RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.252/1
van 21 april 2023

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘tot invoering van de competentiebalans van de werkzoekende’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.252/1
du 21 avril 2023

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘instaurant le bilan de compétences du chercheur d’emploi’

#LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ#

Op 15 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot invoering van de competentiebalans van de werkzoekende'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2023.

*

Le 15 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'instaurant le bilan de compétences du chercheur d'emploi'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 13 avril 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 avril 2023.

*

‡LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot wijziging van artikel 4, eerste lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 'houdende organisatie en werking van Actiris'.

Die bepaling bevat een opsomming van opdrachten van Actiris, en wordt aangevuld met een punt 17 inzake de opmaak van een competentiebalans van de niet-werkende werkzoekende die is ingeschreven bij Actiris, die moet uitmonden in een individueel actieplan. De competentiebalans betreft onder meer de professionele competenties, de taalkennis en de digitale competenties.

VORMVEREISTEN

2. De ontworpen bepaling regelt de verwerking van persoonsgegevens of veronderstelt minstens dergelijke verwerking, gelet op hetgeen hierna onder randnummer 3 wordt opgemerkt.

Overeenkomstig artikel 36, lid 4, 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)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, moet de toezichthoudende autoriteit worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt niet dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit reeds is ingewonnen.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt ingediend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[1] 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, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

[1] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. De bijkomende opdracht die aan Actiris wordt toegekend, veronderstelt noodzakelijkerwijs de verwerking van persoonsgegevens van de betrokken niet-werkende werkzoekenden. Het betreft onder meer gegevens over de professionele competenties en de taalkennis van de betrokkenen.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel 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.[2]

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de ordonnantie zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof 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.[3]

De ontworpen regeling bevat geen dergelijke bepalingen. Evenmin bevat de te wijzigen ordonnantie reeds bepalingen ter zake die tevens toepasselijk zouden zijn ten aanzien van de ontworpen regeling inzake de competentiebalans.

Artikel 4, derde lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 bepaalt weliswaar dat "Actiris erop [toeziet] dat de verwerking van persoonsgegevens verbonden met haar opdrachten conform is met de geldende wetgeving betreffende de bescherming van de persoonlijke levens[s]feer", maar een dergelijk algemene bepaling regelt niet de zo-even opgesomde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens.

[2] 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.

[3] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

‡LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ‡

Het voorontwerp van ordonnantie moet in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen. Tenzij de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens reeds in een andere regeling door de ordonnantiegever zijn vastgesteld, moet het voorontwerp op dit punt worden aangevuld.

4. Het in artikel 2 van het voorontwerp ontworpen punt 17, *in fine*, bepaalt dat het "individuele actieplan (…) de deelname en actieve en positieve medewerking [vereist] van de volledig werkloze, een volwaardige actor in de begeleiding".

Het is niet duidelijk wat de normatieve waarde is van die bepaling. Zo blijkt bijvoorbeeld niet wat de mogelijke gevolgen zijn indien de betrokkene die actieve en positieve medewerking niet verleent. Ook de memorie van toelichting bevat ter zake geen verduidelijking.

Dat onderdeel van de ontworpen regeling moet worden aangepast zodat de juridische draagwijdte uit de tekst van die bepaling blijkt. Indien het niet de bedoeling is om op dat punt in rechtsgevolgen te voorzien, verdient het aanbeveling dat onderdeel weg te laten.

5. Het voorontwerp moet aan een grondig redactioneel en taalkundig nazicht worden onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende gebreken en onvolkomenheden.

In de Nederlandse tekst van het opschrift van hoofdstuk 2 ontbreekt het jaartal van de ordonnantie van 18 januari 2001. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 moet het jaartal 2002 worden vervangen door het jaartal 2001. In de Nederlandse tekst van het voorontwerp moet artikel 3 met het juiste nummer worden aangeduid en niet als "Art. 6".

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot aanvulling van artikel 4, eerste lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 met een punt 17, dat op zijn beurt uit meerdere leden bestaat. Die werkwijze valt af te raden.[4] Zo zal in dit geval het onderscheid tussen de verschillende leden van het ontworpen punt 17 en het bestaande tweede en derde lid van artikel 4 van de ordonnantie van 18 januari 2001 niet duidelijk te maken zijn.

In het eerste onderdeel van het ontworpen artikel 4, eerste lid, punt 17, wordt verwezen naar "de niet-werkende werkzoekende". In het laatste 'lid' is sprake van "de volledige werkloze". Onverminderd hetgeen is opgemerkt onder randnummer 4, verdient het aanbeveling de gehanteerde begrippen op elkaar af te stemmen.

*

[4] Vgl. *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 60, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ‡

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 4, alinéa 1er, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement d'Actiris'.

Cette disposition contient une énumération des missions d'Actiris et est complétée par un point 17 relatif à la réalisation d'un bilan de compétences du demandeur d'emploi inoccupé inscrit auprès d'Actiris, lequel doit déboucher sur un plan d'actions individuel. Le bilan de compétences concerne notamment les compétences professionnelles, les compétences linguistiques et les compétences numériques.

FORMALITÉS

2. La disposition en projet règle le traitement de données à caractère personnel ou suppose à tout le moins un tel traitement, compte tenu de l'observation formulée ci-après au point 3.

Conformément à l'article 36, paragraphe 4, 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), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, il faut consulter l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis que l'avis de l'Autorité de protection des données a déjà été recueilli.

Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant de déposer l'avant-projet au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [1], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

[1] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

#LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ#

EXAMEN DU TEXTE

3. La mission supplémentaire confiée à Actiris implique inévitablement le traitement de données à caractère personnel des demandeurs d'emploi inoccupés concernés. Il s'agit notamment de données relatives aux compétences professionnelles et aux connaissances linguistiques des intéressés.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. 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 [2].

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans l'ordonnance elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle considèrent 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 [3].

Le régime en projet ne contient pas de telles dispositions. L'ordonnance à modifier ne contient pas non plus de dispositions en la matière qui seraient aussi applicables à l'égard du régime en projet concernant le bilan de compétences.

L'article 4, alinéa 3, de l'ordonnance du 18 juin 2001 dispose certes que « Actiris veille à ce que les traitements de données à caractère personnel liés à ses missions soient conformes aux législations en vigueur sur la protection de la vie privée », mais une disposition générale de l'espèce ne règle pas les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel énumérés ci-dessus.

L'avant-projet d'ordonnance doit en conséquence être soumis à un examen complémentaire. À moins que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel n'aient déjà été fixés par le législateur ordonnanciel dans un autre dispositif, on complètera l'avant-projet sur ce point.

[2] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; CC., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[3] Avis C.E. 68.936/AG du 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', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119). 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., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1.

‡LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ‡

4. Le point 17, *in fine*, en projet à l'article 2 de l'avant-projet, dispose que le « plan d'actions individuel requiert la participation et la collaboration active et positive du chômeur complet, acteur à part entière de l'accompagnement ».

On n'aperçoit pas clairement la valeur normative de cette disposition. Ainsi, on n'aperçoit pas, par exemple, quelles sont les conséquences possibles si l'intéressé ne collabore pas activement et positivement. L'exposé des motifs n'apporte pas non plus de précisions à cet égard.

Il y a lieu d'adapter cette partie du régime en projet, afin que la portée juridique ressorte du texte de cette disposition. Si l'intention n'est pas de prévoir des effets juridiques sur ce point, mieux vaut omettre cette disposition.

5. L'avant-projet doit être soumis à un examen approfondi sur le plan de la rédaction et de la correction de la langue. À titre d'exemples, on relèvera les manquements et imperfections suivants.

Dans le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre 2, il manque le millésime de l'ordonnance du 18 janvier 2001. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2, on remplacera le millésime 2002 par le millésime 2001. Dans le texte néerlandais de l'avant-projet, l'article 3 sera désigné par le bon numéro et non comme « Art. 6 ».

L'article 2 du projet vise à compléter l'article 4, alinéa 1er, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 par un point 17, qui se compose à son tour de plusieurs alinéas. Ce procédé est déconseillé [4]. Ainsi, dans ce cas, on ne pourra pas faire clairement la distinction entre les différents alinéas du point 17, en projet, et les alinéas 2 et 3 existants de l'article 4 de l'ordonnance du 18 janvier 2001.

Dans la première partie de l'article 4, alinéa 1er, point 17, en projet, il est fait référence au « demandeur d'emploi inoccupé ». Dans le dernier « alinéa », il est question de « chômeur complet ». Sans préjudice des observations formulées au point 4, il est recommandé d'harmoniser les notions utilisées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[4] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 60, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvstconsetat.be).

‡LW-CGEXPCDBG-HDCFCUQ‡