



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.185/2
du 13 février 2024

advies 75.185/2
van 13 februari 2024

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi relative
à la création et à
l'organisation d'un intégrateur
de services fédéral'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet
houdende oprichting en
organisatie van een federale
dienstenintegrator'

Le 21 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, adjoint au Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant de la loi relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE et Anne-Stéphanie RENSON, auditrices.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2024.

*

Op 21 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der gebouwen, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE en Anne-Stéphanie RENSON, auditers.

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 13 februari 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Même si, depuis la modification des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes 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 son établissement 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 donné sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause¹.

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données lorsqu'il s'agit de projets qui, comme l'avant-projet à l'examen, concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques imposées en matière de traitement de données à caractère personnel².

Ainsi que l'a confirmé la déléguée du Secrétaire d'État³, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé en parallèle de la saisine du Conseil d'État, si bien que celui-ci ne peut prendre en compte celui-là lors de l'examen de l'avant-projet de loi.

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

¹ Avis 41.417/AG à 41.420/AG donné le 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, 2006-2007, n° 51-2720/001, p. 126).

² Avis 69.369/1 donné le 4 juin 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 janvier 2022 'modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° B-87/1, pp. 9 et s.).

³ Interrogé à cet égard, le délégué du Secrétaire d'État a confirmé que « l'avis APD a été demandé en même temps que l'avis CE et sera adopté le 24 février prochain ».

La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et l'Autorité de protection des données est donc, en l'espèce, particulièrement critiquable ⁴.

En tout état de cause, si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé sera complété par la date de la loi 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral' que l'avant-projet entend modifier, à savoir la date du 15 août 2012.

La même observation vaut s'agissant de l'intitulé du chapitre 2 de l'avant-projet.

DISPOSITIF

Article 2

Article 2 en projet de la loi du 15 août 2012

1. L'article 2, 6°, en projet ne fait plus le lien avec la notion de « donnée authentique » visée à l'article 2, 5°, de la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral'.

⁴ Voir en ce sens notamment l'avis 67.849/2/V donné le 2 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2020 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO', l'avis 71.198/2 donné le 12 avril 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 juin 2022 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO', l'avis 71.258/2 donné le 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2022 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assise relative à la récusation des jurés', observation préalable n° 2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2754/001, pp. 68 et s.), l'avis 71.651/AG donné le 15 juillet 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 2 mars 2023 'établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2944/001, pp. 40 à 57), l'avis 72.196/2 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2023 'portant diverses modifications en matière électorale (I)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3085/001, pp. 105 à 116) et l'avis 72.197/2 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2023 'portant diverses modifications en matière électorale (II)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3086/001, pp. 80 à 87).

Interrogé à cet égard, le délégué du Secrétaire d'État a répondu qu'

« [e]n effet, il est souhaitable de maintenir ce lien. Nous proposons de changer la définition de source authentique comme suit :

‘un registre ou un système, sous la responsabilité d'un organisme de droit public ou d'une entité privée, qui contient des attributs relatifs à une personne physique ou morale et qui est considéré comme la source principale *de ces données authentiques* ou est reconnu comme authentique en vertu du droit national ;’ ».

Le dispositif sera par conséquent adapté en ce sens.

2. À l'article 2, 12°, en projet, il convient d'ajouter les mots « (règlement général sur la protection des données) » après les mots « directive 95/46/CE » afin de reprendre l'intitulé complet du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »).

La même observation vaut s'agissant des articles 14, 15 et 18.

Article 5

Article 4 en projet de la loi du 15 août 2012

1. Au 3° de l'article 5 de l'avant-projet, interrogé quant à la portée de la notion de « portefeuille d'identité numérique », le délégué du Secrétaire d'État a explicité ce qui suit :

« Il s'agit de la définition du règlement eIDAS révisé (règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 relatif à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/ EC) qui est actuellement dans sa phase finale.

‘Un identifiant électronique qui permet aux utilisateurs de stocker, gérer, valider et fournir des données d'identité et des attestations électroniques d'attributs à des parties de confiance et à d'autres utilisateurs de portefeuilles européens d'identité numérique, et qui permet de signer au moyen de signatures électroniques qualifiées et de sceller au moyen de sceaux électroniques qualifiés.’

Nous proposons également d'aligner la terminologie sur la terminologie correcte révisée du règlement eIDAS et de parler de 'portefeuille européen d'identité numérique/Europese portemonnee voor digitale identiteit' et de clarifier ceci dans l'exposé des motifs ».

Le dispositif sera par conséquent adapté en ce sens. Dans un souci de sécurité juridique, cette notion gagnerait toutefois à être définie dans le dispositif.

2. À l'article 5, 5°, de l'avant-projet, dans un souci de sécurité juridique, il convient de définir dans le dispositif lui-même les notions utilisées (par ailleurs explicitées dans le commentaire de l'article) et qui ne sont pas définies par le RGPD lui-même.

3. Le commentaire de l'article 4, § 1^{er}, 12°, en projet précise qu'il faudra utiliser, dans la mesure du possible, des données de test et non des données réelles.

Le dispositif sera complété afin de reprendre une telle précision.

Article 6

Article 5 en projet de la loi du 15 août 2012

Interrogé sur la question de savoir en quoi la convention d'utilisation se distingue du protocole visé à l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 et quant aux motifs justifiant de s'écarter de cette loi, le délégué du Secrétaire d'État a expliqué ce qui suit :

« De wettelijke verplichtingen die verbonden zijn aan een protocol zijn verschillend van de karakteristieken van een gebruiksovereenkomst aangezien elk protocol verplicht het advies van de DPO's van beide partijen vereist en verplicht dient te worden gepubliceerd. Dat is niet het geval voor een gebruiksovereenkomst. Een gebruiksovereenkomst bepaalt de rechten en plichten van de betrokken partijen in het kader van het gebruik van de dienst in kwestie, in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving. Een gebruiksovereenkomst bevat zowel de operationele afspraken (service level agreement, beschikbaarheid, ondersteuning, etc.) als de rechten en verantwoordelijkheden met betrekking tot het voorwerp van de dienst, i.e. de ontsluiting van (persoons)gegevens. Vanzelfsprekend dienen de bepalingen van een gebruiksovereenkomst steeds in overeenstemming te zijn met elke toepasselijke regelgeving. Art. 20 van de wet van 30 juli 2018 beoogt het afsluiten van een protocol, inclusief het bekomen van het advies van de DPO's en de publicatie ervan, tussen 'de initiële verwerkingsverantwoordelijke en de verwerkingsverantwoordelijke ontvanger'. De federale dienstenintegrator is in het kader van de ontsluiting van gegevens *de facto* en de jure noch de initiële verwerkingsverantwoordelijke noch de uiteindelijke bestemming van de gegevens. Het ontsluit uitsluitend de gegevens aan de gerechtigde bestemming op vraag of met akkoord van de initiële verwerkingsverantwoordelijke en strikt conform de bepalingen van de wet op de federale dienstenintegrator. Zoals uitdrukkelijk in het wetsontwerp vermeld, betreft de verantwoordelijkheid van de federale dienstenintegrator als verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is om haar opdrachten, i.e. de ontsluiting, uit te voeren. De initiële verwerkingsverantwoordelijke behoudt uitdrukkelijk alle verantwoordelijkheden wat inzameling, bewaring, beheer en ontsluiting zelf betreft. Zodoende dient de mededeling tussen de initiële verwerkingsverantwoordelijke en de gerechtigde bestemming steeds te voldoen aan de (wettelijke) vereisten die van toepassing zijn op de gegevensbron in kwestie. Afhankelijk van de regelgeving die van toepassing is, dient de mededeling door de verantwoordelijke van de gegevensbron aan de bestemming aan wie de gegevens worden ontsloten, dan ook gedekt te zijn door, in voorkomend geval, een protocol, beraadslaging, beslissing of andere machtigingsgrond. De federale dienstenintegrator heeft geen enkele bevoegdheid wat de beoordeling van de machtiging betreft, welke vorm deze ook moge aannemen, doch dient er zich wel van te verzekeren dat de partij aan wie de gegevens worden ontsloten over de vereiste machtiging beschikt.

Art. 20 van de wet van 30 juli 2018 is evenwel onvoldoende genuanceerd om de toepassing ervan op de specifieke rol van de federale dienstenintegrator (die dus noch initiële verwerkingsverantwoordelijke noch verwerkingsverantwoordelijke uiteindelijke bestemming is) te verduidelijken. De toepassing ervan op de relatie van de federale dienstenintegrator zowel met de partijen voor wie het gegevens ontsluit als de partijen aan wie het gegevens ontsluit, zou het afsluiten en onderhouden van duizenden protocollen, inclusief de bijhorende wettelijke verplichtingen, inhouden. Teneinde iedere discussie over de toepassing van art. 20 van de wet van 30 juli 2018 te voorkomen en daarover voldoende rechtszekerheid te bieden, is het aangewezen om de federale dienstenintegrator uitdrukkelijk vrij te stellen van het afsluiten van een protocol ten voordele van het afsluiten van een gebruiksovereenkomst.

Het gebruik van een gebruiksovereenkomst in plaats van een protocol doet geen enkele afbreuk aan de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming op de verantwoordelijkheden die rusten op elk van de betrokken partijen, inclusief de federale dienstenintegrator, aan de toepassing van de overige bepalingen van de wet van 30 juli 2018 en elke andere toepasselijke regelgeving ».

Il est pris acte de cette explication.

Article 15

Article 16 en projet de la loi du 15 août 2012

À l'article 15, 1^o, de l'avant-projet, afin d'éviter toute confusion avec les lois adoptées à la majorité spéciale visée à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution, le mot « spéciales » sera remplacé par le mot « particulières ».

Article 18

Article 20 en projet de la loi du 15 août 2012

À l'article 20, alinéa 1^{er}, en projet, les mots « conseiller en sécurité » seront chaque fois remplacés par les mots « conseiller en sécurité de l'information » par souci de cohérence avec l'alinéa 2 en projet du même article.

Article 21

Article 23 en projet de la loi du 15 août 2012

Il résulte de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de son préambule, ainsi qu'avec, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', que, lorsqu'une mesure réglementaire fondée sur une mesure législative qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel, est élaborée, l'autorité est tenue de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données.

Indépendamment du fait qu'une législation nationale n'est pas autorisée à confirmer un texte européen qui, tel le RGPD, est pourvu de l'effet direct dans l'ordre juridique interne, il est donc inutile de confirmer cette obligation à l'article 23 en projet.

L'article 21 de l'avant-projet sera par conséquent revu afin d'omettre, à l'article 23 de la loi du 15 août 2012, les mots « , après avis de la Commission de la protection de la vie privée, ».

La même observation vaut s'agissant de l'article 30 de l'avant-projet.

Article 31

Article 46bis en projet de la loi du 15 août 2012

L'article 46bis en projet prévoit que

« [d]ans les conditions et selon les modalités déterminées par les Régions et Communautés et en concertation avec l'intégrateur de services fédéral, les Régions, les Communautés, les pouvoirs locaux et les organismes qui en dépendent peuvent recourir aux services de l'intégrateur de services fédéral ».

La portée de l'autorisation qui est ainsi accordée aux Régions, aux Communautés, aux pouvoirs locaux et aux organismes qui en dépendent n'apparaît pas clairement.

S'il s'agit simplement d'autoriser ces entités à avoir accès aux données traitées par l'intégrateur de services fédéral moyennant la création d'une habilitation légale en ce sens par les Communautés et les Régions, la disposition ne pose pas de difficultés ⁵.

S'il s'agit plus largement d'autoriser les entités visées à recourir aux services de l'intégrateur de services fédéral au vu de l'ensemble de ses missions précisées par l'article 4 en projet de la loi du 15 août 2012, afin de charger celui-ci de l'exécution de politiques qui leurs sont propres (telles que le développement de solutions informatisées dans le cadre de l'exercice de leurs compétences propres), une telle autorisation requiert le recours à un mécanisme de coopération au sens des articles 92bis ou 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁵ Sur cette question, voir l'avis 73.454/4 donné le 7 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 octobre 2023 'introduisant des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des programmes de médecine préventive dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé' (Doc. parl., Parl. W., 2022-2023, n° 1432/1, pp. 16 à 21).

Par la voie d'un accord de coopération, les autorités concernées peuvent non seulement décider de créer une institution commune, mais elles peuvent aussi choisir de recourir aux services et institutions d'autres autorités. Il est toutefois requis, dans ce cadre, que l'autorité qui propose ses services et institutions soit elle-même compétente matériellement et territorialement et que les parties respectent le principe du fédéralisme financier ⁶.

Interrogée sur la portée exacte de l'autorisation faite aux entités fédérées de « recourir aux services de l'intégrateur de services fédéral » et sur la façon dont cette disposition se concilie avec l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, le délégué du Secrétaire d'État a expliqué ce qui suit :

« La coopération envisagée entre les parties concernées est régie par l' Accord de coopération du 26 août 2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d'harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré (Moniteur Belge – Belgisch Staatsblad (fgov.be)) La manière dont se déroule actuellement la collaboration est celle des cercles de confiance. Ce principe de 'cercles de confiance' implique une répartition des tâches entre les entités concernées par la prestation de service électronique. Par ailleurs, il est clairement précisé quelle entité tient à jour quels logs et comment il peut être garanti qu'en cas d'investigation, la chaîne complète puisse être reconstruite pour savoir quelle personne physique a utilisé quel service concernant quelle personne, à quel moment, par quel canal et pour quelles finalités ».

Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le fond de cet accord de coopération, la section de législation constate qu'il n'a pas fait l'objet d'un assentiment législatif alors que, sur le fondement de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, pareil assentiment était requis. Il en résulte que, selon la disposition précitée, l'accord de coopération ne produit, actuellement, aucun effet. En conséquence, la disposition en projet n'a pas été examinée plus avant.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet sera relu avec soin quant au respect des usages de la légistique ⁷.

*

⁶ Voir par exemple l'avis 37.475/VR/V donné le 27 juillet 2004 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 juin 2008 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse' (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2007-2008, B-112/1, pp. 8 à 16) ou encore l'avis n° 65.084/VR du 12 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 9 mai 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2018-2019, n° 142/1, pp. 14 à 16).

⁷ À titre d'exemple, dans la phrase introductive de l'article 6, les mots « l'alinéa 2 » seront remplacés par les mots « le paragraphe 2 » ou encore à l'article 15, il y a lieu de viser précisément les paragraphes et alinéas auxquels sont apportées les modifications envisagées.

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 overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Hoewel de omstandigheid dat vormvereisten niet vervuld zijn sinds de wijziging van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ bij de wet van 2 april 2003 niet meer kan leiden tot de niet-ontvankelijkheid van adviesaanvragen, dient erop gewezen te worden dat het beginsel blijft dat de afdeling Wetgeving pas om advies gevraagd kan worden nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding doorlopen heeft en nadat het orgaan dat bevoegd is om het voorontwerp vast te stellen de mogelijkheid gehad heeft het voorontwerp eventueel aan te passen in het licht van de elementen die bij het vervullen van de vormvereisten naar voren gekomen zijn. Aldus zou vermeden worden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerptekst en zou gewaarborgd worden dat het advies uitgebracht wordt met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.¹

Deze opmerking geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wanneer het ontwerpen betreft die, zoals voorliggend voorontwerp, bij uitstek betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens en de adviesverplichting er precies toe strekt na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de juridische vereisten die voor de verwerking van persoonsgegevens gelden.²

Zoals de gemachtigde van de staatssecretaris bevestigd heeft,³ is het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit tegelijk met het advies van de Raad van State aangevraagd, zodat de Raad van State bij het onderzoek van het voorontwerp van wet geen rekening kan houden met het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Advies 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).

² Advies 69.369/1 van 4 juni 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 januari 2022 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. B-87/1, 9 e.v.).

³ Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de staatssecretaris bevestigd dat “l’avis APD a été demandé en même temps que l’avis CE et sera adopté le 24 février prochain”.

De methode die erin bestaat tegelijk het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat van de Gegevensbeschermingsautoriteit aan te vragen, is *in casu* dan ook ten eerste af te keuren.⁴

Als de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet eveneens zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen hoe dan ook aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het opschrift moet aangevuld worden met de datum van de wet ‘houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator’ die bij het voorontwerp gewijzigd wordt, namelijk de datum van 15 augustus 2012.

Dezelfde opmerking geldt voor het opschrift van hoofdstuk 2 van het voorontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Ontworpen artikel 2 van de wet van 15 augustus 2012

1. In het ontworpen artikel 2, 6°, wordt geen verband meer gelegd met het begrip “authentiek gegeven” waarvan melding gemaakt wordt in artikel 2, 5°, van de wet van 15 augustus 2012 ‘houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator’.

⁴ Zie in die zin onder meer advies 67.849/2/V van 2 september 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 23 september 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’, advies 71.198/2 van 12 april 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 6 juni 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’, advies 71.258/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 oktober 2022 ‘tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen en tot wijziging van de assisenprocedure betreffende de wraking van de gezworenen’, voorafgaande opmerking 2 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2754/001, 68 e.v.), advies 71.651/AV van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 maart 2023 ‘tot bepaling van de beginselen voor de loting van natuurlijke personen voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2944/001, 40 tot 57), advies 72.196/2 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 28 maart 2023 ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I)’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3085/001, 105 tot 116) en advies 72.197/2 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 april 2023 ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (II)’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3086/001, 80 tot 87).

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de staatssecretaris het volgende geantwoord:

“En effet, il est souhaitable de maintenir ce lien. Nous proposons de changer la définition de source authentique comme suit :

‘un registre ou un système, sous la responsabilité d’un organisme de droit public ou d’une entité privée, qui contient des attributs relatifs à une personne physique ou morale et qui est considéré comme la source principale *de ces données authentiques* ou est reconnu comme authentique en vertu du droit national ;’.”

Het dispositief moet bijgevolg in die zin aangepast worden.

2. In het ontworpen artikel 2, 12°, dienen de woorden “(algemene verordening gegevensbescherming)” toegevoegd te worden na de woorden “Richtlijn 95/46/EG”, teneinde het opschrift 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: de “AVG”) volledig weer te geven.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 14, 15 en 18.

Artikel 5

Ontworpen artikel 4 van de wet van 15 augustus 2012

1. Naar aanleiding van de vraag wat in artikel 5, 3°, van het voorontwerp de strekking is van het begrip “portefeuille voor digitale identiteit”, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris de volgende verduidelijking gegeven:

“Il s’agit de la définition du règlement eIDAS révisé (règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 relatif à l’identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/ EC) qui est actuellement dans sa phase finale.

‘Un identifiant électronique qui permet aux utilisateurs de stocker, gérer, valider et fournir des données d’identité et des attestations électroniques d’attributs à des parties de confiance et à d’autres utilisateurs de portefeuilles européens d’identité numérique, et qui permet de signer au moyen de signatures électroniques qualifiées et de sceller au moyen de sceaux électroniques qualifiés.’

Nous proposons également d’aligner la terminologie sur la terminologie correcte révisée du règlement eIDAS et de parler de ‘portefeuille européen d’identité numérique/Europese portemonnee voor digitale identiteit’ et de clarifier ceci dans l’exposé des motifs.”

Het dispositief moet bijgevolg in die zin aangepast worden. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het evenwel aanbeveling om in het dispositief een definitie van dat begrip op te nemen.

2. Wat artikel 5, 5°, van het voorontwerp betreft, dient ter wille van de rechtszekerheid in het dispositief zelf een definitie gegeven te worden van de begrippen die gebruikt worden (en die overigens in de toelichting bij het artikel verduidelijkt worden) en die niet in de AVG zelf gedefinieerd zijn.

3. In de toelichting bij het ontworpen artikel 4, eerste lid, 12°, staat dat waar mogelijk testgegevens en geen reële gegevens gebruikt zullen moeten worden.

Het dispositief moet aldus aangevuld worden dat die verduidelijking daarin voorkomt.

Artikel 6

Ontworpen artikel 5 van de wet van 15 augustus 2012

Naar aanleiding van de vraag in welk opzicht de gebruiksovereenkomst zich onderscheidt van het protocol bedoeld in artikel 20 van de wet van 30 juli 2018 en om welke redenen van die wet afgeweken wordt, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris de volgende uitleg gegeven:

“De wettelijke verplichtingen die verbonden zijn aan een protocol zijn verschillend van de karakteristieken van een gebruiksovereenkomst aangezien elk protocol verplicht het advies van de DPO's van beide partijen vereist en verplicht dient te worden gepubliceerd. Dat is niet het geval voor een gebruiksovereenkomst. Een gebruiksovereenkomst bepaalt de rechten en plichten van de betrokken partijen in het kader van het gebruik van de dienst in kwestie, in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving. Een gebruiksovereenkomst bevat zowel de operationele afspraken (service level agreement, beschikbaarheid, ondersteuning, etc.) als de rechten en verantwoordelijkheden met betrekking tot het voorwerp van de dienst, i.e. de ontsluiting van (persoons)gegevens. Vanzelfsprekend dienen de bepalingen van een gebruiksovereenkomst steeds in overeenstemming te zijn met elke toepasselijke regelgeving. Art. 20 van de wet van 30 juli 2018 beoogt het afsluiten van een protocol, inclusief het bekomen van het advies van de DPO's en de publicatie ervan, tussen ‘de initiële verwerkingsverantwoordelijke en de verwerkingsverantwoordelijke ontvanger’. De federale dienstenintegrator is in het kader van de ontsluiting van gegevens *de facto* en *de jure* noch de initiële verwerkingsverantwoordelijke noch de uiteindelijke bestemming van de gegevens. Het ontsluit uitsluitend de gegevens aan de gerechtigde bestemming op vraag of met akkoord van de initiële verwerkingsverantwoordelijke en strikt conform de bepalingen van de wet op de federale dienstenintegrator. Zoals uitdrukkelijk in het wetsontwerp vermeld, betreft de verantwoordelijkheid van de federale dienstenintegrator als verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is om haar opdrachten, i.e. de ontsluiting, uit te voeren. De initiële verwerkingsverantwoordelijke behoudt uitdrukkelijk alle verantwoordelijkheden wat inzameling, bewaring, beheer en ontsluiting zelf betreft. Zodoende dient de mededeling tussen de initiële verwerkingsverantwoordelijke en de gerechtigde bestemming steeds te voldoen aan de (wettelijke) vereisten die van toepassing zijn op de gegevensbron in kwestie. Afhankelijk van de regelgeving die van toepassing is, dient de mededeling door de verantwoordelijke van de gegevensbron aan de bestemming aan wie de gegevens worden ontsloten, dan ook gedekt te zijn door, in voorkomend geval, een protocol, beraadslaging, beslissing of andere machtigingsgrond. De federale dienstenintegrator heeft geen enkele bevoegdheid wat de beoordeling van de machtiging betreft, welke vorm deze ook moge

aannemen, doch dient er zich wel van te verzekeren dat de partij aan wie de gegevens worden ontsloten over de vereiste machtiging beschikt.

Art. 20 van de wet van 30 juli 2018 is evenwel onvoldoende genuanceerd om de toepassing ervan op de specifieke rol van de federale dienstenintegrator (die dus noch initiële verwerkingsverantwoordelijke noch verwerkingsverantwoordelijke uiteindelijke bestemming is) te verduidelijken. De toepassing ervan op de relatie van de federale dienstenintegrator zowel met de partijen voor wie het gegevens ontsluit als de partijen aan wie het gegevens ontsluit, zou het afsluiten en onderhouden van duizenden protocollen, inclusief de bijhorende wettelijke verplichtingen, inhouden. Teneinde iedere discussie over de toepassing van art. 20 van de wet van 30 juli 2018 te voorkomen en daarover voldoende rechtszekerheid te bieden, is het aangewezen om de federale dienstenintegrator uitdrukkelijk vrij te stellen van het afsluiten van een protocol ten voordele van het afsluiten van een gebruiksovereenkomst.

Het gebruik van een gebruiksovereenkomst in plaats van een protocol doet geen enkele afbreuk aan de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming op de verantwoordelijkheden die rusten op elk van de betrokken partijen, inclusief de federale dienstenintegrator, aan de toepassing van de overige bepalingen van de wet van 30 juli 2018 en elke andere toepasselijke regelgeving.”

Van deze uitleg wordt akte genomen.

Artikel 15

Ontworpen artikel 16 van de wet van 15 augustus 2012

Ter voorkoming van elke verwarring met de wetten die aangenomen worden met de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Grondwet, moet in artikel 15, 1°, van het voorontwerp het woord “bijzondere” vervangen worden door het woord “specifieke”.

Artikel 18

Ontworpen artikel 20 van de wet van 15 augustus 2012

In het ontworpen artikel 20, eerste lid, moet het woord “veiligheidsadviseur” telkens vervangen worden door het woord “informatieveiligheidsadviseur” ter wille van de samenhang met het ontworpen tweede lid van hetzelfde artikel.

Artikel 21

Ontworpen artikel 23 van de wet van 15 augustus 2012

Uit artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule ervan, alsook, in voorkomend geval, met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ volgt dat de overheid ertoe gehouden is de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit, te raadplegen bij het opstellen van een op een wetgevingsmaatregel gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Los van het feit dat een nationale wettelijke regeling niet mag strekken ter bekrachtiging van een Europese tekst die, zoals de AVG, directe werking heeft in de interne rechtsorde, is het dan ook overbodig om die verplichting in het ontworpen artikel 23 te bevestigen.

Artikel 21 van het voorontwerp moet bijgevolg aldus herzien worden dat in artikel 23 van de wet van 15 augustus 2012 de woorden “, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,” geschrapt worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 30 van het voorontwerp.

Artikel 31

Ontworpen artikel 46bis van de wet van 15 augustus 2012

Het ontworpen artikel 46bis luidt als volgt:

“Onder de voorwaarden en volgens de nadere regels bepaald door de Gewesten en de Gemeenschappen en in overleg met de federale dienstenintegrator kunnen de Gewesten, de Gemeenschappen, de lokale overheden en de instanties die van hen afhangen, gebruik maken van de diensten van de federale dienstenintegrator.”

Het is niet duidelijk wat de draagwijdte is van de machtiging die aldus verleend wordt aan de gewesten, de gemeenschappen, de lokale overheden en de instanties die van hen afhangen.

Indien het louter de bedoeling is om die entiteiten ertoe te machtigen toegang te hebben tot de gegevens die door de federale dienstenintegrator verwerkt worden mits door de gemeenschappen en de gewesten voorzien wordt in een wettelijke machtiging in die zin, doet die bepaling geen problemen rijzen.⁵

Indien de bedoeling er meer in het algemeen in bestaat om de bedoelde entiteiten ertoe te machtigen een beroep te doen op de diensten van de federale dienstenintegrator gelet op al zijn opdrachten vermeld in het ontworpen artikel 4 van de wet van 15 augustus 2012, teneinde hem te belasten met het uitvoeren van beleid dat aan die entiteiten eigen is (zoals de ontwikkeling van digitale oplossingen in het kader van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden), vereist een dergelijke machtiging dat een beroep gedaan wordt op een samenwerkingsmechanisme in de zin van artikel 92bis of artikel 92bis/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁵ Zie in dit verband advies 73.454/4 van 7 juni 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 12 oktober 2023 ‘tot invoering van bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens in het kader van programma’s voor preventieve geneeskunde in het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid’ (Parl.St. W.Parl. 2022-23, nr. 1432/1, 16-21).

Door middel van een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheden niet alleen beslissen een gemeenschappelijke instelling op te richten, maar kunnen ze er ook voor kiezen een beroep te doen op de diensten en instellingen van andere overheden. In dat kader is wel vereist dat de overheid die haar diensten en instellingen aanbiedt, hiervoor zelf bevoegd is *ratione materiae* en *ratione territoriae* en dat de partijen het beginsel van het financieel federalisme in acht nemen.⁶

Naar aanleiding van de vraag wat de exacte draagwijdte is van de machtiging die aan de deeltentiteiten verleend wordt om “gebruik [te] maken van de diensten van de federale dienstenintegrator” en hoe die bepaling verenigbaar is met artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris de volgende uitleg gegeven:

“La coopération envisagée entre les parties concernées est régie par l’ Accord de coopération du 26 août 2013 entre les administrations fédérales, régionales et communautaires afin d’harmoniser et aligner les initiatives visant à réaliser un e-gouvernement intégré (Moniteur Belge – Belgisch Staatsblad (fgov.be)) La manière dont se déroule actuellement la collaboration est celle des cercles de confiance. Ce principe de ‘cercles de confiance’ implique une répartition des tâches entre les entités concernées par la prestation de service électronique. Par ailleurs, il est clairement précisé quelle entité tient à jour quels logs et comment il peut être garanti qu’en cas d’investigation, la chaîne complète puisse être reconstruite pour savoir quelle personne physique a utilisé quel service concernant quelle personne, à quel moment, par quel canal et pour quelles finalités.”

Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de inhoud van dat samenwerkingsakkoord, stelt de afdeling Wetgeving vast dat met dat akkoord geen wetgevende instemming betuigd is, terwijl een dergelijke instemming op grond van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vereist was. Daaruit volgt dat het samenwerkingsakkoord krachtens de voornoemde bepaling thans geen enkel gevolg heeft. Bijgevolg is de ontworpen bepaling niet nader onderzocht.

⁶ Zie bijvoorbeeld advies 37.475/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 5 juni 2008 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren’ (*Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2007-08, B-112/1, 8-16) of nog advies 65.084/VR van 12 februari 2019 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 9 mei 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in verband met het verplichte inburgeringstraject van nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’ (*Parl.St. Verg.Fr.Gem.Comm.* 2018-19, nr. 142/1, 14-16).

SLOTOPMERKING

Het voorontwerp moet zorgvuldig nagelezen worden wat betreft de inachtneming van hetgeen op wetgevingstechnisch vlak gebruikelijk is.⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁷ Zo moeten in de inleidende zin van artikel 6 de woorden “de tweede lid” vervangen worden door de woorden “paragraaf 2”, terwijl in artikel 15 specifiek melding gemaakt dient te worden van de paragrafen en de leden waarin de voorgenomen wijzigingen aangebracht worden.