

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 Ministre de la Justice, le 30 janvier 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° 13 "portant exemption conditionnelle de l'obligation de déclaration pour certaines catégories de traitements automatisés de données à caractère personnel qui ne présentent manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée", a donné le 26 février 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 januari 1996 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. 13 "tot voorwaardelijke vrijstelling van de aangifteplicht voor bepaalde soorten van geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die kennelijk geen gevaar inhouden op het gebied van de schending van de persoonlijke levenssfeer", heeft op 26 februari 1996 het volgende advies gegeven :

La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (1) dispose en son article 32, § 1er, alinéa 1er, que

"Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard à l'issue d'une période de trois ans à compter de son adoption";

l'article 34 rappelle que

"Les Etats membres sont destinataires de la présente directive".

S'inspirant des principes énoncés dans la directive et anticipant sur sa transposition en droit interne par le législateur, le Roi entend exempter de la déclaration obligatoire prévue à l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, certaines catégories de traitements de données; en contrepartie de ces exemptions, l'arrêté royal crée, en son article 15, une nouvelle obligation de communication à la charge du maître du fichier, qui ne saurait être confondue ni avec le régime du registre public instauré par l'article 18 de la loi, ni avec l'établissement de l'état prévu à l'article 16 de la loi, ni avec le droit d'accès reconnu à l'article 10.

(1) J.O.C.E., 23 novembre 1995, L. 281/31.

L'existence de cette contrepartie est la condition imposée par l'article 21, § 3, de la directive, à la mise en oeuvre par les Etats membres de la faculté, que leur reconnaît la même directive, d'octroyer des dérogations à l'obligation de notifier les traitements à l'autorité de contrôle.

Partant, il est sûr que le Roi ne saurait, sans violer les obligations internationales incombant dès à présent à la Belgique, prendre l'arrêté d'exemption en projet, sans que la contrepartie prévue par le droit européen dérivé ne soit simultanément imposée aux maîtres des fichiers.

Or, dans la rédaction actuelle de la loi du 8 décembre 1992, le Roi ne trouve pas le pouvoir d'imposer aux maîtres des fichiers cette nouvelle obligation, comme Il ne saurait le trouver directement dans la directive. Celle-ci doit, en effet, être transposée au préalable dans l'ordre interne, par le législateur, et c'est à lui seul qu'il appartiendra d'apprécier, conformément à l'article 22 de la Constitution, s'il est raisonnable d'instaurer un régime de dérogation corrigé par une obligation de communication, tel

.../...

que la directive le permet, mais sans y contraindre les Etats membres (1).

Le Roi ne peut préjuger du choix qui sera fait par le pouvoir législatif.

-
- (1) Invité à préciser le point de vue des auteurs du projet sur ce point, le délégué du ministre a répondu ce qui suit : "Kan de Koning, op grond van artikel 17, § 8, van de wet, de vrijstelling van bepaalde soorten van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens niet verbinden aan voorwaarden ? Dit lijkt vanzelfsprekend. Zo kunnen o.m. voorwaarden opgelegd worden inzake de categorieën van geregistreeerde personen, inzake de geregistreeerde gegevens, inzake het gebruik van de gegevens, inzake de mededeling aan derde, inzake de bewaringstermijn, enz ... Er zijn echter ook andere voorwaarden mogelijk, zoals het verstrekken van sommige inlichtingen aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of, zoals in het voorgestelde artikel 15 gebeurt, het ter beschikking houden van inlichtingen ten behoeve van personen die daarom vragen. Het verbinden van vrijstellingen aan dergelijke voorwaarden lijkt inherent aan de door artikel 17, § 8, verleende koninklijke bevoegdheid"... S'il est vrai que des garanties inhérentes aux traitements sont à prendre en considération par le Roi pour fonder l'appréciation du caractère manifeste d'absence de risque d'atteinte à la vie privée, conformément à l'article 17, § 8, de la loi du 8 décembre 1992, en revanche, les autres éléments d'information qui peuvent être réclamés aux maîtres des fichiers, en dehors de ceux prévus à l'article 10 de la loi, doivent l'être par la Commission de la protection de la vie privée, dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle et d'enquête, en vertu de l'article 17, § 4, de la loi. D'autres devoirs d'information ne peuvent être imposés par le Roi. Partant, les particuliers seraient sans moyen juridique pour obtenir ces explications (l'effet direct éventuel des directives est, en tout cas ici, exclu - voyez commentaire MEGRET, t. X, J.-V. LOUIS, G. VANDERSANDEN, D. WAELBROECK, M. WAELBROECK, 2ème éd., U.L.B., 1993, pp. 509-510).

.../...

Il en résulte que l'arrêté en projet est, de lege lata, illégal, en tant qu'il instaure ladite obligation de communication, et qu'il serait pris en violation de la directive, s'il ne prévoyait pas cette obligation.

Ainsi que cela vient d'être suggéré, la solution du dilemme présuppose l'intervention du législateur (1) avant l'adoption éventuelle d'un règlement similaire au texte en projet.

Ce nouveau texte ne pourrait pas être repris de manière identique au texte en projet. En effet, ainsi que l'avis n° 33/95 du 22 décembre 1995 de la Commission de la protection de la vie privée l'a déjà relevé à propos de l'arrêté royal en projet, celui-ci

"mentionne un certain nombre de cas faisant l'objet d'une exemption de l'obligation de déclaration, sans que soient toujours spécifiées les données traitées ou catégories de données traitées, la (les) catégorie(s) de personnes concernées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données sont fournies ou la période durant laquelle les données sont conservées. Cependant, l'article 18, paragraphe 2, de la directive l'exige, à moins que l'obligation ne soit instaurée pour désigner un détaché à la protection des données. La Commission se demande si une réglementation promulguée après l'entrée en vigueur d'une directive ne

(1) Agissant dans le respect de la Convention du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (loi du 17 juin 1991; le Conseil d'Etat de France reconnaît d'ailleurs des effets directs à la Convention - voyez l'arrêt LICRA, du 18 novembre 1992, A.J.D.A., 20 mars 1993, pp. 213-218 et note R. LETTERON).

doit pas être tout à fait conforme aux dispositions de cette dernière".

Or, la réponse à cette question est affirmative. Il en résulte que des corrections au texte du projet s'imposeront.

Dans un ordre d'idées voisin, il faut encore souligner que les arrêtés royaux autorisant l'accès aux données du Registre national ne satisfont pas, dans un certain nombre de cas, à l'obligation d'énoncer de façon précise, les buts poursuivis par les traitements, ces buts n'étant décrits que de façon allusive, par l'énumération de textes législatifs et réglementaires épars, dont il se déduit seulement que l'autorité qui demande l'accès au registre accomplit des missions "légales ou réglementaires" de nature à justifier sa demande; en général, seul le rapport au Roi, qui est dénué de caractère normatif, apporte quelques précisions sur cette question. Or, l'historique complet des variations de l'état civil d'une personne, de la composition de son ménage, de sa profession, de son domicile, que contient le Registre national, constitue un ensemble de données de nature à créer un risque d'atteinte à la vie privée et familiale.

L'entrée en vigueur par étapes de la loi du 8 décembre 1992 donne l'occasion de remédier progressivement à ces lacunes. C'est pourquoi les motifs de droit et de fait à la base de l'exemption envisagée paraissent dénués de pertinence, en particulier depuis l'entrée en vigueur de

.../...

l'article 22 (anciennement 24quater) de la Constitution (1), d'autant qu'il résultera de l'absence d'obligation de déclarer ces traitements, un appauvrissement considérable du contenu du registre public prévu à l'article 18 de la loi, sans qu'on puisse considérer que la publication au Moniteur belge, au fil des ans, des arrêtés royaux d'autorisation d'accès au Registre national, constitue un palliatif.

En conclusion, aussi longtemps qu'une loi n'a pas introduit dans la législation belge les règles de la directive, le présent projet est illégal.

(1) Modification à la Constitution du 31 janvier 1994 (Moniteur belge du 12 février 1994).

Artikel 32, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (1) bepaalt :

"De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk aan het einde van een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de aanneming van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen".

Artikel 34 herinnert aan het volgende :

"Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten".

Uitgaande van de beginselen vervat in de richtlijn en vooruitlopend op de omzetting ervan, door de wetgever, in het interne recht, beoogt de Koning bepaalde categorieën van gegevensverwerkingen vrij te stellen van de verplichte aangifte voorgeschreven bij artikel 17 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens; als tegenwicht van die vrijstellingen legt artikel 15 van het koninklijk besluit aan de houder van het bestand echter een nieuwe aangifteplicht op die niet mag worden verward met de regeling van het openbare register ingesteld bij artikel 18 van de wet, noch met het opmaken van de staat bedoeld in artikel 16 van de wet, noch met het recht tot toegang erkend in artikel 10.

(1) PB van 23 november 1995, L. 281/31.

Het bestaan van dat tegenwicht is de voorwaarde die artikel 21, lid 3, van de richtlijn oplegt voor de uitoefening, door de Lid-Staten, van de mogelijkheid die dezelfde richtlijn hun toekent om afwijkingen toe te staan van de verplichting om de verwerkingen aan te melden aan de toezichthoudende overheid.

Bijgevolg staat vast dat de Koning de internationale verplichtingen zou schenden die België thans reeds moet vervullen, indien Hij het ontworpen besluit waarbij vrijstelling wordt verleend zou vaststellen zonder dat het tegenwicht bedoeld in het afgeleide Europees recht terzelfder tijd aan de houders van de bestanden wordt opgelegd.

De huidige lezing van de wet van 8 december 1992 verleent de Koning echter niet de bevoegdheid om aan de houders van de bestanden deze nieuwe verplichting op te leggen, evenmin als Hij deze bevoegdheid rechtstreeks kan ontlenen aan de richtlijn. Deze moet immers vooraf door de wetgever in het interne recht worden omgezet, en het staat aan de wetgever alleen om overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet te oordelen of het redelijk is een afwijkingsregeling in te voeren die wordt getemperd door een aanmeldings-

.../...

plicht, zoals de richtlijn daartoe ruimte laat, doch zonder de Lid-Staten ertoe te dwingen (1).

-
- (1) Op het verzoek om het standpunt van de stellers van het ontwerp daaromtrent toe te lichten, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord : "Kan de Koning, op grond van artikel 17, § 8, van de wet, de vrijstelling van bepaalde soorten van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens niet verbinden aan voorwaarden ? Dit lijkt vanzelfsprekend. Zo kunnen o.m. voorwaarden opgelegd worden inzake de categorieën van geregistreeerde personen, inzake de geregistreeerde gegevens, inzake het gebruik van de gegevens, inzake de mededeling aan derde, inzake de bewaringstermijn, enz ... Er zijn echter ook andere voorwaarden mogelijk, zoals het verstrekken van sommige inlichtingen aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of, zoals in het voorgestelde artikel 15 gebeurt, het ter beschikking houden van inlichtingen ten behoeve van personen die daarom vragen. Het verbinden van vrijstellingen aan dergelijke voorwaarden lijkt inherent aan de door artikel 17, § 8, verleende koninklijke bevoegdheid"... De Koning moet weliswaar garanties inherent aan de bestanden in aanmerking nemen om de beoordeling te kunnen staven dat er kennelijk geen gevaar bestaat dat de persoonlijke levenssfeer wordt geschonden, zulks overeenkomstig artikel 17, § 8, van de wet van 8 december 1992, doch de overige informatiegegevens die van de houders van bestanden kunnen worden gevraagd, buiten die waarvan sprake is in artikel 10 van de wet, moeten door de Commissie voor de persoonlijke levenssfeer worden gevraagd, in het kader van haar controle- en onderzoeksbevoegdheid, krachtens artikel 17, § 4, van de wet. De Koning kan geen andere verplichting tot informatieverstrekking opleggen. De particulieren zouden als gevolg daarvan over geen enkel rechtsmiddel beschikken om die toelichtingen te verkrijgen (het eventuele rechtstreekse gevolg van de richtlijnen is hier in ieder geval uitgesloten - zie commentaar MEGRET, deel X, J.-V. LOUIS, G. VANDERSANDEN, D. WAELBROECK, M. WAELBROECK, 2e ed., U.L.B., blz. 509-510).

.../...

De Koning mag niet vooruitlopen op de keus die de wetgevende macht zal maken.

Derhalve is het ontworpen besluit de lege lata onwettig in zoverre het die aangifteplicht invoert, en zou het in strijd zijn met de richtlijn indien het die verplichting niet oplegt.

Zoals reeds is voorgesteld, kan het dilemma alleen aldus worden opgelost dat de wetgever (1) optreedt vóór de eventuele goedkeuring van een soortgelijke regeling als die vervat in de ontworpen tekst.

Die nieuwe tekst kan niet op identieke wijze worden opgenomen als in de ontworpen tekst. In verband met het ontworpen koninklijk besluit heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in haar advies nr. 33/95 van 22 december 1995 immers reeds opgemerkt

"dat in het ontwerp van koninklijk besluit in een aantal gevallen vrijstellingen van aangifteplicht worden verleend, zonder dat steeds de verwerkte gegevens of categorieën verwerkte gegevens, de categorie(ën) betrokkenen, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt of de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard, worden gespecificeerd. Nochtans wordt dit vereist door

(1) Met inachtneming van het Verdrag van 28 januari 1981 van de Raad van Europa tot bescherming van de personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (wet van 17 juni 1991; de Raad van State van Frankrijk kent trouwens rechtstreekse gevolgen toe aan het Verdrag - zie arrest LICRA van 18 november 1992, A.J.D.A., 20 maart 1993, blz. 213-218, en noot R. LETTERON).

artikel 18, lid 2, van de Richtlijn, tenzij de verplichting wordt ingesteld om een functionaris voor de gegevensbescherming aan te wijzen. De Commissie vraagt zich af of een regeling uitgevaardigd na de inwerkingtreding van een richtlijn niet volledig in overeenstemming moet zijn met de bepalingen van deze richtlijn".

Het antwoord op die vraag is echter bevestigend. Daaruit vloeit voort dat de ontworpen tekst zal moeten worden aangepast.

Daarbij aansluitend moet tevens worden beklemtoond dat de koninklijke besluiten die toegang verlenen tot de gegevens van het Rijksregister in een aantal gevallen niet voldoen aan de verplichting om nauwkeurig de met de verwerkingen beoogde doelstellingen te bepalen, aangezien deze slechts allusief worden omschreven, door een opsomming van enkele wets- en verordeningsbepalingen, waaruit slechts kan worden afgeleid dat de instantie die om toegang tot het register verzoekt, "wettelijke of bestuursrechtelijke" taken vervult die haar verzoek kunnen wettigen; in het algemeen verstrekt alleen het verslag aan de Koning, dat niet regelgevend is, enige toelichtingen daaromtrent. Het geheel van de opeenvolgende bijwerkingen van de wijzigingen in de burgerlijke staat van een persoon, van de samenstelling van zijn gezin, van zijn beroep en woonplaats, die in het Rijksregister voorkomen, vormt echter een samenstel van gegevens die een gevaar voor het privéleven en het gezinsleven kunnen opleveren.

De trapsgewijze inwerkingtreding van de wet van 8 december 1992 maakt het mogelijk die leemten geleidelijk aan te vullen. Daarom lijken de juridische en feitelijke

.../...

motieven die aan de voorgenomen vrijstelling ten grondslag liggen, niet ter zake doende, inzonderheid sedert de inwerkingtreding van artikel 22 (voorheen artikel 24quater) van de Grondwet (1), te meer omdat de omstandigheid dat die verwerkingen niet behoeven te worden aangegeven zal meebrengen dat de inhoud van het openbare register voorgeschreven bij artikel 18 van de wet aanzienlijk zal worden uitgehold, zonder dat kan worden beschouwd dat de bekendmaking, in de loop der jaren, in het Belgisch Staatsblad, van de koninklijke besluiten waarbij toegang tot het Rijksregister wordt verleend zulks kan temperen.

Het besluit is dan ook dat het onderhavige ontwerp onwettig is zolang de voorschriften van de richtlijn niet bij wet zijn ingevoerd in de Belgische wetgeving.

(1) Grondwetswijziging van 31 januari 1994 (Belgisch Staatsblad van 12 februari 1994).

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

M. HANOTIAU,
Y. BOUCQUEY,

P. GOTHOT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseur de la
section de législation,
assesseur van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.

.../...