

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Fonction publique, le 11 octobre 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° "créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public", a donné le 3 novembre 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 11e oktober 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot oprichting van een databank betreffende de personeelsleden van de overheidssector", heeft de 3e november 1982 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Le projet a pour objet de créer une banque de données contenant certains renseignements fondamentaux relatifs à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel des administrations, services et établissements assujettis (article 3, § 1er, 1°) ainsi qu'aux cadres de ceux-ci (article 3, § 1er, 2°).

Il ressort du rapport au Roi et des explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du Ministre que le Gouvernement considère une telle banque de données comme un instrument d'information indispensable pour mener à bien, dans le secteur de la fonction publique, une politique visant à la diminution des charges publiques, à l'assainissement des finances publiques et à la création d'emplois.

Il n'est pas douteux que le projet relève ainsi des pouvoirs spéciaux que l'article 1er de la loi du 2 février 1982 a attribués au Roi.

EXAMEN DU TEXTE.Préambule.

Dans l'exercice des pouvoirs spéciaux qui Lui sont attribués par la loi du 2 février 1982, le Roi ne peut Se dispenser

.../...

qu'en cas d'urgence des différentes consultations prévues par les dispositions légales et réglementaires en vigueur, et, notamment, de la consultation syndicale.

Si le Gouvernement estime que cette urgence existe en l'occurrence, il y a lieu de viser l'article 3, § 2, de la loi du 2 février 1982 dans l'alinéa 1er et de viser l'urgence dans un alinéa 2.

+

En raison du contenu de l'article 5, § 2, l'arrêté en projet devrait être proposé et contresigné par le Ministre de la Justice.

DISPOSITIF.

Article 1er.

A l'alinéa 2, mieux vaudrait écrire "rassemble" au lieu de "comprend" et, dans le ~~texte~~ français, "mentionné" au lieu de "repris".

Article 2.

1. Cette disposition détermine le champ d'application de l'arrêté en projet par référence aux personnes à propos desquelles des données devront être recueillies et enregistrées. Elle ne peut être lue indépendamment de l'article 3 qui impose

.../...

aux "autorités ayant dans leurs attributions la gestion des membres du personnel visés à l'article 2 ... l'obligation de communiquer au Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions" les renseignements utiles à la constitution et à la tenue à jour des données statistiques permanentes que le Gouvernement juge indispensables à la politique qu'il entend suivre. Il n'y aurait, en effet, aucune utilité à comprendre dans le champ d'application de l'arrêté en projet des personnes à propos desquelles le Roi ne pourrait imposer la fourniture de données.

Dès lors, il serait plus adéquat d'énumérer à l'article 2 les personnes publiques assujetties à l'arrêté en projet plutôt que les personnes qui vont être répertoriées dans la banque de données. L'expression "membres du personnel" prête d'ailleurs à équivoque, notamment à l'égard des magistrats de l'Ordre judiciaire et du Conseil d'Etat, qui, selon les renseignements obtenus du délégué du Ministre, figurent aussi parmi les personnes relativement auxquelles le Gouvernement entend recueillir les données prévues à l'article 3, § 1er. Sans doute, dans certains cas, comme celui des desservants des cultes, faudra-t-il viser les administrations et services à charge du budget desquels ces personnes sont rémunérées mais cela ne constitue nullement un obstacle à la formule proposée, qui aura d'ailleurs l'avantage de simplifier la rédaction de l'article 3.

2. La loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi doit être interprétée non seulement de façon restrictive, mais d'une manière conforme à la Constitution et notamment au principe de la séparation des pouvoirs qui y est inscrit. S'il n'apparaît pas contraire à ce principe d'obliger les départements de la Justice et de l'Intérieur à fournir des renseignements sur les cadres organiques des magistrats de l'Ordre judiciaire et du Conseil d'Etat, dont les traitements sont à

.../...

charge de leurs budgets respectifs, en revanche, il n'appartient pas au Roi d'imposer des obligations semblables aux Chambres législatives et à la Cour des comptes. Le 2° et le 3° de l'article 2 doivent donc de toute façon être omis.

Article 3.

1. Si la suggestion faite pour l'article 2 est retenue, il suffira d'écrire au début du paragraphe 1er :

"§ 1er. Les personnes publiques visées à l'article 2 communiquent au Ministre ...".

2. Il n'est pas d'usage de rédiger des dispositions normatives au futur de l'indicatif. L'observation vaut aussi pour les articles 4 et 5.

Article 4.

Cette disposition n'a aucune portée normative. Elle contient une déclaration d'intention dont la place est dans le rapport au Roi.

Article 5.

Selon les indications fournies au Conseil d'Etat, cet article réaliserait le voeu du Conseil des Ministres de voir reproduit "le libellé du projet de loi relatif à la protection de certains aspects de la vie privée". Il anticiperait, en ce qui concerne la banque de données créée par l'article 1er, sur le vote dudit projet qui, le moment venu, s'appliquerait à cette banque comme à toutes les autres, rendant l'article 5 sans objet.

Le pouvoir du Roi de créer une banque de données limitée aux renseignements prévus à l'article 3 emporte celui d'empêcher les abus dont elle pourrait être l'occasion.

Sans doute était-il en l'occurrence impossible et en partie superflu d'insérer dans l'arrêté en projet les nombreuses dispositions nécessaires à la prévention des abus auxquels les traitements automatisés de données à caractère personnel peuvent donner lieu en général. Cependant, la protection organisée par l'article 5 est à ce point sommaire qu'elle en apparaît illusoire. Pour ne retenir que deux exemples de ses insuffisances, elle ne prévoit aucun droit d'accès aux données pour les personnes auxquelles ces données se rapportent, ce qui est pourtant considéré comme une garantie essentielle par tous les projets en la matière; par ailleurs, l'article réprime la violation du secret professionnel par les membres de la Commission qu'il crée, mais nullement la collecte et l'enregistrement de données autres que celles que prévoit l'article 3, non plus que les interconnexions avec d'autres traitements. Il doit être entièrement revu.

Article 6.

Cette disposition, aux termes de laquelle

"Les modalités d'exécution du présent arrêté sont déterminées par le Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions"

est excessive ou superflue.

.../...

Si elle se borne à rappeler que le Ministre a le pouvoir d'arrêter les détails d'exécution de l'arrêté en projet, elle est inutile. Si elle tend à donner au Ministre des pouvoirs d'exécution plus larges, qui appartiennent au Roi en vertu de l'article 67 de la Constitution, elle n'est pas conforme à cette dernière disposition. Dans un cas comme dans l'autre, elle doit être omise.

OBSERVATION FINALE.

On peut se demander si, dans certains cas, les dispositions de l'arrêté en projet suffiront à créer l'instrument complet et sûr dont le Gouvernement entend se doter. Suffira-t-il, à cet égard, de la "diligence (du Ministre de la Fonction publique) pour tenir les données à jour" (article 5, § 1er, 2°, du projet)?

L'article 5, § 2, alinéa 4, prévoit, certes, que la Commission consultative de la protection de la vie privée peut "requérir le concours d'experts chargés de procéder à des vérifications sur place après avoir informé le Ministre de la Fonction publique de ses intentions de faire procéder à des vérifications". Cependant, cette disposition, si imprécise qu'en soit la rédaction, ne paraît pas, dans son contexte (1), avoir pour objet de permettre la collecte sur place des données que certaines des personnes publiques assujetties seraient demeurées en défaut de fournir.

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si, dans un souci d'efficacité, il ne conviendrait pas que soient désignés dans le projet des agents auxquels le pouvoir serait donné de procéder, le cas échéant et sur place, aux investigations nécessaires à la constitution et à la tenue à jour de la banque.

(1) Et notamment parce que la commission est créée "auprès du Ministre de la Justice".

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp heeft tot doel een databank op te richten die een aantal fundamentele gegevens bevat in verband met de administratieve en geldelijke toestand van de personeelsleden van de besturen, diensten en instellingen die eraan onderworpen zijn (artikel 3, § 1, 1°) en dezer personeelsformaties (artikel 3, § 1, 2°).

Uit het verslag aan de Koning en uit de inlichtingen welke de gemachtigde van de Minister aan de Raad van State heeft verstrekt, blijkt dat de Regering een zodanige databank beschouwt als een informatie-instrument dat onmisbaar is om in de sector openbaar ambt een beleid te voeren gericht op een vermindering van de openbare lasten, op de gezondmaking van de openbare financiën en op het scheppen van werkgelegenheid.

Het lijdt geen twijfel dat het ontwerp aldus valt onder de bijzondere machten welke artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 aan de Koning heeft toegekend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

In de uitoefening van de bijzondere machten die Hem door de wet van 2 februari 1982 zijn toegekend, kan de Koning

.../...

alleen ingeval van dringende noodzakelijkheid voorbijgaan aan de diverse raadplegingen die zijn voorgeschreven door de geldende wets- en verordeningsbepalingen, inzonderheid de syndicale raadpleging.

Oordeelt de Regering dat die dringende noodzakelijkheid hier aanwezig is, dan dient in het eerste lid te worden verwezen naar artikel 3, § 2, van de wet van 2 februari 1982 en in een tweede lid naar de dringende noodzakelijkheid.

+

Gelet op de inhoud van artikel 5, § 2, zou het ontwerp-besluit ook voorgedragen en medeondertekend moeten worden door de Minister van Justitie.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

In het tweede lid zou beter worden gelezen "vergaart" in plaats van "bevat". In de Franse tekst leze men "mentionné" in plaats van "repris".

Artikel 2.

1. Deze bepaling geeft het toepassingsgebied van het ontwerp-besluit aan door te verwijzen naar de personen omtrent welke de gegevens ingewonnen en geregistreerd zullen worden. Zij kan niet los worden gelezen van artikel 3 dat aan de "overheden tot wier bevoegdheid het beheer van de in artikel

beoogde personeelsleden behoort ... verplicht aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort" de inlichtingen te verstrekken die nuttig zijn voor het aanleggen en bijhouden van de permanente statistische gegevens welke de Regering onmisbaar acht voor het beleid dat zij voornemens is te voeren. Het zou immers geen enkel nut hebben in de werkingssfeer van het ontwerp-besluit ook personen te betrekken ten opzichte van welke de Koning geen gegevensverstrekking zou kunnen voorschrijven.

Het zou dan ook dienstiger zijn in artikel 2 een opsomming te geven van de overheidspersonen die aan het ontwerp-besluit onderworpen zijn veeleer dan van de personen die in de databank opgenomen gaan worden. De term "personeelsleden" kan overigens verwarring stichten, onder meer wat betreft de magistraten van de Rechterlijke Orde en van de Raad van State die, volgens de van de gemachtigde van de Minister verkregen inlichtingen, ook behoren tot de personen omtrent welke de Regering de in artikel 3, § 1, bedoelde gegevens bedoelt in te winnen. In sommige gevallen, zoals b.v. voor de bedienaars van de erediensten, zullen weliswaar de besturen en diensten moeten worden vermeld ten bezware van welker begroting die personen worden bezoldigd, maar dat is geenszins een beletsel voor de voorgestelde formule die overigens het voordeel biedt dat de redactie van artikel 3 erdoor wordt vereenvoudigd.

2. De wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning moet niet alleen op beperkende wijze worden uitgelegd maar ook op een wijze die overeenstemt met de Grondwet en inzonderheid met het daarin gehuldigde beginsel van de scheiding der machten. Lijkt het niet in strijd met dat beginsel de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken te verplichten gegevens te verstrekken over de organieke personeelsformaties van de magistraten van de Rechterlijke Orde en van de Raad van State,

wier wedden ten laste van hun onderscheiden begrotingen komen, het staat daarentegen niet aan de Koning soortgelijke verplichtingen op te leggen aan de Wetgevende Kamers en aan het Rekenhof. De teksten onder 2° en 3° van artikel 2 moeten hoe dan ook vervallen.

Artikel 3.

1. Indien op de voor artikel 2 gedane suggestie wordt ingegaan, kan paragraaf 1 gewoon als volgt beginnen :

"§ 1. De overheidspersonen bedoeld in artikel 2 delen aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort alle inlichtingen, evenals hun bijwerkingen mede betreffende :

2. Het is niet gebruikelijk normatieve bepalingen in de toekomstige tijd te stellen. De opmerking geldt ook voor de artikelen 4 en 5.

Artikel 4.

Deze bepaling heeft geen enkele normatieve strekking. Zij bevat een intentieverklaring waarvoor de aangewezen plaats het verslag aan de Koning is.

Artikel 5.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zou dit artikel tegemoetkomen aan de wens van de Ministerraad om "de tekst van het ontwerp van wet betreffende de bescherming van bepaalde aspecten van de persoonlijke levenssfeer" overgenomen te zien. Het zou, wat de bij artikel opgerichte databank betreft, vooruitlopen op de goedkeuring van dat wetsontwerp dat te gelegener tijd op die bank, zoals op alle andere, zou worden toegepast, waardoor artikel 5 onwerkzaam zou worden.

's Konings bevoegdheid om een databank op te richten die beperkt is tot de in artikel 3 bedoelde inlichtingen brengt mede dat de Koning ook de misbruiken kan verhinderen waartoe die bank aanleiding zou kunnen geven.

Het was allicht onmogelijk en ten dele overbodig in het ontwerp-besluit de vele bepalingen op te nemen die nodig zijn ter voorkoming van de misbruiken waartoe de automatische verwerking van gegevens van persoonlijke aard in het algemeen aanleiding kan geven. De door artikel 5 georganiseerde bescherming is echter zo summier dat zij als illusoir voorkomt. Ter illustratie van haar onvolkomenheid moge worden volstaan met twee voorbeelden : zij voorziet niet in enig recht van toegang tot de gegevens voor de personen op wie die gegevens betrekking hebben, hetgeen nochtans door alle ter zake bestaande ontwerpen als een essentiële waarborg wordt beschouwd; voorts stelt het artikel straf op de schending van het beroepsgeheim door de leden van de Commissie welke het instelt, maar geenszins op het verzamelen en registreren van andere dan de in artikel 3 bedoelde gegevens, evenmin trouwens als op de onderlinge verbindingen met andere verwerkingssystemen. Het moet geheel worden herzien.

Artikel 6.

Deze bepaling welke luidt :

"De uitvoeringsmodaliteiten van dit besluit worden bepaald door de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort"

is overdreven of overbodig.

Indien zij alleen maar bedoeld is om in herinnering te brengen dat de Minister de uitvoering van het ontwerp-besluit in bijzonderheden kan regelen, is zij onnodig. Indien zij ertoe strekt de Minister een ruimere uitvoeringsmacht te geven, welke macht krachtens artikel 67 van de Grondwet de Koning toekomt, is zij niet in overeenstemming met die Grondwetsbepaling. Zowel in het ene als in het andere geval moet zij vervallen.

SLOTOPMERKING

Men kan zich afvragen of in sommige gevallen de bepalingen van het ontwerp-besluit zullen volstaan om het volledig en betrouwbaar instrument tot stand te brengen waarover de Regering wil beschikken. Zal het in dat opzicht voldoende zijn dat de Minister van Openbaar Ambt "er nauwlettend over (waakt) dat de gegevens worden bijgewerkt" (artikel 5, § 1, 2°, van het ontwerp) ?

Artikel 5, § 2, vierde lid, bepaalt weliswaar dat de "Raadgevende Commissie voor de bescherming op de levenssfeer" de medewerking kan vorderen van deskundigen die belast zijn met nazicht ter plaatse, "nadat zij de Minister van Openbaar Ambt heeft ingelicht over haar voornemen om dit nazicht te laten verrichten". Deze bepaling, hoe vaag zij ook geformuleerd is, lijkt echter, volgens haar context (1), niet tot doel te hebben de mogelijkheid te scheppen om ter plaatse gegevens te verzamelen welke sommige aan het ontwerp-besluit onderworpen overheidspersonen mochten nagelaten hebben te verstrekken.

Het is zaak van de Regering te oordelen of het, ter wille van de doeltreffendheid, niet geraten is in het ontwerp ambtenaren aan te wijzen aan wie de bevoegdheid zou worden gegeven om, in voorkomend geval en ter plaatse, de onderzoeken te verrichten die nodig zijn voor het samenstellen en het bijhouden van de bank.

(1) En vooral omdat de Commissie ingesteld wordt "bij de Minister van Justitie".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

P. DE VISSCHER,

R. PIRSON,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.