

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 septembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant diverses dispositions concernant
l'approche administrative et portant création
d'une direction chargée de l'évaluation de
l'intégrité
des pouvoirs publics**

**AVIS DE L'AUTORITÉ
DE PROTECTION DES DONNÉES
N° 84/2020 DU 11 SEPTEMBRE 2020**

Voir:

Doc 55 **1381/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Donné, Mme Ingels et M. D'Haese.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 september 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van diverse bepalingen
betreffende bestuurlijke handhaving
en houdende de oprichting van een
Directie Integriteitsbeoordelingen voor
Openbare Besturen**

**ADVIES VAN DE
GEGEVENSBESCHERMINGSAUTORITEIT
NR. 84/2020 VAN 11 SEPTEMBER 2020**

Zie:

Doc 55 **1381/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Donné, mevrouw Ingels en
de heer D'Haese.

03084

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 84/2020 du 11 septembre 2020

Objet : Demande d'avis relatif à une proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (CO-A-2020-081)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Patrick Dewael, Président de la Chambre des représentants, reçue le 17/07/2020 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;;

Émet, le 11 septembre 2020, l'avis suivant :

1) **OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. Le Président de la Chambre des représentants (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité sur une proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (ci-après la proposition de loi).

Contexte

2. La proposition de loi veut mettre à disposition des autorités un instrument visant à prévenir la criminalité grave¹ et organisée.

3. Elle se concentre tout d'abord sur les communes en augmentant leurs compétences de maintien dans le cadre de l'ordre public en créant une base légale qui confère explicitement au bourgmestre des pouvoirs (supplémentaires) visant à prévenir la criminalité grave et organisée. À cet effet, le concept d' "enquête d'intégrité" est ancré et encadré dans la Nouvelle Loi communale. Le but est de permettre aux communes, après une analyse de risques préalable, d'approuver un règlement de police communal permettant de soumettre l'exploitation d'établissements accessibles au public dans un secteur déterminé à une enquête d'intégrité ayant pour finalité "la prévention de la criminalité grave et organisée"². Dans le cadre de cette enquête d'intégrité, une commune peut recueillir l'avis non contraignant de la direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (ci-après la "DEIPP") qui est créée par la présente proposition de loi.

4. En outre, d'autres autorités qui octroient des subventions ou attribuent un marché public ou une concession peuvent également recourir aux services de la DEIPP afin que celle-ci fournisse un avis ("d'intégrité")³ relatif à des personnes physiques et/ou morales qui concourent pour un marché public ou une concession ou qui demandent des subventions.

5. La DEIPP est donc la nouvelle direction - sous l'autorité commune des ministres de la Justice et de l'Intérieur - qui est créée par la proposition de loi afin de remplir la mission d'avis susmentionnée. La proposition de loi prévoit que la DEIPP peut à cet effet réclamer des données auprès de toute une série de services dont la police, le Casier judiciaire central, les services de renseignement et de

¹ En vertu de l'article 2 de la proposition de loi, cela concerne notamment le terrorisme, le blanchiment, le trafic illicite de stupéfiants et d'armes, le trafic et la traite d'êtres humains, l'exploitation de la prostitution, la fraude fiscale et sociale, la contrefaçon, ...

² Les résultats de l'enquête d'intégrité peuvent donner lieu au refus/à la suspension/à l'abrogation du permis d'exploitations qui y sont soumises ou à la fermeture d'un établissement accessible au public qui n'est pas soumis à un permis, après décision en la matière du Collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal (voir l'art. 18 de la proposition de loi).

³ Dans ce cadre, les mêmes critères - en matière de risques/de prévention de la criminalité grave et organisée - que ceux pour l'enquête d'intégrité susmentionnée sont pris en considération, comme cela figure dans la Nouvelle Loi communale (voir l'art. 9 de la proposition de loi).

sécurité, la Cellule de traitement des informations financières, le SPF Finances, des autorités judiciaires et divers services d'inspection (voir l'article 8 de la proposition de loi)⁴.

6. La proposition de loi crée les nouveaux traitements de données suivants :
- dans le chef de la DEIPP, dans le cadre de la rédaction d'avis :
 - aux autorités fédérales, régionales et locales dans des dossiers relatifs à l'attribution de marchés publics ou de contrats de concession et à l'octroi de subventions ;
 - aux communes dans le cadre d'une enquête d'intégrité ;
 - dans le chef des communes :
 - dans le cadre de l'enquête d'intégrité ;
 - dans le cadre de la création d'un fichier communal d'enquêtes d'intégrité.

Antécédents

7. Le 16 mai 2019, le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a déjà sollicité l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi *relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics et modifiant la Nouvelle Loi communale, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes* (ci-après l'avant-projet).

En la matière, l'Autorité a émis le 3 juillet 2019 l'avis très détaillé n° 133/2019 qui énumère en une vingtaine de points les adaptations qui, selon l'Autorité, s'imposent dans le texte de l'avant-projet eu égard à la réglementation de protection des données en vigueur⁵.

8. La proposition de loi actuellement soumise pour avis est une reprise de l'avant-projet susmentionné, bien que ce soit sous un nom modifié, cette reprise étant par ailleurs adaptée de manière limitée et ponctuelle suite aux remarques formulées précédemment - notamment par l'Autorité et le Conseil d'État.

9. Dès lors, l'Autorité vérifiera dans le présent avis si et dans quelle mesure les adaptations déjà suggérées dans l'avis susmentionné n° 133/2019 ont effectivement été mises en œuvre dans le nouveau texte proposé.

⁴ Vu les compétences en la matière dans le chef de l'Organe de contrôle de l'information policière, du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité et du Comité permanent de contrôle des services de police (art. 71, 95 et 161 de la LTD), la demande d'avis a également été transmise à ces autorités de contrôle au niveau de la protection des données.

⁵ Le 5 septembre 2018, l'Autorité a également déjà émis dans ce contexte l'avis n° 75/2018 concernant un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Remarques générales

10. En premier lieu, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article 1^{er} du RGPD, lu à la lumière du considérant 14 du RGPD, la protection qui est offerte par le RGPD se rapporte uniquement à des personnes physiques et ne concerne donc pas le traitement de données relatives à des personnes morales et à des entreprises établies en tant que personnes morales.

11. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la *Constitution* et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une "disposition légale suffisamment précise" qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique⁶. Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- des finalités déterminées, explicites et légitimes des traitements de données à caractère personnel ;
- de la désignation du responsable du traitement.

Dans la mesure où les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce qui est le cas en l'occurrence⁷, la disposition légale en la matière comprend également les éléments essentiels (supplémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- les catégories de destinataires des données à caractère personnel ;⁸
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées.

⁶ Voir DEGRAVE, E., *"L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

⁷ Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur attire lui-même explicitement l'attention sur le fait que la proposition de loi concerne des traitements de catégories particulières de données à caractère personnel (sensibles) au sens des articles 9 et 10 du RGPD ; que les traitements ont lieu à des fins de surveillance et de contrôle ; que les traitements impliquent un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources ; que les traitements permettent d'aboutir à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées et que la proposition de loi soumise pour avis prévoit l'utilisation du numéro d'identification du Registre national.

⁸ Pour de futurs destinataires éventuels - actuellement encore non connus -, ceci peut éventuellement constituer la législation sur laquelle se basera le destinataire/tiers pour le traitement en question. En pareil cas, il appartient au responsable du traitement en la matière de garantir la transparence nécessaire à l'égard des personnes concernées ; on ne peut en effet pas attendre de ces dernières qu'elles doivent elles-mêmes rechercher dans divers textes de loi les différents destinataires de leurs données et les finalités pour lesquelles ceux-ci les utilisent (ultérieurement).

Le pouvoir exécutif ne peut être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Évaluation de la mise en œuvre des remarques de l'avis n° 133/2019

12. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure il a été procédé, dans la présente proposition de loi, à la mise en œuvre effective, dans une version précédente du texte à laquelle il est fait référence ci-après comme étant l'avant-projet, des adaptations jugées nécessaires en vertu de l'avis n° 133/2019.

13. Aux points 13 et 37 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité attirait l'attention sur le fait que l'avant-projet ne prévoyait aucun fondement juridique pour le traitement des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD mais uniquement pour celles au sens de l'article 10 du RGPD. L'Autorité faisait remarquer qu'il ne semblait toutefois pas exclu que des informations provenant de la police ou des services de renseignement et de sécurité fassent également mention de l'origine ethnique, de l'opinion politique, de la conviction religieuse ou philosophique.

À présent, la proposition de loi mentionne explicitement aussi bien des données visées à l'article 10 du RGPD que des données visées à l'article 9 du RGPD (pour autant qu'elles concernent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques) comme nécessaires dans le cadre tant de la mission d'avis de la DEIPP (voir l'article 11, deuxième alinéa de la proposition de loi) que dans le cadre de l'enquête d'intégrité communale (voir l'article 19 de la proposition de loi qui insère l'article 119^{quater}, § 4 de la Nouvelle Loi communale).

14. L'Autorité estimait que la formulation à l'article 11, premier alinéa de l'avant-projet de la finalité pour laquelle la DEIPP traitait des données à caractère personnel était assez confuse (voir le point 18 de l'avis n° 133/2019). Dans la proposition de loi, le texte de l'article 11, premier alinéa a été considérablement simplifié et il n'est plus fait mention que de l'avis (d'intégrité) motivé (en tant que seule finalité du traitement), soit à la demande d'autorités dans des dossiers relatifs à l'attribution de marchés publics ou de contrats de concession et à l'octroi de subventions, soit à la demande de communes dans le cadre d'une enquête d'intégrité. La finalité ainsi mentionnée peut être qualifiée de déterminée et d'explicite, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD.

Dans le même contexte, à l'article 18 de la proposition de loi, l'enquête d'intégrité a été délimitée de manière plus concrète en ajoutant à "*la prévention de la criminalité grave et organisée*" un renvoi explicite aux infractions ainsi visées (comme d'ailleurs cela avait été suggéré par l'Autorité au point 20 de son avis n° 133/2019).

15. La refonte de l'article 9 dans la proposition de loi doit répondre à la demande de l'Autorité de définir plus clairement le rôle de la DEIPP, en particulier dans le cadre de dossiers relatifs à l'attribution de marchés publics et de contrats de concession et à l'octroi de subventions (points 19 et 24 à 35 de l'avis n° 133/2019). Il en ressort à présent clairement que peu importe l'acte juridique dans le cadre duquel l'avis de la DEIPP est demandé, c'est toujours le même contrôle qui est effectué à l'aide des mêmes critères (repris à l'article 119^{ter}, § 6 de la Nouvelle Loi communale, tel qu'inséré par l'article 18 de la proposition de loi)⁹.

La proposition de loi tient ainsi compte des remarques formulées en la matière par l'Autorité.

16. Au point 42 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité attirait l'attention sur le fait qu'il n'était pas clair de savoir ce qu'impliquait concrètement l'analyse de risques préalable, dont il était question à l'article 18 de l'avant-projet insérant le nouvel article 119^{ter} de la Nouvelle Loi communale et plus particulièrement de savoir si des données à caractère personnel (complémentaires) seraient traitées dans ce cadre.

L'Exposé des motifs de la proposition de loi explique à présent que cette analyse du risque porte - simplement - sur des phénomènes de criminalité ; les chiffres de la criminalité d'une zone de police déterminée peuvent ainsi par exemple révéler plus d'infractions dans un secteur déterminé. Bien que l'Exposé des motifs ne le mentionne pas explicitement, l'Autorité estime pouvoir en déduire que l'analyse de risques est réalisée à l'aide de données statistiques anonymes et donc pas à l'aide de données à caractère personnel. Il convient néanmoins de le mentionner explicitement¹⁰.

17. Au point 48 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité insistait pour que soient davantage précisées "*les données financières, administratives et les données en matière judiciaire*" pouvant être traitées dans le cadre de l'enquête d'intégrité communale en vertu de l'article 119^{quater}, § 2 de la Nouvelle Loi communale qui devait être inséré par l'article 19 de l'avant-projet.

La proposition de loi ne change rien sur ce plan. Dès lors, la remarque susmentionnée de l'Autorité reste toujours d'actualité.

⁹ Ceci est encore explicité dans l'Exposé des motifs (de l'article 9 de la proposition de loi) : "*Selon le cadre dans lequel l'avis est demandé, l'objectif est que la DEIPP procède à un contrôle identique pour les différents types d'acte juridique. En effet, tant dans le cadre de l'enquête d'intégrité que dans le cadre de l'octroi d'un marché public ou d'une concession, ou de l'octroi d'une subvention, la DEIPP devra toujours examiner s'il existe un risque sérieux que l'exploitation, le marché public, la concession ou la subvention serve à utiliser des avantages, financiers ou non, tirés d'infractions antérieures ou à commettre d'autres infractions, ou bien devra examiner s'il existe des indices sérieux que des infractions ont été commises en vue d'exploiter l'établissement ou d'obtenir le marché public, la concession ou la subvention.*"

Dans ce cadre, l'Exposé des motifs précise également encore à cet égard ce qui suit : "*Il convient par ailleurs de préciser qu'en fonction du type d'acte juridique, le pouvoir local (et non la DEIPP) doit encore vérifier lui-même si les conditions fixées par la législation spécifique sont remplies :*

- *dans le cadre de l'attribution d'un marché public ou de contrats de concession, il doit vérifier s'il existe des motifs d'exclusion obligatoires ou facultatifs au sens des articles 67 à 69 de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics' et des articles 50 à 52 de la loi du 17 juin 2016 'relative aux contrats de concession' ;*
- *dans le cadre de l'octroi de subventions au sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933, il doit vérifier si les déclarations qui doivent être faites par les demandeurs sont "sincères et complètes".*

¹⁰ Dans la mesure où l'analyse de risques se ferait quand même à l'aide d'un traitement de données à caractère personnel, l'Autorité rappelle sa remarque formulée précédemment selon laquelle la délégation au Roi prévue en la matière n'est dès lors pas conforme au principe de légalité.

18. À la suite de la remarque de l'Autorité formulée au point 49 de l'avis n° 133/2019 relative à une soumission non-conforme d'un protocole à l'Autorité de protection des données, le passage concerné a été supprimé en conséquence dans la présente proposition de loi (article 19, insérant l'article 119^{quater}, § 1^{er}, deuxième alinéa de la Nouvelle Loi communale).

19. Au point 50 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité insistait pour que soit reformulée la limitation de temps à l'article 119^{quater}, § 1^{er}, cinquième alinéa de la Nouvelle Loi communale, tel qu'inséré par l'article 19 de l'avant-projet.

La proposition de loi tient compte de cette requête.

20. Au point 52 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité demandait également la suppression de l'article 119^{quinquies}, § 2, premier alinéa, 3° de la Nouvelle Loi communale, tel qu'inséré par l'article 20 de l'avant-projet. L'Autorité jugeait que la reprise distincte dans le fichier communal d'enquêtes d'intégrité des données sur lesquelles repose une décision de refuser, suspendre ou abroger un permis ou de procéder à la fermeture d'un établissement était excessive et disproportionnée alors que la décision même (qui doit être motivée) y est déjà reprise.

La proposition de loi n'a pas tenu compte de cette remarque. L'Autorité insiste donc à nouveau pour que le passage en question soit supprimé.

21. L'Autorité estimait que les personnes pour lesquelles l'enquête d'intégrité a été clôturée sans suite (et n'a pas conduit à la prise de mesures comme une fermeture) devaient immédiatement être supprimées du fichier communal d'enquêtes d'intégrité (voir les points 51 et 53 de l'avis n° 133/2019). La proposition de loi tient compte de cette remarque en ajoutant à l'article 119^{quinquies}, § 1^{er}, premier alinéa de la Nouvelle Loi communale (inséré par l'article 20 de la proposition de loi) les termes "*ayant débouché sur une décision visée à l'article 119^{ter}, § 6*", limitant ainsi comme demandé la catégorie de personnes concernées au sujet desquelles des données doivent être enregistrées dans le fichier communal.

22. Au point 55 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité recommandait de limiter le fichier communal d'enquêtes d'intégrité à une seule commune, par analogie avec le registre communal des sanctions administratives (voir l'article 119^{quinquies}, § 5 de la Nouvelle Loi communale tel qu'inséré par l'article 20 de l'avant-projet).

L'Autorité prend acte du fait que dans la proposition de loi, la possibilité de créer un fichier commun d'enquêtes d'intégrité pour plusieurs communes a été supprimée. Il a donc été tenu compte de la remarque formulée.

23. L'Autorité estimait également que les personnes concernées (en tant qu'élément essentiel du traitement) devaient être déterminées explicitement (voir les points 57 à 63 de l'avis n° 133/2019). Elle critiquait surtout dans ce cadre un passage de l'Exposé des motifs de l'avant-projet qui semblait également viser sous la dénomination "l'exploitant concerné" (voir l'article 119^{ter}, § 5 et l'article 119^{quater}, § 1^{er}, premier alinéa de la Nouvelle Loi communale, tels qu'insérés respectivement par les articles 18 et 19 de l'avant-projet) tout(e)s ses "(autres types de) relations (commerciales)". Cette formulation fourre-tout dans l'Exposé des motifs était perçue comme problématique par l'Autorité.

L'Autorité constate que ce passage a entre-temps été supprimé de l'Exposé des motifs de l'actuelle proposition de loi.

24. Au point 67 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité demandait de préciser pour quelle finalité les données du fichier communal d'enquêtes d'intégrité étaient éventuellement anonymisées après expiration du délai de conservation maximal.

L'Autorité prend acte du fait que l'Exposé des motifs de la proposition de loi précise à présent que ces données anonymisées peuvent conserver leur pertinence dans le cadre de l'étude de phénomènes de criminalité.

25. Au point 68 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité attirait l'attention sur une contradiction relative à l'identité du responsable du traitement pour les traitements effectués par la DEIPP entre d'une part l'article 13, premier alinéa de l'avant-projet ("directeur de la DEIPP") et l'Exposé des motifs de cet avant-projet ("les ministres de l'Intérieur et de la Justice") qui devait être éliminée/corrigée.

Aucune suite n'a été réservée à cette remarque dans l'actuelle proposition de loi ou dans son Exposé des motifs. Dès lors, l'Autorité insiste à nouveau pour qu'un des deux textes soit adapté afin d'exclure le moindre doute. Il importe en effet que les personnes concernées sachent toujours clairement à qui s'adresser en vue d'exercer et de faire respecter les droits que leur confère le RGPD.

26. L'Autorité estimait qu'une adaptation de l'article 16, § 2 de l'avant-projet s'imposait en ce sens que la DEIPP pourrait communiquer certaines de ses "constatations" à des instances comme la Sûreté de l'État, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, la Cellule de traitement des informations financières et des autorités judiciaires mais pas les données (à caractère personnel) sous-jacentes qui ont été collectées par la DEIPP auprès d'autres autorités dans le cadre de sa mission d'avis. Ces données (à caractère personnel) doivent en effet être réclamées auprès de leur source par les instances susmentionnées elles-mêmes (en respectant les formalités éventuelles telles qu'un protocole et/ou une autorisation) (voir les points 70 et 71 de l'avis n° 133/2019).

L'article 16 de la proposition de loi établit à présent cette nuance.

27. Au point 72 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité demandait de définir les catégories de destinataires auxquels il est fait référence à l'article 11, troisième alinéa, 6°, d) de l'avant-projet et à l'article 119^{quater}, § 4, premier alinéa, 7°, d) de la Nouvelle Loi communale (en vertu de l'article 19 de l'avant-projet). Ces articles prévoient que les fichiers de journalisation qui doivent être tenus à jour par le responsable du traitement doivent notamment permettre d'établir "*les catégories de destinataires des données à caractère personnel et si, possible, l'identité des destinataires de ces données*", sans que ces catégories de destinataires soient précisées.

La proposition de loi n'a pas modifié les articles concernés sur ce point.

La remarque formulée précédemment reste donc d'application. En tant qu'élément essentiel d'un traitement de données à caractère personnel qui représente une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées (voir ci-dessus le point 11 du présent avis), les catégories de destinataires doivent être mentionnées dans la proposition de loi¹¹.

28. Aux points 73 et 78 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité insistait pour que soit retravaillé l'article 14 de l'avant-projet concernant les exceptions aux droits du RGPD à l'égard de la DEIPP et le système d' "accès indirect" via l'Autorité.

La proposition de loi est restée inchangée sur ce point. L'Autorité insiste dès lors à nouveau pour que les adaptations qu'elle a demandées en la matière soient apportées.

29. Au point 80 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité soulignait en outre que la personne concernée devait être informée du fait qu'une enquête d'intégrité de la commune avait été clôturée sans suite, et ce en vue de l'exercice des droits qui lui sont conférés par le RGPD.

La proposition de loi ne change rien à ce niveau-là. La remarque formulée précédemment est donc maintenue.

Dans le contexte, il convient également de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par actes préparatoires afférents à cette enquête d'intégrité (voir le point 81 de l'avis n° 133/2019).

Dans la proposition de loi, les actes préparatoires sont à présent tout simplement supprimés.

30. En vertu de l'interdiction de retranscription du RGPD¹², l'Autorité insistait, au point 84 de l'avis n° 133/2019, pour que soient supprimés l'article 11, troisième alinéa, 5° et l'article 13, troisième alinéa

¹¹ Pour de futurs destinataires éventuels - actuellement encore non connus -, ceci peut éventuellement constituer la législation sur laquelle se basera le destinataire/tiers pour le traitement en question. En pareil cas, il appartient au responsable du traitement en la matière de garantir la transparence nécessaire à l'égard des personnes concernées ; on ne peut en effet pas attendre de ces dernières qu'elles doivent elles-mêmes rechercher dans divers textes de loi les différents destinataires de leurs données et les finalités pour lesquelles ceux-ci les utilisent (ultérieurement).

¹² Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez également et notamment CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

de l'avant-projet ainsi que l'article 119^{quater}, § 4, premier alinéa, 5° de la Nouvelle Loi communale, inséré par l'article 19 de l'avant-projet.

Cette remarque reste d'application pour l'article 11, troisième alinéa, 5° de la proposition de loi qui est à présent soumise.

31. Au point 85 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité insistait sur la nécessité de conserver les fichiers de journalisation pendant 10 ans.

Dans la proposition de loi, les articles en question ont également été effectivement adaptés en ce sens (l'article 11, troisième alinéa, 6°, *in fine*, et l'article 119^{quater}, § 4, deuxième alinéa, 6°, *in fine*, de la Nouvelle Loi communale, tel qu'inséré par l'article 19 de la proposition de loi).

32. Au point 90 de l'avis n° 133/2019, l'Autorité attirait l'attention du demandeur sur l'applicabilité des articles 46 et 49 du RGPD en cas de transfert de données à caractère personnel à des pays tiers qui ne bénéficient pas d'une décision d'adéquation.

L'Autorité prend acte de l'ajout explicite dans l'Exposé des motifs de l'article 15 de la proposition de loi que le transfert à des pays tiers qui ne bénéficient pas d'une décision d'adéquation n'est possible que dans la mesure où on peut invoquer un des cas mentionnés aux articles 46 ou 49 du RGPD.

33. Enfin, l'Autorité insistait sur la discordance entre "secret professionnel" et "caractère confidentiel" (voir le point 94 de l'avis n° 133/2019).

Ni la proposition de loi, ni l'Exposé des motifs ne clarifie cette discordance. Par conséquent, la remarque formulée précédemment en la matière reste d'application.

PAR CES MOTIFS, l'Autorité

estime que dans la version actuelle de la proposition de loi, les adaptations suivantes déjà suggérées précédemment s'imposent toujours :

- préciser davantage les catégories de données "*données financières, administratives et les données en matière judiciaire*" à l'article 119^{quater}, § 2 de la Nouvelle Loi communale, tel qu'inséré par l'article 19 de la proposition de loi (voir le point 17) ;
- supprimer l'article 119^{quinquies}, § 2, premier alinéa, 3° de la Nouvelle Loi communale, tel qu'inséré par l'article 20 de la proposition de loi (voir le point 20) ;
- éliminer la contradiction/le manque de précision concernant l'identité du responsable du traitement (voir le point 25) ;
- préciser les catégories de destinataires de données à caractère personnel (voir le point 27) ;

Avis 84/2020 - 11/11

- retravailler l'article 14 de la proposition de loi qui régit les exceptions aux droits du RGPD (voir le point 28) ;
- informer la personne concernée lorsque l'enquête d'intégrité est clôturée sans suite, en vue de l'exercice des droits du RGPD (voir le point 29) ;
- supprimer l'article 11, troisième alinéa, 5° de la proposition de loi en vertu de l'interdiction de retranscription (voir le point 30) ;
- clarifier la discordance entre "secret professionnel" et "caractère confidentiel" (voir le point 33).



Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances





Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 84/2020 van 11 september 2020

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen betreffende bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordelingen voor Openbare Besturen (CO-A-2020-081)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de heer Patrick Dewael, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ontvangen op 17/07/2020;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 11 september 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna de aanvrager) verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen betreffende bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordelingen voor Openbare Besturen (hierna het wetsvoorstel).

Context

2. Het wetsvoorstel wil overheden een instrument aanreiken om ernstige en georganiseerde criminaliteit¹ te voorkomen.

3. Het spitst zich in eerste instantie toe op gemeenten door hun handhavingsbevoegdheden in het kader van openbare orde te verhogen en door een wettelijke basis te creëren die de burgemeester ondubbelzinnig (bijkomende) bevoegdheden geeft ter voorkoming van ernstige en georganiseerde criminaliteit. Hiertoe wordt het concept "integriteitsonderzoek" in de Nieuwe Gemeentewet verankerd en omkaderd. Het is de bedoeling de gemeenten in staat te stellen om, na een voorafgaandelijke risico-analyse, een gemeentelijke politieverordening goed te keuren die het mogelijk maakt om de uitbating van publiek toegankelijke inrichtingen in een bepaalde sector te onderwerpen aan een integriteitsonderzoek met als finaliteit "het voorkomen van ernstige en georganiseerde criminaliteit".² In het kader van dit integriteitsonderzoek kan een gemeente het niet-bindend advies inwinnen van de Directie voor Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (hierna "DIOB"), welke bij onderhavig wetsvoorstel in het leven wordt geroepen.

4. Daarnaast kunnen ook andere overheden die subsidies verlenen of een overheidsopdracht of een concessie gunnen, een beroep doen op de diensten van de DIOB om een ('integriteits')advies³ te verstrekken met betrekking tot natuurlijke – en/of rechtspersonen die meedingen voor een overheidsopdracht of concessie of die subsidies aanvragen.

5. De DIOB is dus de nieuwe directie -onder het gemeenschappelijk gezag van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken- die door het wetsvoorstel in het leven wordt geroepen om de hiervoor

¹ Ingevolge artikel 2 van het wetsvoorstel heeft deze betrekking op o.m. terrorisme, witwassen, illegale drug- en wapenhandel, mensensmokkel en –handel, exploitatie van prostitutie, fiscale en sociale fraude, namaak,

² De resultaten van het integriteitsonderzoek kunnen aanleiding geven tot het weigeren/schorsen/opheffen van de vergunning van daaraan onderworpen uitbatingen of tot sluiting van een niet aan vergunning onderworpen publiek toegankelijke inrichting, na beslissing terzake door het College van burgermeester en schepenen of het gemeentecollege (zie art. 18 van het wetsvoorstel)

³ Hierbij komen dezelfde criteria -op het vlak van risico op/voorkomen van ernstige en georganiseerde criminaliteit- aan bod als in voormeld integriteitsonderzoek, zoals dit wordt ingeschreven in de Nieuwe Gemeentewet (zie art. 9 van het wetsvoorstel).

vermelde adviestaak te vervullen. Het wetsvoorstel voorziet dat de DIOB daartoe gegevens kan opvragen bij een hele waaier aan diensten waaronder de politie, het centraal strafregister, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Cel voor financiële informatieverwerking, de FOD Financiën, gerechtelijke overheden en diverse inspectiediensten (zie artikel 8 van het wetsvoorstel).⁴

6. Het wetsvoorstel schept volgende nieuwe gegevensverwerkingen:

- in hoofde van de DIOB n.a.v. zijn adviesverlening aan:
 - federale, regionale en lokale overheden in dossiers betreffende gunning overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten en betreffende toekenning van subsidies;
 - aan gemeenten in het kader van een integriteitsonderzoek;
- in hoofde van de gemeenten:
 - n.a.v. het integriteitsonderzoek;
 - n.a.v. de creatie van een gemeentelijk bestand van integriteitsonderzoeken.

Voorgaanden

7. Op 16 mei 2019 verzocht de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken reeds om het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van wet *betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en tot wijziging van de Nieuwe gemeentewet, de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen* (hierna het voorontwerp).

De Autoriteit bracht terzake op 3 juli 2019 het zeer omstandig advies nr. 133/2019 uit, waarbij in een 20-tal punten de aanpassingen werden opgesomd die zich volgens de Autoriteit in de tekst van het voorontwerp opdrongen in navolging van de geldende gegevensbeschermingsreglementering.⁵

8. Het actueel voor advies voorgelegde wetsvoorstel betreft een herneming van voormeld voorontwerp, zij het onder een gewijzigde naam en voorts beperkt en punctueel bijgestuurd in navolging van de eerder -o.a. door de Autoriteit en de Raad van State- geformuleerde opmerkingen.

⁴ Gelet op de bevoegdheden terzake in hoofde van het Controleorgaan op de politionele informatie, het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (zie artt. 71, 95 en 161 WVG), werd de adviesaanvraag ook aan deze toezichhoudende autoriteiten op het vlak van gegevensbescherming doorgestuurd.

⁵ Op 5 september 2018 bracht de Autoriteit in deze context ook reeds advies nr. 75/2018 uit inzake een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving.

9. Bijgevolg zal de Autoriteit in onderhavig advies nagaan of en in welke mate de in voormeld advies nr. 133/2019 reeds gesuggereerde aanpassingen in de nieuw voorgelegde tekst effectief werden geïmplementeerd.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

Algemene opmerkingen

10. In eerste instantie herinnert de Autoriteit eraan dat, overeenkomstig artikel 1 AVG, gelezen in het licht van overweging 14, de bescherming die geboden wordt door de AVG louter betrekking heeft op natuurlijke personen en aldus geen betrekking heeft op de verwerking van gegevens over rechtspersonen en met name als rechtspersonen gevestigde ondernemingen.

11. De Autoriteit herinnert er voorts aan dat -in navolging van een samenlezing van artikel 8 EVRM, artikel 22 van de Grondwet en artikel 6.3 van de AVG- elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling worden de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven.⁶ Het gaat hierbij minstens om:

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.

Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, wat *in casu* het geval is⁷, omvat de wettelijke bepaling terzake tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen:

- de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;

⁶ Zie DEGRAVE, E., *"L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

⁷ De aanvrager vestigt er in het formulier voor het aanvragen van het advies ook zelf uitdrukkelijk de aandacht op dat het wetsvoorstel verwerkingen betreft van speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van artikelen 9 en 10 AVG; dat de verwerkingen plaatsvinden voor toezichts- of controledoeleinden; dat de verwerkingen de kruising of koppeling impliceren van persoonsgegevens afkomstig uit verschillende bronnen; dat de verwerkingen kunnen leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen en dat het voor advies voorgelegde wetsvoorstel in het gebruik van het Rijksregisternummer voorziet.

- de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
- de categorieën van bestemmingen van de persoonsgegevens;⁸
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens.

De uitvoerende macht kan slechts worden gemachtigd met het oog op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.

Evaluatie van de implementering van de opmerkingen uit advies nr. 133/2019

12. De Autoriteit zal hieronder nagaan of en in welke mate in het huidige wetsvoorstel werd overgegaan tot effectieve implementering van de ingevolge advies nr. 133/2019 noodzakelijk geachte aanpassingen aan een eerdere versie van de tekst waarnaar hieronder wordt verwezen als het voorontwerp.

13. In randnummers 13 en 37 van advies nr. 133/2019 vestigde de Autoriteit er de aandacht op dat het voorontwerp geen rechtsgrond voorzag voor de verwerking van de bijzondere categorieën van gegevens in de zin van artikel 9 AVG, maar enkel voor die van artikel 10 AVG. De Autoriteit merkte op dat het nochtans niet uitgesloten lijkt dat informatie afkomstig van politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten ook gewag zou maken van etnische afkomst, politieke opvattingen of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigen.

Het wetsvoorstel vermeldt thans uitdrukkelijk zowel gegevens bedoeld in artikel 10 AVG, als deze bedoeld in artikel 9 AVG (voor zover ze betrekking hebben op ras of etnische afstamming, politieke opvattingen, religieuze of filosofische overtuigingen) als noodzakelijk in het kader van zowel de adviesopdracht van de DIOB (zie artikel 11, tweede lid, van het wetsvoorstel) als in het kader van het gemeentelijk integriteitsonderzoek (zie artikel 19 van het wetsvoorstel tot invoering van artikel 119^{quater}, §4 van de Nieuwe Gemeentewet).

14. De Autoriteit was van oordeel dat de formulering in artikel 11, eerste lid van het voorontwerp van het doeleinde waarvoor de DIOB persoonsgegevens verwerkt nogal warrig was (zie randnummer 18 van advies nr. 133/2019). In het wetsvoorstel werd de tekst van artikel 11, eerste lid, aanzienlijk vereenvoudigd waarbij nog enkel melding wordt gemaakt van het gemotiveerd (integriteits)advies (als enig verwerkingsdoeleinde), hetzij op vraag van overheden in dossiers betreffende gunning overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten en betreffende toekenning van subsidies, hetzij op

⁸ Voor gebeurlijke -thans nog niet gekende- toekomstige ontvangers kan dit eventueel ook de wetgeving zijn waarop de ontvanger/derde partij zich baseert voor de verwerking in kwestie. In dergelijk geval komt het toe aan de verwerkingsverantwoordelijke terzake de nodige transparantie te garanderen ten aanzien van de betrokkenen; er kan van deze laatsten immers niet worden verwacht dat zij zelf in diverse wetteksten moeten op zoek gaan naar de verschillende ontvangers van hun gegevens en voor welke doeleinden zij deze (verder) aanwenden.

vraag van gemeenten in het kader van een integriteitsonderzoek. Het aldus vermelde doeleinde kan worden bestempeld als welbepaald en uitdrukkelijk omschreven conform artikel 5.1.b) AVG.

In dezelfde context werd in artikel 18 van het wetsvoorstel het integriteitsonderzoek concreter afgebakend door aan *"het voorkomen van ernstige en georganiseerde criminaliteit"* een uitdrukkelijke verwijzing toe te voegen naar de daarbij geviseerde strafbare feiten (zoals overigens door de Autoriteit gesuggereerd in randnummer 20 van advies nr. 133/2019).

15. De herwerking van artikel 9 in het wetsvoorstel, moet tegemoet komen aan de vraag van de Autoriteit om duidelijker de rol van de DIOB te omschrijven, inzonderheid in het kader van dossiers inzake gunnen van overheidsopdrachten en concessieovereenkomst en het toekennen van subsidies (randnummers 19 en 24 tot 35 van advies nr. 133/2019). Hieruit blijkt nu duidelijk dat, ongeacht in het kader van welke rechtshandeling de DIOB om advies wordt verzocht, steeds dezelfde controletoeits aan de hand van dezelfde criteria (opgenomen in artikel 119*ter*, §6, van de Nieuwe Gemeentewet, zoals ingevoerd door artikel 18 van het wetsvoorstel) wordt uitgevoerd.⁹

Hiermee komt het wetsvoorstel tegemoet aan de bedenkingen terzake van de Autoriteit.

16. De Autoriteit wees er in randnummer 42 van advies nr. 133/2019 op dat het onduidelijk was wat de voorafgaande risico-analyse concreet inhoudt, waarvan sprake in artikel 18 van het voorontwerp tot invoering van het nieuw artikel 119*ter* van de Nieuwe Gemeentewet en, meer in het bijzonder, of daarbij (bijkomend) persoonsgegevens worden verwerkt.

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel legt thans uit dat deze risicoanalyse -eenvoudig gesteld- criminaliteitsfenomenen analyseert; zo kunnen criminaliteitscijfers van een bepaalde politiezone bv. meer inbreuken blootleggen in een bepaalde sector. Hoewel de Memorie van Toelichting zulks niet uitdrukkelijk vermeldt, meent de Autoriteit eruit te kunnen afleiden dat de risicoanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van anonieme statistische gegevens en dus niet aan de

⁹ In de Memorie van Toelichting (bij artikel 9 van het wetsvoorstel) wordt dit nogmaals geëxpliciteerd: *"Volgens het kader waarbinnen het advies aangevraagd wordt, is het de bedoeling dat de DIOB in elk van de verschillende rechtshandelingen dezelfde controletoeits hanteert. In het kader van zowel het integriteitsonderzoek, het gunnen van een overheidsopdracht, concessieovereenkomst als bij het toekennen van een subsidie moet de DIOB namelijk steeds onderzoeken of er een ernstig risico bestaat dat de uitbating, overheidsopdracht, concessieovereenkomst of subsidie zal gebruikt worden om voordelen, al dan niet van financiële aard, uit eerder gepleegde strafbare feiten te benutten of om andere strafbare feiten te plegen, dan wel of er ernstige aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten gepleegd zijn om de inrichting uit te baten, de overheidsopdracht, concessieovereenkomst of subsidie te bekomen."*

Aansluitend preciseert de Memorie van Toelichting terzake ook nog het volgende: *"Er moet daarnaast ook verduidelijkt worden dat afhankelijk van de soort rechtshandeling, het lokaal bestuur (en niet de DIOB) nog steeds zelf onderzoek moet doen naar de voorwaarden die de specifieke wetgeving stelt:*

- *In het kader van het gunnen van overheidsopdracht of van concessieovereenkomsten, moet zij nagaan of er verplichte of facultatieve gronden tot uitsluiting bestaan als bedoeld in de artikelen 67 tot en met 69 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten en de artikelen 50 tot en met 52 van de wet van 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten;*
- *In het kader van het toekennen van subsidies zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 31 mei 1933, moet zij nagaan of de verklaringen die de aanvragers moeten afleggen 'oprecht en volledig' zijn."*

hand van persoonsgegevens. Het verdient niettemin aanbeveling zulks ook uitdrukkelijk te vermelden.¹⁰

17. In randnummer 48 van advies nr. 133/2019 drong de Autoriteit aan op nadere precisering van de "*financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens*" die ingevolge het door artikel 19 van het voorontwerp in te voeren artikel 119*quater*, §2 van de Nieuwe Gemeentewet, in het kader van het gemeentelijk integriteitsonderzoek kunnen worden verwerkt.

Het wetsvoorstel wijzigt op dit vlak niets, waardoor voormelde opmerking van de Autoriteit nog steeds actueel blijft.

18. In navolging van de opmerking van de Autoriteit in randnummer 49 van advies nr. 133/2019 betreffende een niet-conforme voorlegging van een protocol aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, werd de betreffende passage in het thans voorliggende wetsvoorstel (artikel 19, tot invoering van artikel 119*quater*, §1, tweede lid, van de Nieuwe Gemeentewet) dienovereenkomstig geschrapt.

19. In randnummer 50 van advies nr. 133/2019 drong de Autoriteit aan op een herformulering van de tijdsbeperking in artikel 119*quater*, §1, vijfde lid van de Nieuwe Gemeentewet, zoals ingevoerd door artikel 19 van het voorontwerp.

Het wetsvoorstel komt aan dit verzoek tegemoet.

20. De Autoriteit vroeg in randnummer 52 van advies nr. 133/2019 ook om schrapping van artikel 119*quinquies*, §2, eerste lid, 3°, Nieuwe Gemeentewet, zoals ingevoerd door artikel 20 van het voorontwerp. De Autoriteit oordeelde dat de afzonderlijke opname in het gemeentelijk bestand integriteitsonderzoeken van de gegevens waarop een beslissing steunt om een vergunning te weigeren, schorsen of op het heffen of een inrichting te sluiten overbodig en disproportioneel is, wanneer ook de beslissing zelf (die met redenen omkleed moet zijn) daarin ook reeds wordt opgenomen.

Het wetsvoorstel kwam hieraan niet tegemoet. De Autoriteit dringt dus nogmaals aan op schrapping van de passage in kwestie.

21. De Autoriteit was van oordeel dat personen voor wie het integriteitsonderzoek zonder gevolg werd afgesloten (en niet tot het nemen van maatregelen zoals bv. sluiting heeft geleid), onmiddellijk uit het gemeentelijk bestand van integriteitsonderzoeken moeten worden geschrapt (zie randnummers 51 en 53 van advies nr. 133/2019).

¹⁰ Voor zover de risicoanalyse toch zou gebeuren aan de hand van een verwerking van persoonsgegevens, herhaalt de Autoriteit haar eerder gemaakte opmerking dat alsdan de terzake voorziene delegatie aan de Koning niet strookt met het wettigheidsbeginsel.

Het wetsvoorstel komt aan hieraan tegemoet door toevoeging in artikel 119 *quinquies*, §1, eerste lid, Nieuwe Gemeentewet (ingevoerd door artikel 20 van het wetsvoorstel) van de zinsnede "*dat leidde tot een beslissing zoals bedoeld in artikel 119ter, §6*", waardoor de categorie van betrokkenen waaromtrent gegevens in het gemeentelijk bestand moeten worden geregistreerd in de gevraagde zin wordt ingeperkt.

22. De Autoriteit adviseerde in randnummer 55 van advies nr. 133/2019 om het gemeentelijk bestand van integriteitsonderzoeken te beperken tot 1 gemeente naar analogie met het gemeentelijk register van administratieve sancties (zie artikel 119 *quinquies*, §5, Nieuwe Gemeentewet zoals ingevoerd door artikel 20 van het voorontwerp).

De Autoriteit neemt akte van het feit dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid van de creatie van een voor meerdere gemeenten gezamenlijk bestand van integriteitsonderzoeken werd geschrapt, waardoor aan de gemaakte opmerking werd tegemoet gekomen.

23. De Autoriteit was ook van mening dat de betrokkenen (als essentieel element van de verwerking) ondubbelzinnig moeten worden afgebakend (zie randnummers 57 tot 63 van advies nr. 133/2019). Zij had daarbij vooral kritiek op een passage in de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp die onder de 'betrokken uitbater' (zie artikel 119 *ter*, §5 en artikel 119 *quater*, §1, eerste lid, Nieuwe Gemeentewet zoals ingevoerd door resp. artikelen 18 en 19 van het voorontwerp) ook al diens '(handels)relaties (van gelijk welke aard)' leek te viseren. Deze 'catch all' formulering in de Memorie van toelichting was voor de Autoriteit problematisch.

De Autoriteit stelt vast dat deze passage intussen uit de Memorie van Toelichting bij het actuele wetsvoorstel werd geschrapt.

24. De Autoriteit vroeg in randnummer 67 van advies nr. 133/2019 om te preciseren met welk doeleinde de gegevens van het gemeentelijk bestand van integriteitsonderzoeken, na het aflopen van de maximale bewaartermijn, gebeurlijk worden geanonimiseerd.

De Autoriteit neemt akte van het feit dat de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel thans verduidelijkt dat deze geanonimiseerde gegevens nog steeds relevant kunnen zijn bij het onderzoeken van criminaliteitsfenomenen.

25. In randnummer 68 van advies nr. 133/2019 wees de Autoriteit op een tegenspraak m.b.t. de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen verricht door de DIOB tussen, enerzijds artikel 13, eerste lid van het voorontwerp ('directeur van de DIOB') en de Memorie van Toelichting bij dit voorontwerp ('de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie') die moest worden weggewerkt/verbeterd.

Hieraan werd geen gevolg gegeven in het huidige wetsvoorstel en diens Memorie van Toelichting. De Autoriteit dringt dus nogmaals aan één van beide teksten aan te passen teneinde iedere twijfel terzake

Advies 84/2020 - 9/11

uit te sluiten. Het moet immers voor de betrokkenen te allen tijde duidelijk zijn tot wie zij zich moeten richten met het oog op de uitoefening van de hen door de AVG toegekende rechten.

26. De Autoriteit oordeelde dat zich een aanpassing van artikel 16, §2, van het voorontwerp opdrong in de zin dat de DIOB bepaalde van haar 'bevindingen' zou kunnen meedelen aan instanties als de Veiligheid van de Staat, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, Cel voor financiële informatieverwerking en gerechtelijke overheden, maar niet de onderliggende (persoons)gegevens die door de DIOB bij andere overheden werden ingezameld in het kader van haar adviesopdracht. Deze (persoons)gegevens moeten immers door voormelde instanties zelf (met respect voor gebeurlijke formaliteiten als protocol en/of machtiging) bij de bron ervan worden opgevraagd (zie randnummers 70 en 71 van advies nr. 133/2019).

Artikel 16 van het wetsvoorstel voert deze nuancerings thans in.

27. De Autoriteit verzocht in randnummer 72 van advies nr. 133/2019 om de categorieën van ontvangers te bepalen waarnaar wordt verwezen in artikel 11, derde lid, 6°, d), van het voorontwerp en in artikel 119^{quater}, § 4, eerste lid, 7°, d), Nieuwe Gemeentewet (ingevolge artikel 19 van het voorontwerp). Deze artikelen voorzien dat de door de verwerkingsverantwoordelijke bij te houden logbestanden o.m. moeten toelaten vast te stellen *"de categorieën ontvangers van de persoonsgegevens en, indien mogelijk, de identiteit van de ontvangers van de gegevens"*, zonder dat deze categorieën van ontvangers worden gepreciseerd.

Het wetsvoorstel wijzigde de artikelen in kwestie op dit punt niet.

De eerder gemaakte opmerking blijft dus van kracht. Als essentieel element van een verwerking van persoonsgegevens die een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigt (cf supra: randnummer 11 van onderhavig advies) moeten de categorieën van ontvangers/bestemmingen in het wetsvoorstel worden vermeld.¹¹

28. In randnummers 73 en 78 van advies nr. 133/2019 drong de Autoriteit erop aan om artikel 14 van het voorontwerp met betrekking tot de uitzonderingen op de AVG-rechten jegens de DIOB en het systeem 'onrechtstreekse toegang' via de Autoriteit te herwerken.

Het wetsvoorstel bleef op dit punt ongewijzigd. De Autoriteit dringt bijgevolg nogmaals aan op de door haar terzake gevraagde bijstellingen.

¹¹ Voor gebeurlijke -thans nog niet gekende- toekomstige ontvangers kan dit eventueel ook de wetgeving zijn waarop de ontvanger/derde partij zich baseert voor de verwerking in kwestie. In dergelijk geval komt het toe aan de verwerkingsverantwoordelijke terzake de nodige transparantie te garanderen ten aanzien van de betrokkenen; er kan van deze laatste immers niet worden verwacht dat zij zelf in diverse wetteksten moeten op zoek gaan naar de verschillende ontvangers van hun gegevens en voor welke doeleinden zij deze (verder) aanwenden.

29. De Autoriteit wees er voorts in randnummer 80 van advies nr. 133/2019 op dat de betrokkene moet geïnformeerd worden van het feit dat een integriteitsonderzoek van de gemeente zonder gevolg wordt afgesloten en dit met het oog op de uitoefening van de hem door de AVG toegekende rechten. Het wetsvoorstel wijzigt op dit vlak niets waardoor de eerder gemaakte opmerking blijft gehandhaafd. In de context moest ook worden gepreciseerd wat moet worden verstaan onder de voorbereidende werkzaamheden in verband met dit integriteitsonderzoek (randnummer 81 van advies nr. 133/2019). In het wetsvoorstel worden de voorbereidende werkzaamheden thans eenvoudigweg geschrapt.

30. Ingevolge het overschrijfverbod van de AVG¹², drong de Autoriteit er in randnummer 84 van advies nr. 133/2019 aan op schrapping van in artikel 11, derde lid, 5° en artikel 13, derde lid, van het voorontwerp en artikel 119*quater*, § 4, eerste lid, 5°, van de Nieuwe Gemeentewet, ingevoerd bij artikel 19 van het voorontwerp.

Deze opmerking blijft van kracht voor artikel 11, derde lid, 5° van het thans voorliggende wetsvoorstel.

31. De Autoriteit wees in randnummer 85 van advies nr. 133/2019 op de noodzaak om logbestanden gedurende 10 jaar bij te houden.

In het wetsvoorstel werden de betreffende artikelen ook effectief in die zin aangepast (artikel 11, derde lid, 6°, *in fine*, en artikel 119*quater*, §4, tweede lid, 6°, *in fine*, van de Nieuwe Gemeentewet zoals ingevoerd door artikel 19 van het wetsvoorstel).

32. De Autoriteit vestigde de aandacht van de aanvrager voorts in randnummer 90 van advies nr. 133/2019 op de toepasselijkheid van de artikelen 46 en 49 AVG bij de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen die niet genieten van een adequaatheidsbesluit.

De Autoriteit neemt akte van de uitdrukkelijke toevoeging in de Memorie van Toelichting bij artikel 15 van het wetsvoorstel dat doorgifte aan derde landen die niet genieten van een adequaatheidsbesluit maar mogelijk is voor zover men zich kan beroepen op één van de gevallen vermeld in artikel 46 of 49 AVG.

33. De Autoriteit drong tot slot aan op het uitklaren van de discrepantie tussen "beroepsgeheim" en "vertrouwelijk karakter" (zie randnummer 94 van advies nr. 133/2019).

Noch in het wetsvoorstel, noch in de Memorie van Toelichting wordt deze discrepantie uitgeklaard. De terzake eerder geformuleerde bemerking blijft bijgevolg gelden.

¹² Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een transcriptie ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure" (creëren) een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan (HJEU, 7 februari 1973, *Commission vs. Italië* (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 *Fratelli Variola S.p.A. vs. Italiaanse Administratie van financiën*, Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HJEU, 31 januari 1978, *Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

OM DEZE REDENEN**de Autoriteit,**

is van oordeel dat in de actuele versie van het wetsvoorstel de volgende reeds eerder gesuggereerde aanpassingen zich nog steeds opdringen:

- nadere precisering van de gegevenscategorieën '*financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens*' in artikel 119^{quater}, §2 van de Nieuwe Gemeentewet, zoals ingevoerd door artikel 19 van het wetsvoorstel (zie randnummer 17);
- schrapping van artikel 119^{quinquies}, §2, eerste lid, 3°, Nieuwe Gemeentewet, zoals ingevoerd door artikel 20 van het wetsvoorstel (zie randnummer 20);
- wegwerken van contradictie/onduidelijkheid m.b.t. de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke (zie randnummer 25);
- preciseren van de categorieën van ontvangers van persoonsgegevens (zie randnummer 27);
- herwerken van artikel 14 van het wetsvoorstel dat de uitzonderingen op AVG-rechten regelt (zie randnummer 28);
- kennisgeving aan betrokkene wanneer integriteitsonderzoek zonder gevolg wordt afgesloten, met het oog op de uitoefening van AVG-rechten (zie randnummer 29);
- schrapping van artikel 11, derde lid, 5°, van het wetsvoorstel ingevolge overschrijfverbod (zie randnummer 30);
- uitklaren discrepantie tussen 'beroepsgeheim' en 'vertrouwelijk karakter' (zie randnummer 33).



Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum

