

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.043/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux modalités d'inscription d'un bien à l'inventaire des sites d'activité inexploités", a donné le 12 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Le texte en projet est dépourvu d'incidence budgétaire. Il ne doit pas être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des finances.

Cet avis ne doit donc pas être visé au préambule.

Observations générales

1. Selon l'article 4, § 2, de l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation des sites d'activité inexploités, la procédure d'inscription d'un bien à l'inventaire global des sites inexploités est entamée par la Régie d'initiative ou sur proposition de la commune où le bien est situé.

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de déterminer comme le fait l'article 1^{er}, alinéa 2, 1°, quel est l'organe de la commune compétent pour émettre la proposition ainsi visée.

L'article 1^{er} du projet doit être revu en conséquence.

2. Il résulte de l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée, article 4 que le texte en projet se donne pour fondement légal, que le Gouvernement est tenu d'arrêter notamment les modalités de la consultation des informations contenues dans l'inventaire global des sites inexploités situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

.../...

Les modalités ainsi visées peuvent compléter ou préciser les règles déjà prévues par le droit commun de la consultation des documents administratifs, mais non y déroger.

En effet, l'article 4, § 3, de l'avant-projet devenu l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée habilitait le Gouvernement à arrêter les "modalités de consultation de tout ou partie des informations contenues dans (l'inventaire)".

Dans l'avis 35.171/4, donné le 7 juillet 2003, la section de législation du Conseil d'État s'est demandé si, en prévoyant la consultation de tout ou partie des informations contenues dans l'inventaire des sites inexploités, l'auteur de l'avant-projet entendait déroger au droit commun de la consultation des documents administratifs ⁽¹⁾.

Postérieurement à l'avis du Conseil d'État, le texte de l'article 4, § 3, du projet d'ordonnance a été modifié de sorte qu'il vise la "consultation des informations contenues dans (l'inventaire)", et non plus de "tout ou partie" de ces informations.

Dans ce contexte, il semble bien que le législateur n'a pas entendu permettre au Gouvernement de déroger au droit commun de la consultation des documents administratifs.

Par conséquent, l'arrêté en projet ne peut pas fixer des limites à l'accès aux informations contenues dans l'inventaire, qui ne seraient pas prévues par les règles de droit commun en cette matière.

Or, c'est précisément à ce résultat qu'aboutissent les articles 5 et 6 du texte en projet dans la mesure où ils prévoient que certaines données "sont exclusivement à l'usage interne de l'administration".

Le texte en projet doit être revu en conséquence.

⁽¹⁾ Voy. Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2002-2003, n° A-461/1 - 2002-2003, p.30.

3. Il ressort de l'arrêté en projet que l'inventaire global des sites inexploités se présentera sous forme de fiches électroniques, auxquelles seront annexées des informations relatives aux propriétaires et aux autres titulaires de droit réel sur les sites concernés.

Dans la mesure où ces fiches permettent d'établir un lien avec une personne physique identifiée ou identifiable, l'établissement de ces fiches et de leurs annexes entre dans les prévisions de la notion de "traitement de données à caractère personnel" au sens 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, dont les dispositions devront donc être respectées notamment par les personnes responsables du traitement et leurs sous-traitants ⁽²⁾.

À ce propos, l'attention de l'auteur du projet est spécialement attirée sur ce que la loi du 8 décembre 1992 précitée impose des obligations spécifiques notamment lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par la loi, un décret ou une ordonnance - en l'occurrence, l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée. Ainsi, l'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, de la loi prévoit que dans cette hypothèse, "le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance".

Le texte en projet doit par conséquent désigner clairement le responsable du traitement.

C'est dans ce sens que pourrait être compris l'article 2 du projet. Cette disposition manque toutefois de clarté. Dès lors, si l'intention est bien de désigner, par ledit article 2, la Régie comme étant le "responsable du traitement" au sens de la loi du 8 décembre 1992 précitée, cet article gagnerait à être précisé afin de lever toute ambiguïté à cet égard. Dans le cas contraire, le texte en projet sera complété afin de désigner le responsable du traitement.

⁽²⁾ Voy. concernant la protection de la vie privée des personnes concernées, Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2003-2004, n° A-461/2 - 2003/2004, p. 40.

4. Sous réserve de ce qui vient d'être dit concernant la désignation du "responsable du traitement", l'article 2 du texte en projet paraît se borner à rappeler une règle qui résulte déjà de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée.

Or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'article 2 du projet devrait donc être omis, sauf à être précisé comme mentionné à l'observation précédente.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 3, seconde phrase, du projet, qui rappelle des règles qui résultent déjà de l'article 4, § 2, alinéa 5, de l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.043/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 april 2004 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de inschrijvingsmodaliteiten van een goed in de inventaris van de niet-uitgebate bedrijfsruimten", heeft op 12 mei 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

De ontworpen tekst heeft geen budgettaire weerslag. Hij dient niet vooraf om advies aan de inspecteur van financiën te worden voorgelegd.

In de aanhef hoeft dus niet naar dat advies te worden verwezen.

Algemene opmerkingen

1. Volgens artikel 4, § 2, van de ordonnantie van 18 december 2003 betreffende de rehabilitatie en de herbestemming van de niet-uitgebate bedrijfsruimten, opent de Regie op eigen initiatief of op voorstel van de gemeente waarin het goed gelegen is de procedure tot opname van een goed in de "globale" inventaris van de niet-uitgebate bedrijfsruimten.

De Regering is niet bevoegd om, zoals in artikel 1, tweede lid, 1°, wordt bepaald, aan te geven welk orgaan van de gemeente bevoegd is om het voorstel te doen waarvan aldus sprake is.

Artikel 1 van het ontwerp dient bijgevolg te worden herzien.

2. Uit artikel 4, § 3, van de voormelde ordonnantie van 18 december 2003 - welk artikel in de ontworpen tekst wordt opgegeven als rechtsgrond - blijkt dat de Regering ertoe gehouden is onder meer de nadere regels voor de raadpleging van de informatie vervat in de "globale" inventaris van de op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelegen niet-uitgebate bedrijfsruimten vast te stellen.

De nadere regels waarvan aldus sprake is, kunnen een aanvulling of verduidelijking vormen van de reeds bestaande regels van het gemene recht inzake de raadpleging van bestuursdocumenten, maar mogen van deze bepalingen niet afwijken.

In artikel 4, § 3, van het voorontwerp dat de voornoemde ordonnantie van 18 december 2003 geworden is, wordt de Regering immers gemachtigd de nadere regels voor de "raadpleging van de volledige of van een deel van de informatie die in de (inventaris) is opgenomen" vast te stellen.

In advies 35.171/4, gegeven op 7 juli 2003, heeft de afdeling Wetgeving zich afgevraagd of de steller van het voorontwerp, door te voorzien in de raadpleging van de volledige of van een deel van de informatie die in de inventaris van niet-uitgebate bedrijfsruimten) is opgenomen, de bedoeling heeft gehad om af te wijken van het gemene recht inzake de raadpleging van bestuursdocumenten ⁽¹⁾.

Na het advies van de Raad van State is de tekst van artikel 4, § 3, van het ontwerp van ordonnantie gewijzigd, zodat er gewag in wordt gemaakt van "de raadpleging van de informatie die in de inventaris is opgenomen", en niet meer van "de volledige (informatie) of ... een deel (ervan)".

In deze context is het duidelijk dat de wetgever niet de bedoeling heeft gehad de Regering toe te staan om af te wijken van het gemene recht inzake de raadpleging van bestuursdocumenten.

⁽¹⁾ Zie Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 2002-2003, nr. A-461/1-2002-2003, blz. 30.

Bijgevolg mag het ontworpen besluit geen grenzen bepalen voor de toegang tot informatie vervat in de inventaris, waarin niet voorzien zou zijn door de regels van het gemene recht ter zake.

Dit is evenwel precies waartoe de artikelen 5 en 6 van de ontworpen tekst leiden, in zoverre ze bepalen dat sommige gegevens "(...) uitsluitend bestemd (zijn) voor intern gebruik door het Bestuur".

De ontworpen tekst dient bijgevolg te worden herzien.

3. Uit het ontworpen besluit blijkt dat de "globale" inventaris van niet-uitgebate bedrijfsruimten de vorm zal aannemen van elektronische bestanden, waarbij informatie gevoegd zal worden betreffende de eigenaars en de andere houders van een zakelijk recht op de betrokken bedrijfsruimten.

In zoverre deze bestanden het mogelijk maken een verband te leggen met een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, beantwoordt het opmaken van deze bestanden en de bijlagen daarvan aan het bepaalde betreffende het begrip "verwerking van persoonsgegevens" in de zin van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, waarvan de bepalingen dus in acht moeten worden genomen, inzonderheid door de personen die verantwoordelijk zijn voor de verwerking en hun verwerkers ⁽²⁾.

In dit verband wordt de aandacht van de steller van het ontwerp inzonderheid gevestigd op het gegeven dat de wet van 8 december 1992 specifieke verplichtingen oplegt, meer bepaald wanneer het doel en de middelen voor de verwerking door een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, in het onderhavige geval door de voormelde ordonnantie van 18 december 2003. Aldus bepaalt artikel 1, § 4, tweede lid, van de wet dat in dat geval "de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur (is) die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen".

⁽²⁾ Zie betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 2003-2004, nr. A-461/2-2003/2004, blz. 40.

In de ontworpen tekst dient bijgevolg duidelijk te worden aangegeven wie verantwoordelijk is voor de verwerking.

Het is in deze zin dat artikel 2 van het ontwerp zou kunnen worden opgevat. Deze bepaling is evenwel niet duidelijk genoeg. Indien het wel de bedoeling is om met het genoemde artikel 2 de Regie aan te wijzen als "verantwoordelijke voor de verwerking" in de zin van de voormelde wet van 8 december 1992, zou dit artikel derhalve moeten worden verduidelijkt om alle dubbelzinnigheid in dit verband weg te werken. In het andere geval moet de ontworpen tekst worden aangevuld om te bepalen wie verantwoordelijk is voor de verwerking.

4. Onder voorbehoud van wat zo-even gesteld is betreffende de aanwijzing van de "verantwoordelijke voor de verwerking", lijkt in artikel 2 van de ontworpen tekst alleen herinnerd te worden aan een regel die reeds voortvloeit uit artikel 4, § 1, eerste lid, van de voornoemde ordonnantie van 18 december 2003.

Het komt de Regering echter niet toe in een verordenend besluit een regel op te nemen die reeds vervat is in een bepaling van wetgevende aard.

Een dergelijke werkwijze kan immers aanleiding geven tot verwarring wat betreft de aard van de betrokken regel. Daardoor wordt overigens de indruk gewekt dat de Regering bevoegd is om deze regel te wijzigen, terwijl deze bevoegdheid alleen aan de wetgever toekomt.

Artikel 2 van het ontwerp dient dus te vervallen, tenzij het verduidelijkt wordt zoals vermeld in de voorgaande opmerking.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 3, tweede zin, van het ontwerp, waarin herinnerd wordt aan regels die reeds voortvloeien uit artikel 4, § 2, vijfde lid, van de voormelde ordonnantie van 18 december 2003 en uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS