ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.118/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 19 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains", a donné le 28 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.118/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 maart 2003 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel", heeft op 28 april 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à la Chambre des représentants d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

1. Les articles 1er à 11 du projet d'arrêté ont trait à l'organisation interne de l'administration et ne présentent, dès lors, pas le caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient de donner un avis sur ces articles (1).

2. Les articles 12 à 20 du projet sont relatifs à la création d'un "centre d'information et d'analyse en matière de trafic et de traite des êtres humains", défini comme étant "un réseau d'informations informatisé constitué à partir des données dépersonnalisées provenant des différents partenaires"(article 13).

L'article 12 place ce centre "sous la tutelle des Ministres de l'Intérieur et de la Justice" et prévoit qu'il est "localisé dans les locaux de la police fédérale".

---

(1) Voyez l'avis 24.515/2, donné le 30 mai 1995, sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 16 juin 1995 relatif à la mission et à la compétence du Centre pour l'Egalité des chances et la Lutte contre le Racisme en matière de lutte contre la traite internationale des êtres humains, ainsi qu'à l'exécution de l'article 11, § 5, de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine.

Selon l'article 15, "... les acteurs concernés, à savoir les différents services et organismes représentés au sein de la Cellule, fournissent (à ce centre) toutes données pertinentes et dépersonnalisées.". Si l'on se réfère à l'article 5 du projet qui détermine la composition de la "cellule" en question, on observe, qu'outre des représentants de divers services d'administration générale, cette cellule serait composée de représentants du Collège des procureurs généraux, du Parquet fédéral, de la Police fédérale, de la Sûreté de l'Etat et de Child Focus.

Ce Centre serait géré par un "comité de gestion" dont la composition est fixée par l'article 18. Ce comité de gestion aurait notamment en substance pour mission d'organiser la transmission des informations au Centre par les services visés ci-dessus. Ces derniers, suivant l'article 17, alinéa 2, "exécutent les décisions du comité de gestion et lui fournissent tous les renseignements et rapports utiles". En outre, tous ces services auraient "accès au réseau d'informations et aux analyses".

Une telle obligation de fournir des informations ne peut être imposée à des services qui ne relèvent pas de l'administration générale mais sont organisés par des lois particulières, que dans le respect de celles-ci.

Il ne saurait, dès lors, être admis que des services tels que le Collège des procureurs généraux, le Parquet fédéral, la Police fédérale, ou même un établissement d'utilité publique tel que Child Focus, soient tenus d'exécuter les décisions d'un "comité de gestion", tel que celui institué par l'article 18 du projet, sans que la loi l'ait prévu.

La circonstance qu'il s'agit de "données dépersonnalisées" n'enlève rien aux observations qui viennent d'être faites.

3. Au demeurant, cette notion de "données dépersonnalisées" est peu claire. Comme l'a relevé la Commission de la protection de la vie privée, à l'avis duquel le présent projet a été soumis, il conviendrait de substituer aux mots "données dépersonnalisées" les mots "données anonymes", afin de se conformer à la nomenclature de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution 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.

L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur le fait que par données anonymes, on entend les "données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable et qui ne sont donc pas des données à caractère personnel".

Comme le relèvent C. de Terwagne et S. Louveaux,

> "... il n'est pas toujours possible d'atteindre la finalité historique, statistique ou scientifique avec des données anonymes. Par exemple, la recherche peut nécessiter le suivi d'un même individu afin de comparer certains faits ou résultats ou bien requiert l'établissement de liens entre des données concernant une même personne. Lorsqu'il est impossible de poursuivre la recherche avec des données anonymes, le chercheur doit envisager de le faire avec des données codées." (2).

Contrairement aux données anonymes, les données codées sont des données à caractère personnel au sens de la loi précitée du 8 décembre 1992.

4. Par ailleurs, la place du Centre dans l'organisation des services de l'Etat n'est pas clairement définie. Si l'intention est de le localiser au sein de la Police fédérale, il est rappelé que l'organisation de celle-ci est une matière que l'article 184 de la Constitution réserve à la loi. Ni les articles 37 et 107 de la Constitution, ni la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine, ne peuvent constituer un fondement légal suffisant pour instituer un tel "service" au sein de la Police fédérale. En vertu de l'article 93, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les centres de communication et d'informations doivent être institués au sein des directions générales.

Certes, l'arrêté en projet prévoit seulement que les services sont "localisés dans les locaux de la police fédérale". Aucune disposition de la loi du 7 décembre 1998, précitée, ne prévoit toutefois que la police fédérale doive héberger des services qui ne relèveraient pas de son organisation.

---

(2) Protection de la vie privée face au traitement de données à caractère personnel : le nouvel arrêté royal, J.T., 26 mai 2001, p. 466.

5. Pour toutes les raisons qui viennent d'être invoquées, les articles 12 à 20 du projet manquent d'un fondement légal suffisant.

Le projet d'arrêté ne soulèverait pas les mêmes objections s'il se limitait à créer, au sein d'un service de l'administration générale, un centre d'information et de documentation effectuant des analyses de données anonymes que lui transmettraient spontanément et dans le respect des dispositions légales qui les concernent, les différents services concernés par le trafic et la traite des êtres humains. Un tel projet, ainsi limité, n'aurait du reste pas le caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

1. De artikelen 1 tot 11 van het ontwerpbesluit hebben betrekking op de interne organisatie van het bestuur en vertonen bijgevolg niet het reglementaire karakter vereist in artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Daarom brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State geen advies uit over die artikelen [(1)].

2. De artikelen 12 tot 20 van het ontwerp hebben betrekking op de oprichting van een "Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel", dat omschreven wordt als een "geïnformatiseerd informatienetwerk opgebouwd uit gedepersonaliseerde gegevens afkomstig van de verschillende partners" (artikel 13).

---

(1) Zie advies 24.515/2, gegeven op 30 mei 1995 over het ontwerp van besluit dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en bevoegdheid van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding inzake de bestrijding van de internationale mensenhandel, alsook tot uitvoering van artikel 11, § 5, van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie.

Artikel 12 plaatst dat centrum "onder de voogdij van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie" en bepaalt dat het "gehuisvest (is) in de gebouwen van de federale politie".

Luidens artikel 15 "... (verstrekken) de betrokken actoren, meer bepaald de diverse diensten en instellingen vertegenwoordigd binnen de Cel, (dat centrum) alle relevante en [ge]depersonaliseerde gegevens". Uit artikel 5 van het ontwerp, waarbij de samenstelling van de betrokken "cel" wordt bepaald, blijkt dat die cel niet alleen zal bestaan uit vertegenwoordigers van verscheidene diensten van algemeen bestuur, maar ook uit vertegenwoordigers van het College van Procureurs-generaal, het Federaal Parket, de Federale Politie, de Veiligheid van de Staat en Child Focus.

Het bewuste centrum zou beheerd worden door een "beheerscomité", waarvan de samenstelling vastgesteld wordt in artikel 18. De taak van dat beheerscomité zou onder meer hoofdzakelijk bestaan in de organisatie van de overdracht van gegevens aan het Centrum door de bovengenoemde diensten. Die diensten voeren luidens artikel 17, tweede lid, "de beslissingen van het beheerscomité uit en maken het alle nodige informatie en verslagen over". Bovendien zouden al die diensten "toegang (hebben) tot het informatienetwerk en de analyses".

Zulk een verplichting om informatie te verstrekken kan alleen maar worden opgelegd aan diensten die niet onder het algemeen bestuur vallen, doch georganiseerd worden door afzonderlijke wetten, indien die wetten in acht genomen worden.

Er kan dan ook niet worden aanvaard dat diensten zoals het College van Procureurs-generaal, het Federaal Parket, de Federale Politie, of zelfs een instelling van openbaar nut zoals Child Focus, verplicht worden beslissingen uit te voeren van een "beheerscomité" zoals dat is ingesteld bij artikel 18 van het ontwerp, zonder dat zulks in een wet is bepaald.

Dat het gaat om "gedepersonaliseerde gegevens" doet niets af aan de bovenstaande opmerkingen.

3. Dat begrip "gedepersonaliseerde gegevens" is overigens onduidelijk. Zoals de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, waaraan het onderhavige ontwerp voor advies is voorgelegd, heeft opgemerkt, dienen de woorden "gedepersonaliseerde gegevens" vervangen te worden door de woorden "anonieme gegevens", om zich te richten naar de nomenclatuur van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt er evenwel op gevestigd dat onder anonieme gegevens, "gegevens die niet met een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon in verband kunnen worden gebracht en derhalve geen persoonsgegevens zijn" wordt verstaan.

C. de Terwagne en S. Louveaux hebben op het volgende gewezen :

> "... il n'est pas toujours possible d'atteindre la finalité historique, statistique ou scientifique avec des données anonymes. Par exemple, la recherche peut nécessiter le suivi d'un même individu afin de comparer certains faits ou résultats ou bien requiert l'établissement de liens entre des données concernant une même personne. Lorsqu'il est impossible de poursuivre la recherche avec des données anonymes, le chercheur doit envisager de le faire avec des données codées." (2).

In tegenstelling tot anonieme gegevens, zijn gecodeerde gegevens persoonsgegevens in de zin van de genoemde wet van 8 december 1992.

4. Daarenboven wordt de plaats die het Centrum inneemt in de organisatie van de diensten van de Staat niet duidelijk bepaald. Indien het de bedoeling is het centrum onder te brengen bij de Federale Politie, wordt erop gewezen dat de organisatie daarvan een aangelegenheid is die bij artikel 184 van de Grondwet uitsluitend in handen van de wetgever is gelegd. Noch de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, noch de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie kunnen een afdoende rechtsgrond vormen voor de oprichting van zulk een "dienst" binnen de Federale Politie. Krachtens artikel 93, tweede lid, van de wet van

---

(2) Protection de la vie privée face au traitement de données à caractère personnel : le nouvel arrêté royal, J.T., 26 mai 2001, p. 466.

7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, moeten de communicatie- en informatiecentra ondergebracht worden bij de algemene directies.

Het ontworpen besluit bepaalt weliswaar enkel dat de diensten "gehuisvest (zijn) in de gebouwen van de federale politie". Er is echter geen enkele bepaling van de genoemde wet van 7 december 1998 die voorschrijft dat de federale politie diensten hoeft te huisvesten die niet tot haar organisatie behoren.

5. Om de gezamenlijke hierboven genoemde redenen, is er geen afdoende rechtsgrond voorhanden voor de artikelen 12 tot 20.

Het ontwerp van besluit zou geen aanleiding geven tot dezelfde bezwaren, mocht het zich ertoe bepalen binnen een dienst van algemeen bestuur, een informatie- en documentatiecentrum op te richten dat anonieme gegevens zou analyseren die de verschillende diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensensmokkel en -handel, hieraan uit eigen beweging zouden bezorgen, met inachtneming van de wetsbepalingen die op die diensten van toepassing zijn. Zulk een ontwerp, dat zich daartoe beperkt, zou overigens niet het reglementaire karakter hebben vereist in artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

La chambre était composée de

Messieurs P. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat, président,
de Heren staatsraad, voorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

B. VIGNERON, greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

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

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

P. QUERTAINMONT