

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.439/1
VAN 19 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 17 november 2009 door de Minister van KMO's en Zelfstandigen verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van "Dienstenwet" (hoofdstuk VIII - Bescherming van persoonsgegevens), heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvragen gemotiveerd

"par le fait que la transposition de la Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur doit être réalisée pour le 28 décembre 2009 et que le Chapitre VIII dont question reprend les dispositions existantes dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹ en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Gelet op de uiterst korte termijn welke de Raad van State, afdeling Wetgeving, is toegemeten om de voorgelegde tekst te onderzoeken, is dat onderzoek niet op een diepgaande wijze kunnen gebeuren. Dat met betrekking tot die tekst slechts de hierna volgende opmerkingen worden gemaakt, kan dan ook geenszins worden begrepen als zou de ontworpen regeling naar het oordeel van de afdeling Wetgeving volkomen in overeenstemming zijn met de hogere rechtsnormen. De afdeling Wetgeving betreurt nadrukkelijk dat, inzonderheid met betrekking tot teksten die de kern van een grondrecht betreffen, blijkbaar niet meer zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd om die teksten tijdig aan de afdeling Wetgeving voor te leggen zodat een grondig onderzoek ervan kan plaatshebben. In het voorliggende geval kan de afdeling Wetgeving enkel vaststellen dat de termijn van drie jaar voor het omzetten van de dienstenrichtlijn thans nagenoeg is verstreken en dat de omzetting daardoor uitermate spoedeisend is geworden.

*

* *

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen begrepen.

VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 8 september 2009 advies 47.084/1/V gegeven over een voorontwerp van wet "tot omzetting van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt" (hierna: "voorontwerp van dienstenwet"). De thans voorliggende adviesaanvraag heeft enkel betrekking op hoofdstuk VIII van dat voorontwerp, dat handelt over de bescherming van persoonsgegevens en dat er na het uitbrengen van voornoemd advies is aan toegevoegd.

STREKKING VAN HOOFDSTUK VIII - BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, wordt met het toevoegen aan het voorontwerp van dienstenwet van bepalingen betreffende de bescherming van persoonsgegevens beoogd de beginselen opgenomen in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens *in concreto* toe te passen op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dat voorontwerp. Met die toevoeging wordt gevolg gegeven aan advies 25/2009 dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 2 september 2009 over het voorontwerp heeft gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Hoofdstuk VII van het voorontwerp van dienstenwet, dat handelt over de administratieve samenwerking met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten, bevat thans reeds bepalingen die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens (zie bijvoorbeeld de artikelen 30 en 35). Het is daarnaast niet duidelijk waarom de bescherming van persoonsgegevens bedoeld in hoofdstuk VIII van het voorontwerp beperkt zou dienen te blijven tot de gegevensuitwisseling bedoeld in de artikelen 29 en 30 van het voorontwerp, wat uit artikel 41 van het voorontwerp kan worden afgeleid. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bepalingen die met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens thans zijn opgenomen in hoofdstuk VII, best worden geïntegreerd in

.../...

hoofdstuk VIII, waarbij de bepalingen van beide hoofdstukken beter op elkaar worden afgestemd ² en waarbij de bepalingen van hoofdstuk VIII van toepassing zijn op elke gegevensuitwisseling bedoeld in hoofdstuk VII.

2. Door het gebruik van het begrip "bevoegde autoriteit" in hoofdstuk VIII van het voorontwerp, is het niet duidelijk of de bepalingen van dat hoofdstuk enkel betrekking hebben op de bevoegde Belgische autoriteiten dan wel ook op de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten. De gemachtigde heeft bevestigd dat in hoofdstuk VIII enkel de bevoegde Belgische autoriteiten worden geïdëntificeerd. Naar het voorbeeld van hoofdstuk VII dient dan ook in hoofdstuk VIII telkens van "bevoegde Belgische autoriteit" ³ gewag te worden gemaakt.

3. Artikel 47, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat de persoonsgegevens uitgewisseld tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden verwijderd door de staat die de gegevens ontvangt, zes maanden na de officiële beëindiging van een informatie-uitwisseling. Met het voorliggende voorontwerp van wet kunnen evenwel niet eenzijdig verplichtingen worden opgelegd aan andere lidstaten. Artikel 47, § 1, tweede lid, dient dan ook zodanig te worden omgewerkt dat het enkel betrekking heeft op de bevoegde Belgische autoriteiten.

4. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling in hoofdstuk VIII een bepaling op te nemen waarbij de wet van 8 december 1992 van toepassing wordt verklaard op alle andere aangelegenheden die niet specifiek en uitdrukkelijk worden geregeld in hoofdstuk VIII.

(2) Zie bijvoorbeeld artikel 30, § 2, van het voorontwerp, waar nog steeds op algemene wijze wordt verwezen naar de toepassing van de wet van 8 december 1992, terwijl hoofdstuk VIII wat dat betreft specifieke bepalingen bevat. Zie in dat verband ook artikel 3, § 5, van het voorontwerp.

(3) In de Nederlandse tekst van artikel 47, § 1, eerste lid, inleidende zin, en 2/, van het voorontwerp dient in dat verband het woord "overheid" te worden vervangen door het woord "autoriteit".

5. In de memorie van toelichting wordt best uiteengezet op welke wijze gevolg wordt gegeven aan de opmerkingen in advies 25/2009 van 2 september 2009 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, welke naar het oordeel van de Raad van State op het eerste gezicht pertinent zijn en waarbij hij zich, wat de juridische aspecten ervan betreft, bijgevolg kan aansluiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.439/1
DU 19 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des PME et des Indépendants, le 17 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de "loi sur les services" (chapitre VIII - Protection des données à caractère personnel), a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait que la transposition de la Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur doit être réalisée pour le 28 décembre 2009 et que le Chapitre VIII dont question reprend les dispositions existantes dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard au délai extrêmement bref qui lui est imparti, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu procéder à un examen approfondi du texte qui lui est soumis. Dès lors, le fait que ce texte appelle seulement les observations ci-après ne peut nullement être interprété en ce sens que la section de législation jugerait le règlement en projet parfaitement conforme aux normes supérieures. La section de législation déplore vivement que, notamment en ce qui concerne les textes portant sur l'essence d'un droit fondamental, on ne veuille manifestement pas davantage à les lui soumettre dans les délais pour qu'elle puisse les examiner en profondeur. En l'occurrence, la section de législation peut uniquement constater qu'actuellement le délai de trois ans qui est imparti pour transposer la directive services est quasi dépassé et qu'ainsi sa transposition est devenue extrêmement urgente.

*

* *

(1) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

Le Conseil d'État, section de législation, a donné le 8 septembre 2009, l'avis 47.084/1/V sur un avant-projet de loi "transposant la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur" (ci-après : "avant-projet de loi services"). La présente demande d'avis concerne uniquement le chapitre VIII de cet avant-projet qui traite de la protection des données à caractère personnel, lequel a été ajouté après que l'avis précité a été donné.

PORTÉE DU CHAPITRE VIII - PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs, en complétant l'avant-projet de loi services par des dispositions concernant la protection des données à caractère personnel, l'objectif est d'appliquer concrètement les principes inscrits dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel au traitement de ces données dans le cadre du présent avant-projet. Cet ajout fait suite à l'avis 25/2009 que la Commission de la protection de la vie privée a émis sur l'avant-projet le 2 septembre 2009.

EXAMEN DU TEXTE

1. Le chapitre VII de l'avant-projet de loi services, qui traite de la coopération administrative avec les autorités compétentes d'autres États membres, contient déjà actuellement des dispositions concernant la protection des données à caractère personnel (voir, par exemple, les articles 30 et 35). On n'aperçoit pas, par ailleurs, pourquoi la protection des données à caractère personnel visée au chapitre VIII de l'avant-projet devrait être limitée à l'échange de données visé aux articles 29 et 30 de l'avant-projet, ce qui peut se déduire de son article 41. Il résulte de ce qui précède qu'il serait préférable d'intégrer au chapitre VIII les dispositions concernant la protection des données à caractère personnel qui figurent actuellement dans le chapitre VII, l'occasion étant mise

.../...

à profit pour mieux harmoniser les dispositions de ces deux chapitres ² et pour rendre les dispositions du chapitre VIII applicables à tout échange de données visé au chapitre VII.

2. La notion d'"autorité compétente" utilisée au chapitre VIII de l'avant-projet ne permet pas de déterminer si les dispositions de ce chapitre concernent uniquement les autorités belges compétentes ou bien également les autorités compétentes d'autres États membres. Le délégué a confirmé que le chapitre VIII vise uniquement les autorités belges compétentes. Dès lors, par analogie avec le chapitre VII, on mentionnera chaque fois l'"autorité belge compétente" ³ au chapitre VIII.

3. L'article 47, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, dispose que les données à caractère personnel échangées entre les autorités compétentes des États membres sont supprimées par l'État récipiendaire des données six mois après la clôture officielle d'un échange d'informations. Le présent avant-projet de loi ne peut toutefois imposer unilatéralement des obligations à d'autres États membres. Dès lors, on remaniera l'article 47, § 1^{er}, alinéa 2, en sorte qu'il concerne uniquement les autorités belges compétentes.

4. Du point de vue de la sécurité juridique, il est recommandé d'inscrire au chapitre VIII une disposition rendant la loi du 8 décembre 1992 applicable à toutes les autres questions qui ne sont pas réglées de manière spécifique et expresse dans ce chapitre.

(2) Voir, par exemple, l'article 30, § 2, de l'avant-projet, qui se réfère encore de manière générale à l'application de la loi du 8 décembre 1992, alors que le chapitre VIII comporte des dispositions spécifiques sur ce point. Voir également à cet égard l'article 3, § 5, de l'avant-projet.

(3) Dans le texte néerlandais de l'article 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase introductive, et 2/, de l'avant-projet, on remplacera à ce propos le mot "overheid" par le mot "autoriteit".

5. Mieux vaudrait préciser dans l'exposé des motifs de quelle manière il est donné suite aux observations formulées par la Commission de la protection de la vie privée dans son avis 25/2009 du 2 septembre 2009, dont le Conseil d'État reconnaît de prime abord la pertinence et auxquelles il peut dès lors se rallier en ce qui concerne ses aspects juridiques.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
	L. DENYS,	
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME