



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 123/2021 du 8 juillet 2021

Objet: Avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants (CO-A-2021-101)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Bart Preneel et Frank Robben;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le 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* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Monsieur Alain Maron, membre du Collège réuni en charge de l'Action sociale et de la Santé, reçue le 7 mai 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 8 juillet 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE ET CONTEXTE

1. En date du 7 mai 2021, Monsieur Alain Maron, membre du Collège réuni de la Commission communautaire commune en charge de l'Action sociale et de la Santé (ci-après « le demandeur ») a sollicité l'avis de l'Autorité sur l'avant-projet d'ordonnance *modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants* (ci-après « l'avant-projet »).
2. L'ordonnance du 11 mai 2017 *concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants*¹ (ci-après « l'ordonnance du 11 mai 2017 ») met en place, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, un parcours d'intégration obligatoire qui a pour but d'accompagner les primo-arrivants au moyen d'un programme adapté et individualisé de formation afin d'améliorer leur autonomie en vue de leur participation sur le plan économique, éducatif, social et culturel².
3. Afin de pouvoir appliquer l'ordonnance du 11 mai 2017, la Commission communautaire commune va développer un système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants, qui sera mis à la disposition des communes de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, des organisateurs de parcours d'accueil agréés dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et, à terme des primo-arrivants. Dans ces conditions, l'avant-projet vise à insérer dans l'ordonnance du 11 mai 2017 un cadre légal afin de régler les traitements de données à caractère personnel qui auront lieu par le biais de ce système informatique.
4. La demande d'avis porte sur l'article 3 de l'avant-projet qui entend insérer dans l'ordonnance du 11 mai 2017 un nouvel article 8/1, sous un nouveau chapitre V/1, intitulé « Traitement des données à caractère personnel ». Cet article 3 est rédigé comme suit :

« Au chapitre V/1 de l'ordonnance [du 11 mai 2017] est inséré un article 8/1, rédigé comme suit :

'Article 8/1. § 1er. La Commission communautaire commune 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.

Ce système doit permettre :

1° Pour les communes : de détecter quels primo-arrivants sont concernés par l'obligation de suivre le parcours d'accueil, et de contrôler si cette obligation est respectée ;

¹ Aux termes de l'article 2, 1° de cette ordonnance, est un primo-arrivant, « l'étranger majeur, de moins de 65 ans, qui séjourne légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre national d'une commune du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale ».

² Voir l'article 3, §2 de l'ordonnance du 11 mai 2017.

2° Pour les organisateurs du parcours d'accueil : de vérifier si un primo-arrivant est concerné par l'obligation de suivre le parcours d'accueil, et de suivre de façon proactive le dossier des primo-arrivants concernés qui sont inscrits chez eux ;

3° Pour les primo-arrivants : de suivre leur dossier et d'y joindre les attestations nécessaires ;

4° Pour la Commission communautaire commune : de contrôler l'application de la réglementation relative au parcours d'accueil obligatoire et d'assurer le suivi d'un dossier dans lequel une sanction administrative doit être imposée.

Les données ne peuvent être traitées qu'aux finalités énumérées ci-dessus.

§ 2. Les catégories de données traitées dans le système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants sont les suivantes :

1° le numéro du Registre national, les nom et prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale, la nationalité, la situation de séjour, les données familiales et la date de décès éventuelle;

2° les données relatives au déroulement du parcours d'accueil (inscription, clôture, dispenses, suspensions).

§ 3. La Commission communautaire commune est responsable du traitement des données à caractère personnel mentionnées au § 2.

§ 4. Les données mentionnées au § 2 sont conservées dans le système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants pendant 30 ans après la clôture du dossier. Elles sont ensuite supprimées.

§ 5. Les données mentionnées au § 2 sont partagées avec la commune où le primo-arrivant est inscrit et avec l'organisateur du parcours d'accueil auprès duquel le primo-arrivant est inscrit.

Les autres communes et organisateurs d'un parcours d'accueil n'ont accès qu'au numéro du Registre national, aux nom et prénoms, à la commune et à l'identité de l'organisateur du parcours d'accueil auprès duquel le primo-arrivant est inscrit ainsi qu'à la situation du dossier.

§ 6. Le Collège réuni peut déterminer des conditions plus précises de mise à disposition, d'adaptation et d'utilisation du système informatique de suivi des dossiers des primo-arrivants et de l'échange de données électroniques.' »

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base légale et principe de légalité

5. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD.

6. Les traitements de données à caractère personnel mis en place par l'avant-projet reposent sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique relative à l'intégration des primo-arrivants dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale dont est investi la Commission communautaire commune, en tant que responsable du traitement.
7. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CDEH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)³ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si c'est déjà possible), le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁴, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées⁵, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
8. L'Autorité examine ci-après dans quelle mesure l'avant-projet y répond.

b. Finalités des traitements

9. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
10. En l'espèce, il ressort clairement du futur article 8/1, §1^{er} de l'ordonnance du 11 mai 2017, que les traitements de données à caractère personnel qui seront effectués par le biais du système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants visent à permettre :

³ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

⁴ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

⁵ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

- aux communes, de détecter quels primo-arrivants sont concernés par l'obligation de suivre le parcours d'accueil et de contrôler le respect de cette obligation ;
- aux organisateurs du parcours d'accueil, de vérifier si un primo-arrivant est concerné par l'obligation de suivre le parcours d'accueil, et de suivre de façon proactive le dossier des primo-arrivants concernés qui sont inscrits chez eux ;
- aux primo-arrivants, de suivre leur dossier et d'y joindre les attestations nécessaires, et
- à la Commission communautaire commune, de contrôler l'application de la réglementation relative au parcours d'accueil obligatoire et d'assurer le suivi d'un dossier dans lequel une sanction administrative doit être imposée.

11. Par conséquent, les finalités sont déterminées, légitimes, explicites.

c. Responsable du traitement

12. Le futur article 8/1, §3, de l'ordonnance du 11 mai 2017, désigne la Commission communautaire commune comme responsable du traitement. L'Autorité en prend acte.

d. Catégories de données/Proportionnalité

13. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (« minimisation des données »).

14. En vertu du futur article 8/1, §2, de l'ordonnance du 11 mai 2017, les (catégories de) données à caractère personnel traitées sont le numéro du Registre national, les nom et prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale, la nationalité, la situation de séjour, les données familiales, la date de décès éventuelle ainsi que les données relatives au déroulement du parcours d'accueil (inscription, clôture, dispenses, suspensions).

15. L'Autorité constate que ces données semblent répondre au principe de minimisation des données et être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées.

16. Toutefois, l'Autorité relève que l'expression « données familiales » manque de précision et de clarté dès lors qu'il n'est pas possible de déterminer quelles données à caractère personnel seront collectées à ce titre. S'agit-il des données relatives à la composition de ménage et/ou à l'état civil et/ou à la cohabitation de fait/légale? S'agit-il d'autres données? L'avant-projet devra donc être amendé sur ce point.

17. Il ressort de l'exposé des motifs que, à l'exception des données relatives au déroulement du parcours d'accueil, les autres données à caractère personnel seront collectées non pas auprès des primo-arrivants mais directement à partir de la source authentique que constitue le Registre national. Le demandeur indique d'ailleurs à cet égard avoir introduit une demande d'autorisation d'accès audit registre auprès du SPF Intérieur. L'Autorité en prend acte. Toutefois, elle remarque qu'il n'est pas précisé dans l'avant-projet que ces données seront - dans la mesure du possible - réclamées directement auprès de leur source authentique (ou qu'au moins, une vérification aurait lieu auprès de cette source), ce qui est pourtant fortement recommandé⁶ et qui est encouragé par l'ordonnance du 8 mai 2014 *portant création et organisation d'un intégateur de services régional*.
18. En outre, l'Autorité rappelle que le numéro de Registre national ne peut être utilisé que dans les conditions définies par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*. Ainsi, l'utilisation du numéro de Registre national ne peut, en principe, avoir lieu que dans la mesure où la/les instance(s) concernée(s) dispose(nt) de l'autorisation requise en vertu de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (article 8, § 1^{er})⁷. Conformément à cette disposition, une autorisation d'utilisation du numéro de Registre national n'est toutefois pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Dans les autres cas, l'autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est accordée par le ministre de l'Intérieur, aux conditions fixées aux articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983.
19. En l'occurrence, l'Autorité constate que l'utilisation du numéro de Registre national est explicitement prévue par l'avant-projet afin de poursuivre les finalités visées.

e. Durée de conservation des données

20. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées

⁶ Voir la recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 09/2012 du 23 mai 2012 relative aux sources authentiques de données dans le secteur public (<https://www.auforiteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-09-2012.pdf>).

⁷ « L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national est octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions aux autorités, aux organismes et aux personnes visés à l'article 5, § 1^{er}, lorsque cette utilisation est nécessaire à l'accomplissement de tâches d'intérêt général ».

L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national implique l'obligation d'utiliser également ce numéro du Registre national dans les contacts avec le Registre national des personnes physiques.

Une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance ».

pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

21. En l'espèce, le futur article 8/1, §4, de l'ordonnance du 11 mai 2017, prévoit que les données sont conservées dans le système informatique uniforme de suivi des dossiers des primo-arrivants pendant 30 ans après la clôture du dossier.
22. Le choix d'une telle durée de conservation est motivé comme suit dans l'exposé des motifs :
« 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 d'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. »
23. Au regard du principe de minimisation des données, l'Autorité estime qu'il est suffisant de ne conserver que les données relatives au numéro de Registre national, au nom et prénom et à la date d'obtention du certificat de parcours d'accueil obligatoire pour ce qui concerne les primo-arrivants qui ont effectué la totalité de ce parcours. Les autres données (la date de naissance, le sexe, la résidence principale, la nationalité, la situation de séjour, les données familiales, la date de décès éventuelle, les données relatives au déroulement du parcours d'accueil) ne sont en effet pas nécessaires afin de contrôler et prouver que ces primo-arrivants ont bien effectué ledit parcours et doivent dès lors être supprimées. En revanche, en ce qui concerne les primo-arrivants qui n'ont pas terminé la totalité du parcours d'accueil obligatoire, l'Autorité n'a pas d'observation particulière quant à la durée de conservation de 30 ans de l'ensemble des données concernées.

f. Destinataires des données

24. En vertu du futur article 8/1, §5, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 11 mai 2017, la commune où le primo-arrivant est inscrit et l'organisateur du parcours d'accueil auprès duquel le primo-arrivant est inscrit ont accès à toutes les données énumérées au futur article 8/1, §2. En revanche, en vertu de l'alinéa 2 de la première disposition, les autres communes et organisateurs d'un parcours d'accueil n'ont accès qu'au numéro du Registre national, au nom

et prénoms, à la commune et à l'identité de l'organisateur du parcours d'accueil auprès duquel le primo-arrivant est inscrit ainsi qu'à la situation du dossier.

25. L'Autorité constate avec satisfaction que l'avant-projet détermine clairement quel destinataire a accès à quelle(s) (catégories de) données et que cette détermination répond au principe de minimisation des données.
26. En effet, d'une part, selon l'exposé des motifs de l'avant-projet, « *[l]a commune dans laquelle le primo-arrivant est inscrit a accès à toutes les données traitées afin de pouvoir contrôler le respect de l'obligation de suivre un parcours d'accueil* » et « *[l]'organisateur du parcours d'accueil auprès duquel le primo-arrivant est inscrit a également accès à toutes les données traitées, afin de pouvoir suivre le primo-arrivant de façon proactive et l'accompagner dans son parcours d'accueil* ». Par conséquent, au regard des finalités visées, il apparaît nécessaire que ces destinataires aient accès à la totalité des données visées au futur article 8/1, §2, de l'ordonnance du 11 mai 2017.
27. D'autre part, il serait effectivement disproportionné que les autres communes et organisateurs du parcours d'accueil aient accès à la totalité de ces données. La raison pour laquelle l'accès aux données relatives au numéro de Registre national, au nom et prénoms, à la commune où le primo-arrivant est inscrit, à l'identité de l'organisateur du parcours d'accueil et à la situation du dossier, est nécessaire à ces destinataires n'est pas indiquée dans l'avant-projet. Celui-ci devra donc être adapté sur ce point. L'Autorité suppose que l'accès à ces données leur permet de garantir un meilleur contrôle du respect par les primo-arrivants de l'obligation de suivre le parcours d'intégration et de lutter contre les éventuelles fraudes à cet égard. Ainsi, les autres communes seraient en mesure de seulement détecter quels primo-arrivants sont concernés par l'obligation de suivre le parcours d'accueil, de les identifier de manière certaine et d'assurer le suivi de leur dossier dans l'hypothèse où un primo-arrivant déménage dans une autre commune sans pour autant s'inscrire auprès de celle-ci (pour échapper à certaines obligations par exemple). Il en irait de même pour les autres organisateurs du parcours d'accueil pour lesquels l'accès à ces données leur permettrait seulement de vérifier si un primo-arrivant est concerné par l'obligation de suivre le parcours d'accueil ou pas et d'assurer le suivi de leur dossier. Si la finalité poursuivie par l'accès limité aux données visées à ces destinataires est celle supposée par l'Autorité, ces données semblent adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité visée. L'Autorité invite le demandeur à modifier l'avant-projet afin d'indiquer l(a)(es) finalité(s) poursuivie(s) par ces accès.

g. Délégation au Collège réuni

28. Le futur article 8/1, §6, de l'ordonnance du 11 mai 2017 prévoit que le Collège réuni peut déterminer des conditions plus précises de l'échange de données électroniques.
29. Dès lors que les traitements de données à caractère personnel mis en place par l'avant-projet engendrent une ingérence importante dans le droit à la protection des données à caractère personnel des primo-arrivants et que tous les éléments essentiels sont déterminés, en l'espèce, dans une ordonnance, l'Autorité n'a pas d'observation à formuler en ce qui concerne la délégation susmentionnée au Collège réuni pour autant que celle-ci porte uniquement sur les échanges de données mis en place par l'avant-projet et ne vise pas à créer de nouveaux flux de données. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, cette disposition sera davantage
30. précisée sur ce point.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

considère que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- indiquer clairement quelles données seront collectées au titre des « données familiales » visées au futur article 8/1, §2 de l'ordonnance du 11 mai 2017 (voir le point 16) ;
- limiter la conservation des données à celles qui sont nécessaires pour les primo-arrivants qui ont obtenu le certificat de parcours d'accueil obligatoire (numéro de Registre national, nom et prénom et date d'obtention du certificat dudit parcours) (voir le point 23) ;
- indiquer l(a)(es) finalité(s) poursuivie(s) par l'accès limité aux données aux autres communes et organisateurs du parcours d'accueil (voir le point 27) ;
- préciser au futur article 8/1, §6 de l'ordonnance du 11 mai 2017 que la délégation au Collège réuni pour déterminer les conditions plus précises de l'échange des données électroniques ne peut concerner que les échanges mis en place par ladite ordonnance (voir le point 29) ;

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice