlaamse Gemeenschap. Dit strookt ook met de hoger vermelde vaststelling dat er geen door de GGC erkende inrichters actief zijn.

De tekst van het ontwerp (meer bepaald het ontworpen artikel 8/1, § 1, tweede lid, 2°) houdt in dat deze inrichters, aan de hand van het door de GGC ingestelde uniform computergestuurd systeem kunnen nagaan “of een nieuwkomer onder de verplichte inburgering valt” en “het dossier van de verplichte nieuwkomers die bij hen zijn ingeschreven proactief (...) kunnen opvolgen”. De aan de gemeenten, de nieuwkomers en de GGC toegekende bevoegdheden

in artikel 8/1, § 1, tweede lid, houden ook in dat deze personen en instellingen de gegevens van de inburgeringstrajecten van de inrichters BON, BAPA BXL en VIA kunnen consulteren.

Op deze wijze worden rechten en verplichtingen gecreëerd ten aanzien van unicommunautaire instellingen. De GGC overschrijdt hiermee haar bevoegdheid.

De gemachtigde verwijst in dit verband evenwel naar artikel 8 van het samenwerkingsakkoord. In dit artikel 8 verbinden de partijen zich ertoe om alle informatie uit te wisselen die nodig is om de praktische uitvoering van dit samenwerkingsakkoord mogelijk te maken.

Artikel 8 van het samenwerkingsakkoord heeft weliswaar de uitwisseling van informatie tussen de bij het samenwerkingsakkoord betrokken partijen tot voorwerp. Deze algemene verwijzing naar informatie-uitwisseling kan echter niet worden geacht de grondslag te vormen voor een eenzijdige regeling door de GGC van een uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van de dossiers van de nieuwkomers, dat personen, overheden en instellingen die onder de GGC ressorteren, toelaat gegevens te raadplegen en te verwerken die onder de bevoegdheid van de COCOF en de Vlaamse Gemeenschap vallen. Dit geldt des te meer aangezien de door het ontwerp beoogde regeling, gelet op artikel 22 van de Grondwet, onderworpen is aan een legaliteitsbeginsel dat een uitdrukkelijke wettelijke basis vereist.

Om het door de stellers beoogde doel van een volledige integratie van de door de COCOF en de Vlaamse Gemeenschap erkende inrichters in het uniform gegevensuitwisselingssysteem te bereiken, is bijgevolg vereist dat de COCOF en de Vlaamse Gemeenschap een decretaal verankerde regeling tot stand brengen die de door hen erkende inrichters toestaat de betrokken gegevens te verwerken, zodat ze door de Brusselse gemeenten, de nieuwkomers en de GGC consulteerbaar zijn, en de inrichters de bevoegdheid te geven de bij het uniform systeem bekomen gegevens te verwerken. De aanbevolen werkwijze hiertoe lijkt het aanvullen van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2018 met bepalingen over de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens door de inrichters van inburgeringstrajecten.

De ontworpen regeling, eenzijdig uitgaand van de GGC, kan dus enkel begrepen en toegepast worden als een regeling ten aanzien van de instellingen, personen en gegevens die onder de bevoegdheid van de GGC ressorteren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Het voorontwerp regelt de wijze waarop de persoonsgegevens van de nieuwkomers worden verwerkt en sommige instanties er toegang toe hebben en machtigt het Verenigd College om de nadere regels daarvan uit te werken. Het voorontwerp heeft dus onmiskenbaar betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

5.1. Artikel 5, lid 1, b), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG) bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Krachtens artikel 6, lid 1, e), van de AVG is de verwerking rechtmatig wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag. De artikelen 9 en 10 van de AVG bepalen de gevallen waarin verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is toegelaten, waaronder gegevens over gezondheid.

Over het algemeen lijkt de wijze waarop de gegevens worden verwerkt te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel.

5.2.1. De vraag rijst of dat ook het geval is voor wat betreft de bewaringstermijn van de verwerkte gegevens, met name 30 jaar na afsluiting van het dossier.

In de memorie van toelichting wordt die termijn als volgt verantwoord:

“Er is voor gekozen om deze 30 jaar na afsluiting van het dossier te bewaren. Als een persoon het verplichte inburgeringstraject is nagekomen, wordt dit niet in het rijksregister geregistreerd. Het enige spoor naar een bewijs van verplichte inburgering is te vinden in het uniform computergestuurd systeem voor de opvolging van de dossiers van nieuwkomers. Om op een later tijdstip te kunnen bewijzen dat een persoon zijn inburgeringstraject al dan niet is nagekomen, is het dus nodig om de gegevens voldoende lang te bewaren. Een dossier kan om diverse redenen stopgezet of onderbroken worden, bijvoorbeeld vrijstelling (omwille van nationaliteit, of verblijfstoestand of familiale toestand) of onderbreking (omwille van gemeente van inschrijving of verblijfskaart). Om dus te kunnen begrijpen waarom er in sommige dossiers niet tot een beëindiging van het inburgeringstraject is gekomen, worden alle verwerkte persoonsgegevens 30 jaar lang bewaard.”

Een bewaringstermijn van 30 jaar lijkt ertoe te leiden dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de gegevens veel langer dan noodzakelijk worden bewaard. De in het ontworpen artikel 8/1, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 11 mei 2017 vermelde doeleinden lijken niet te kunnen verantwoorden dat alle gegevens die worden genoemd in de ontworpen bepaling voor alle nieuwkomers gedurende 30 jaar moeten worden bewaard. Dat is in het bijzonder het geval voor de gegevens van het verloop van het inburgeringstraject of de familiale gegevens van de personen die de inburgeringsplicht hebben voltooid. In het algemeen lijkt een bewaartermijn van 30 jaar niet proportioneel te kunnen worden geacht voor persoonsgegevens die niet gepseudonimiseerd zijn.

5.2.2. Overeenkomstig het ontworpen artikel 8/1, § 3, van de ordonnantie van 11 mei 2017 is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens. Aangezien de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig artikel 24, lid 1, van de AVG “passende technische en organisatorische maatregelen [moet treffen] om te waarborgen en te kunnen aantonen dat de verwerking in overeenstemming met [de AVG] wordt uitgevoerd”, lijkt het

aangewezen dat ook een verwerkingsverantwoordelijke op gemeentelijk niveau wordt aangewezen die de verantwoordelijkheid waarneemt voor de verwerking.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet, dans le cadre de la politique d'intégration civique de la Commission communautaire commune (Cocom), de mettre un système informatique uniforme à la disposition des communes de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, des organisateurs agréés du parcours d'accueil et des primo-arrivants eux-mêmes, pour le traitement des données à caractère personnel de ces derniers, afin de pouvoir assurer le suivi de leurs dossiers.

À cet effet, un chapitre V/1, constitué de l'article 8/1, est inséré dans l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (articles 2 et 3 de l'avant-projet).

La disposition insérée règle, entre autres, les finalités du traitement des données (article 8/1, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, en projet), les données à traiter (article 8/1, § 2, en projet), le responsable du traitement (article 8/1, § 3, en projet), le délai de conservation des données (article 8/1, § 4, en projet) et les instances qui ont accès aux données (article 8/1, § 5).

Le collège réuni est habilité à déterminer des conditions plus précises de mise à disposition, d'adaptation et d'utilisation du système informatique uniforme (article 8/1, § 6, en projet).

FORMALITÉS

3. Nonobstant le fait qu'il ressort du dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé, ni les pièces jointes, ni les données figurant sur le site Internet de l'Autorité de protection des données ne font apparaître que l'avis en question aurait été déjà recueilli.

Interrogé à ce sujet, la déléguée a déclaré que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas encore été recueilli, dès lors qu'il n'a pas été demandé en urgence.

3.1. À cet égard, il convient de rappeler que, même si depuis la modification des lois sur le Conseil d'État par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité de la demande d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

l'avant-projet a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. Il serait ainsi évité que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause ².

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données, lorsqu'il s'agit de projets qui concernent par excellence ou exclusivement le traitement de données à caractère personnel, comme l'avant-projet à l'examen, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques (du droit européen) imposées en matière de traitement de données à caractère personnel.

3.2. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

COMPÉTENCE

4.1. Dans son avis 60.034/1, le Conseil d'État a souligné que la Cocom, dans le cadre de la réglementation du parcours d'accueil bruxellois des primo-arrivants, est compétente pour octroyer des droits et imposer des obligations à des primo-arrivants et, dans ce cadre, pour imposer des obligations aux communes, celles-ci étant par nature bicommunautaires, ainsi qu'aux organisateurs agréés, « pour autant que ceux-ci puissent être considérés comme des institutions bicommunautaires » ³. Dans le cadre de cette réglementation, des organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Communauté flamande et par la Commission communautaire française peuvent également être pris en considération, seulement après la conclusion d'un accord de coopération à ce sujet entre la Cocom, la Communauté flamande et la Commission communautaire française (ci-après : Cocof) ⁴.

Il ressort de l'accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune 'relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à

² Avis C.E. 41.417/AG à 41.420/AG du 6 octobre 2006 sur des avant-projets devenus respectivement la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et la loi du 10 mai 2007 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2720-001, p. 126.

³ Avis C.E. 60.034/1 du 10 octobre 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants', *Doc. Parl.*, Ass. réun. Com. com. com., 2016-17, n° B-71/1, observation 4.1.2. Dans le même sens, avis C.E. 65.068/VR du 25 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 3 mai 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2018 met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1922/1, observation 4.1.

⁴ Avis C.E. 60.034/1 du 10 octobre 2016, précité, observation 4.1.2.

Bruxelles-Capitale', ainsi que des travaux préparatoires des actes d'assentiment⁵, que pour concrétiser l'obligation d'intégration civique imposée par le législateur ordonnancier de la Cocom, il n'est fait appel pour l'heure qu'à des organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Communauté flamande et par la Cocof, et que l'on pourra éventuellement faire appel ultérieurement à des organisateurs agréés par la Cocom.

4.2. L'article 8/1, § 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 11 mai 2017 dispose que la Cocom met un système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants à la disposition des communes de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, des organisateurs agréés du parcours d'accueil et des primo-arrivants.

Il y a lieu de constater qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas d'organisateur actif agréé directement par la Cocom. Dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, seuls BON⁶ (agréé par la Communauté flamande), BAPA BXL asbl⁷ et VIA asbl⁸ (agréés par la Cocof) proposent des parcours d'accueil.

À la question de savoir qui sont les « organisateurs agréés » qui ont accès au système informatique uniforme, s'il s'agit uniquement d'organisateur qui sont agréés (directement) par la Cocom ou si ce sont également les organisateurs d'un parcours d'accueil agréés à cet effet par la Communauté flamande (Bon) et par la Cocof (BAPA et VIA) et, dans l'affirmative, dans quelle mesure la Cocom, sans accord de coopération avec la Communauté flamande et la Cocof, peut être réputée compétente pour donner à ces organisateurs un accès au système ou pour leur imposer d'y enregistrer des informations, et si l'intention est dès lors de conclure un nouvel accord de coopération à ce sujet, la déléguée a donné les précisions suivantes :

« Momenteel gaat dit om Bon en de Bapa's. Deze inrichters hebben een eigenlijke erkenning van de Vlaamse Gemeenschap respectievelijk de Franse Gemeenschapscommissie, maar worden ook door de GGC erkend als inrichters waartoe nieuwkomers in Brussel zich kunnen wenden om te voldoen aan de verplichting tot inburgering, en dit op basis van het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad (in uitvoering van artikel 3, §2, laatste zin van de ordonnantie van 11 mei 2017).

Zie art. 1 van het samenwerkingsakkoord: 'Dit samenwerkingsakkoord beoogt een samenwerking tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot het inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad. Deze samenwerking dient er meer bepaald voor te zorgen dat de nieuwkomers die vallen onder de verplichting tot inburgering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zich kunnen wenden tot de inrichters van inburgeringstrajecten die erkend zijn door de Franse

⁵ Voir par ex., *Doc Parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1922/1.

⁶ Bureau d'accueil bruxellois pour l'intégration civique, qui fait partie de l'« Agentschap Integratie en Inburgering ». Voir <https://integratie-inburgering.be/fr/bon/accueil>

⁷ <http://bapabxl.be/>

⁸ <http://www.via.brussels/>

Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie om aan deze verplichting te voldoen.’

Art. 4 van het samenwerkingsakkoord: ‘Om te voldoen aan de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject zoals opgelegd door artikel 4 van de ordonnantie, moet de nieuwkomer zich wenden tot de inrichters van een inburgeringstraject die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap, door de Franse Gemeenschapscommissie of door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, hierna genoemd ‘de inrichters’.’

En art. 8 van het samenwerkingsakkoord: ‘De contracterende partijen verbinden zich ertoe om alle informatie uit te wisselen die nodig is om de praktische uitvoering van dit samenwerkingsakkoord mogelijk te maken.’

Een IT-systeem voor alle partijen heeft precies tot doel om deze informatie-uitwisseling te bevorderen ».

4.3. L’hypothèse de la déléguée selon laquelle les organisateurs agréés par la Communauté flamande et par la Cocof doivent aussi être considérés comme étant « agréés » par la Cocom ne ressort toutefois pas du texte de l’accord de coopération entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune du 20 décembre 2018.

Un agrément unilatéral par la Cocom est en outre exclu, dès lors que cette dernière est forcément incompétente pour agréer des organisateurs unicommunautaires, qui relèvent de la compétence de la Cocof ou de la Communauté flamande et sont agréés par ces autorités.

4.4. La mention des organisateurs agréés à l’article 8/1, § 1^{er}, en projet, de l’ordonnance du 11 mai 2017 doit par conséquent s’entendre soit comme une référence aux organisateurs agréés par la Cocom, soit comme une référence aux organisateurs agréés par leurs autorités compétentes respectives.

La déléguée est de toute évidence d’avis que le régime en projet s’appliquera aux organisateurs agréés par la Cocof et la Communauté flamande, ce qui s’accorde également avec la constatation faite ci-dessus qu’il n’y a pas d’organismes actifs agréés par la Cocom.

Le texte du projet (plus précisément l’article 8/1, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, en projet) implique que ces organisateurs peuvent, à l’aide du système informatique uniforme instauré par la Cocom, vérifier « si un primo-arrivant est concerné par l’obligation de suivre le parcours d’accueil » et « suivre de façon proactive le dossier des primo-arrivants concernés qui sont inscrits chez eux ». Les compétences attribuées aux communes, aux primo-arrivants et à la Cocom dans l’article 8/1, § 1^{er}, alinéa 2, emportent également que ces personnes et institutions peuvent consulter les données des parcours d’accueil des organisateurs BON, BAPA BXL et VIA.

Ce faisant, des droits et des obligations sont créés à l’égard d’institutions unicommunautaires. La Cocom excède ainsi sa compétence.

À cet égard, la déléguée renvoie toutefois à l’article 8 de l’accord de coopération. Dans cet article 8, les parties s’engagent à échanger toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre de l’accord de coopération.

L'article 8 de l'accord de coopération a certes pour objet l'échange d'informations entre les parties à l'accord de coopération. Cette référence générale à l'échange d'informations ne peut cependant pas être réputée constituer le fondement d'une réglementation unilatérale par la Cocom d'un système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants, qui permet à des personnes, autorités et institutions ressortissant à la Cocom de consulter et de traiter des données qui relèvent de la compétence de la Cocof et de la Communauté flamande. C'est d'autant plus vrai que le dispositif visé par le projet, eu égard à l'article 22 de la Constitution, est soumis à un principe de légalité qui requiert une base légale expresse.

Pour atteindre l'objectif, poursuivi par les auteurs, d'une intégration totale des organisateurs agréés par la Cocof et la Communauté flamande dans le système d'échange de données uniforme, il est par conséquent requis que la Cocof et la Communauté flamande élaborent une réglementation décrétable, autorisant les organisateurs qu'elles ont agréés à traiter les données concernées, de sorte que celles-ci puissent être consultées par les communes bruxelloises, les primo-arrivants et la Cocom, et habilitant les organisateurs à traiter les données obtenues par le système uniforme. La méthode recommandée à cet effet consiste, semble-t-il, à compléter l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune du 20 décembre 2018 par des dispositions concernant le traitement et l'échange de données à caractère personnel par les organisateurs des parcours d'accueil.

Par conséquent, le régime en projet, émanant unilatéralement de la Cocom, ne peut être interprété et appliqué que comme un régime à l'égard des institutions, personnes et données qui relèvent de la compétence de la Cocom.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. L'avant-projet règle la manière dont les données à caractère personnel des primo-arrivants sont traitées et auxquelles certaines instances ont accès, et habilite le collège réuni à en définir les modalités. L'avant-projet porte donc incontestablement sur le traitement de données à caractère personnel.

5.1. L'article 5, paragraphe 1, b), 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 : RGPD) dispose que les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent pas être traitées d'une manière incompatible avec ces finalités. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, e), du RGPD, le traitement est licite s'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Les articles 9 et 10 du RGPD déterminent les cas dans lesquels le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel, dont les données concernant la santé, est autorisé.

D'une manière générale, la manière dont les données sont traitées semble satisfaire au principe de proportionnalité.

5.2.1. La question se pose de savoir s'il en va de même pour le délai de conservation des données traitées, à savoir 30 ans après la clôture du dossier.

L'exposé des motifs justifie ce délai comme suit :

« On a choisi de les conserver 30 ans après la clôture du dossier. si une personne a suivi le parcours d'accueil obligatoire, cette information n'est pas consignée dans le Registre national. La seule trace d'un certificat de parcours d'accueil obligatoire se trouve dans le système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants. Afin de pouvoir prouver ultérieurement qu'une personne a suivi ou non son parcours d'intégration, il est donc nécessaire de conserver les données suffisamment longtemps. Un dossier peut être clôturé ou interrompu pour différentes raisons, par exemple l'exemption (pour causes de nationalité, situation de séjour ou situation familiale), ou interruption (pour causes de commune inscription ou carte de séjour). Afin de comprendre pourquoi le parcours d'accueil n'a pas été terminé dans certains dossiers, toutes les données à caractère personnel traitées sont conservées pendant 30 ans ».

Un délai de conservation de 30 ans semble avoir pour effet que dans la grande majorité des cas, les données seraient conservées beaucoup plus longtemps que nécessaire. Les finalités mentionnées dans l'article 8/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 11 mai 2017 ne paraissent pas pouvoir justifier que toutes les données citées dans la dispositions en projet doivent être conservées pendant 30 ans pour tous les primo-arrivants. Tel est particulièrement le cas pour les données concernant le déroulement du parcours d'accueil ou les données familiales des personnes qui ont rempli leur obligation d'intégration civique. D'une manière générale, un délai de conservation de 30 ans ne paraît pas pouvoir être réputé proportionné pour des données à caractère personnel qui ne sont pas pseudonymisées.

5.2.2. Conformément à l'article 8/1, § 3, en projet, de l'ordonnance du 11 mai 2017, la Commission communautaire commune est responsable du traitement des données à caractère personnel. Dès lors que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, du RGPD, le responsable du traitement « doit mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément au [RGPD] », il paraît indiqué de désigner également un responsable du traitement au niveau communal, qui assume la responsabilité du traitement.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME