CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.803/4
du 10 avril 2024

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.803/4
van 10 april 2024

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

Le 4 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 avril 2024.

*

Op 4 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 april 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Géraldine ROSOUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 april 2024.

*

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1er

Il convient de remplacer les mots « l'article 78 de la Constitution » par les mots « l'article 74 de la Constitution ».

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « est complété » par les mots « , dont le texte actuel formera le paragraphe 1er, est complété ».

2. L'article 26, § 2, alinéa 2, en projet détermine les finalités des traitements de données qui figurent aux alinéas 3 et 5 du même paragraphe.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la norme législative elle-même.

À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » : (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 [1].

Or, comme le relève l'Autorité de protection des données dans son avis n° 26/2024 du 22 mars 2024, la finalité mentionnée au point 4 de cet alinéa 2, à savoir « répondre aux questions des prestataires de soins », n'est pas formulée de manière claire et précise.

Par conséquent, ce point 4 doit être revu.

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

[1] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119 ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1er juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

3. Les alinéas 3 et 5 de l'article 26, § 2, en projet visent chacun « la finalité définie aux premier et deuxième alinéas ». L'article 26, § 2, alinéa 1er, en projet ne définissant pas de finalités de traitement des données à caractère personnel, il y a lieu de ne viser, dans la première phrase des alinéas 3 et 5 de l'article 26, § 2, en projet que « des finalités définies à l'alinéa 2 ».

4. L'article 26, § 2, alinéa 3, en projet détermine les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées et échangées par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile et la Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité. L'article 26, § 2, alinéa 5, en projet détermine quant à lui les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées par l'Agence, mais qui ne seront pas échangées avec la Caisse Auxiliaire.

Compte tenu du principe de minimisation des données [2], l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard des finalités envisagées, le caractère nécessaire et proportionné du traitement de chacune des données reprises aux alinéas 3 et 5 de l'article 26, § 2, en projet, notamment celles relatives au lieu de naissance du bénéficiaire de l'aide matérielle, ainsi qu'au lieu de naissance de son conjoint, ce dont il s'assurera [3].

5. À l'article 26, § 2, alinéa 6, en projet, les mots « pendant la période de prescription des prestations médicales » manquent de précision et paraissent devoir être remplacés par les mots « pendant la période précédant la prescription de l'action relative au paiement des prestations de santé » ; la concordance entre les deux versions linguistiques sera par ailleurs assurée.

6. L'article 26, § 2, alinéa 8, en projet dispose :

> « Sans préjudice de l'intervention éventuelle d'institutions telles que la Banque Carrefour de la sécurité sociale, instituée par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, en application de la législation relative à la communication de données sociales à caractère personnel, les données à caractère personnel collectées et traitées par les parties seront accessibles, dans le cadre de leur mission et pour autant que nécessaire, à tous les prestataires de soins qui peuvent facturer par voie électronique, au Collège Intermutualiste National et aux offices de tarification agréés. Le Roi peut en outre préciser, dans les conditions et selon les modalités qu'Il détermine, pour quels groupes de prestataires de soins la collaboration entre l'Agence et la Caisse Auxiliaire décrite au premier alinéa a des conséquences ».

[2] Article 5, paragraphe 1, c), 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)'.

[3] Voir en ce sens les points 24 et suivants de l'avis 26/2024 du 22 mars 2024 de l'Autorité de protection des données. Le délégué de la Secrétaire d'État a indiqué que le lieu de naissance serait supprimé (point 24).

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

Le commentaire de l'article indique à cet égard :

« L'alinéa 8 mentionne toutes les parties concernées qui auront accès aux données personnelles susmentionnées qui sont recueillies et traitées par Fedasil et la CAAMI.

De cette manière, tous les prestataires de soins qui facturent par voie électronique, indépendamment de s'ils sont légalement obligés à le faire ou non, y auront accès. Dans un premier temps, seuls les hôpitaux et les pharmacies qui facturent par voie électronique participeront, mais dans les phases ultérieures du projet, les catégories de prestataires de soins seront étendues à d'autres catégories de prestataires de soins, comme les dentistes et les médecins généralistes. La participation étape par étape des différentes catégories de prestataires de soins est réglementée par un arrêté ministériel afin d'éviter qu'une modification de la loi ne doive avoir lieu chaque fois qu'un nouveau groupe de prestataires de soins devient membre.

D'autres institutions qui, en raison de la nature du processus, sont nécessairement impliquées dans le traitement des données sont la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le Collège Intermutualiste National et les offices de tarification agréés ».

L'article 26, § 2, alinéa 8, en projet rend accessibles « à tous les prestataires de soins qui peuvent facturer par voie électronique, au Collège Intermutualiste National et aux offices de tarification agréés », « dans le cadre de leur mission et pour autant que nécessaire », « les données à caractère personnel collectées et traitées par les parties ».

Dès lors qu'il ressort du commentaire de l'article que seules seront accessibles les données à caractère personnel « qui sont recueillies et traitées par Fedasil et la CAAMI », il convient de préciser dans le dispositif qu'il s'agit des « données à caractère personnel visées à l'alinéa 3 ».

*

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 1

De woorden "artikel 78 van de Grondwet" dienen vervangen te worden door de woorden "artikel 74 van de Grondwet".

Artikel 2

1. In de inleidende zin dienen de woorden "wordt aangevuld" vervangen te worden door de woorden ", waarvan de huidige tekst paragraaf 1 zal vormen, wordt aangevuld".

2. Het ontworpen artikel 26, § 2, tweede lid, bepaalt de doeleinden van de gegevensverwerking zoals bedoeld in het derde en het vijfde lid van dezelfde paragraaf.

Overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet, moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in de wetgevende norm zelf worden vastgelegd.

In dat verband zijn de afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat, ongeacht wat de aard van de betrokken aangelegenheid is, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[1]

Zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit echter opmerkt in haar advies nr. 26/2024 van 22 maart 2024, is het doeleinde zoals bedoeld in punt 4 van dat tweede lid, te weten "antwoorden op vragen van zorgverstrekkers", niet duidelijk en nauwkeurig geformuleerd.

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

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

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

Bijgevolg moet dat punt 4 herzien worden.

3. In het derde en het vijfde lid van het ontworpen artikel 26, § 2, is er telkens sprake van "het in het eerste en tweede lid omschreven doel". Aangezien in het ontworpen artikel 26, § 2, eerste lid, geen doeleinden inzake de verwerking van persoonsgegevens omschreven worden, dient in de eerste zin van het derde en het vijfde lid van het ontworpen artikel 26, § 2, alleen "de in het tweede lid omschreven doelen" geschreven te worden.

4. In het ontworpen artikel 26, § 2, derde lid, worden de categorieën van persoonsgegevens vastgesteld die het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers en de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering mogen verwerken en uitwisselen. In het ontworpen artikel 26, § 2, vijfde lid, worden dan weer de categorieën van persoonsgegevens vastgesteld die het Agentschap mag verwerken maar die niet met de Hulpkas uitgewisseld zullen worden.

Rekening houdend met het beginsel van minimale gegevensverwerking,[2] moet de steller van het voorontwerp, ten aanzien van de beoogde doeleinden, de noodzakelijkheid en evenredigheid kunnen rechtvaardigen van de verwerking van elk van de gegevens zoals bedoeld in het derde en het vijfde lid van het ontworpen artikel 26, § 2, inzonderheid die in verband met de geboorteplaats van de begunstigde van de materiële hulp alsook de geboorteplaats van zijn echtgenoot; hij moet daarop toezien.[3]

5. De woorden "gedurende de gestuite verjaringstermijn van de geneeskundige verstrekkingen", in het ontworpen artikel 26, § 2, zesde lid, zijn niet nauwkeurig genoeg en lijken vervangen te moeten worden door de woorden "gedurende de periode die voorafgaat aan de verjaring van de vordering tot betaling van de geneeskundige verstrekkingen"; bovendien moeten beide taalversies in overeenstemming gebracht worden met elkaar.

[2] Artikel 5, lid 1, c), 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)'.

[3] Zie in die zin de punten 24 en volgende van advies 26/2024 van 22 maart 2024 van de Gegevensbeschermingsautoriteit. De gemachtigde van de staatssecretaris heeft aangegeven dat de geboorteplaats geschrapt zou worden (punt 24).

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡

6. Het ontworpen artikel 26, § 2, achtste lid, bepaalt:

"Onverminderd de eventuele tussenkomst van instellingen zoals de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, ingesteld bij de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, zullen, in toepassing van de wetgeving inzake de mededeling van persoonlijke sociale gegevens, de persoonsgegevens die partijen verzamelen en verwerken, toegankelijk zijn, binnen het kader van hun opdracht en voor zover als noodzakelijk, voor alle zorgverstrekkers die elektronisch kunnen factureren, het Nationaal Intermutualistisch College en de erkende tariferingsdiensten. De Koning kan, onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten die Hij bepaalt, verder specifiëren voor welke groepen van zorgverstrekkers de in lid 1 beschreven samenwerking tussen het Agentschap en de Hulpkas gevolgen ressorteert."

In de toelichting bij het artikel staat daarover het volgende:

"Lid 8 vermeldt alle betrokken partijen die toegang zullen krijgen tot de eerder vermelde persoonsgegevens die Fedasil en HZIV verzamelen en verwerken.

Zo zullen alle zorgverleners die elektronisch factureren, ongeacht of zij wettelijk verplicht zijn om dit te doen, toegang hebben. In een eerste beweging zullen enkel de ziekenhuizen en apothekers die elektronisch factureren, deelnemen, maar in volgende fases van het project zullen de categorieën van zorgverleners uitgebreid worden naar andere categorieën van zorgverleners, zoals bijvoorbeeld tandartsen en huisartsen. De gefaseerde betrokkenheid van de verschillende categorieën van zorgverstrekkers wordt geregeld per ministerieel besluit om te vermijden dat er telkens een wetswijziging moet plaatsvinden wanneer [e]en nieuwe groep zorgverstrekkers toetreedt.

Andere instellingen die door de aard van het proces noodzakelijkerwijze betrokken zijn bij de gegevensverwerking, zijn de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid, het Nationaal Intermutualistisch College en de erkende tariferingsdiensten."

Bij het ontworpen artikel 26, § 2, achtste lid, worden "de persoonsgegevens die partijen verzamelen en verwerken" toegankelijk gemaakt "voor alle zorgverstrekkers die elektronisch kunnen factureren, het Nationaal Intermutualistisch College en de erkende tariferingsdiensten", "binnen het kader van hun opdracht en voor zover als noodzakelijk".

Aangezien uit de toelichting bij het artikel volgt dat alleen de persoonsgegevens toegankelijk zullen zijn "die Fedasil en HZIV verzamelen en verwerken", dient in het dispositief gespecificeerd te worden dat het gaat om de "persoonsgegevens zoals bedoeld in het derde lid".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

‡LW-BJEYOCIEG-HFIADVT‡