CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.489/4
du 3 mars 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'de présentation d'un projet de loi relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.489/4
van 3 maart 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot indiening van een wetsontwerp met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten'

Le 24 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'de présentation d'un projet de loi relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2014.

*

Op 24 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot indiening van een wetsontwerp met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 maart 2014.

*

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par les raisons suivantes :

L'automne dernier le Président de la Commission de la Protection de la Vie Privée (CPVP) a déclaré que la Commission mettra sur pied dans les mois à venir un service d'inspection qui devra rechercher activement les infractions à notre vie privée.

Le motif de l'initiative aurait été les fuites d'informations auprès d'entreprises étatiques, ce qui a entraîné la dispersion des données de milliers de personnes. La Commission nouvellement composée a décidé cette mesure en octobre dernier.

Le service d'inspection de la Commission doit se concentrer sur des organisations qui gèrent des 'informations clients' de masse sensibles et par conséquent intéressantes pour des tiers.

Le SPF Affaires étrangères se trouve clairement dans ce cas, avec le stockage et l'utilisation des données d'un demi-million de demandeurs de passeport sur base annuelle.

Il est dès lors urgent de fournir au citoyen les bases légales nécessaires – et donc les garanties suffisantes – pour l'utilisation indispensable de ces données.

Le présent projet de loi doit donc être approuvé avant le terme de la présente législature ».

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Pour qu'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables soit recevable, le caractère urgent doit être spécialement motivé dans la demande (article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État).

À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que le législateur, en exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels, réellement urgents, et qu'il a considéré que, si les demandeurs d'avis devaient recourir de manière trop fréquente à cette procédure, le fonctionnement de la section de législation en serait perturbé ; le Conseil d'État pourrait même se trouver dans l'impossibilité de traiter avec le soin nécessaire et la célérité voulue les affaires réellement urgentes, ainsi que celles pour lesquelles le demandeur d'avis, se fondant sur l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, a demandé de respecter un délai de trente jours [1].

[1] Avis C.E. 42.186/AG donné le 6 février 2007 de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi devenue la loi spéciale 'modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage, visant à habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1054/2, 2).

D'autre part, la seule circonstance que les Chambres seront dissoutes dans environ trois mois ne constitue pas en soi une motivation suffisante pour appliquer l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En juger différemment signifierait en effet que tout projet ou toute proposition qui seraient introduits au cours des derniers mois de la législature devraient être considérés comme urgents. Les demandeurs de l'avis doivent indiquer dans la motivation les éléments qui, spécialement en ce qui concerne le projet ou la proposition en cause, déterminent l'urgence pouvant justifier le recours à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ils s'abstiendront en outre d'utiliser de simples formules de style ou des motivations tautologiques [2].

La motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État. En effet, il est fait référence à un service d'inspection qui sera mis sur pied dans les mois à venir et l'objet de la législation en projet n'est pas de fournir au citoyen des garanties nouvelles par rapport à la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' mais, ainsi que cela ressort des remarques générales de l'exposé des motifs, l'utilisation de nouvelles banques de données pour mieux lutter contre l'augmentation de passeports ou de titre de voyage délivrés à la suite « d'une fraude intellectuelle » qui consiste à obtenir un document authentique sous une fausse identité.

Par ailleurs, ni le dispositif en projet ni le commentaire des articles n'explique en quoi le dispositif légal actuellement en vigueur ne permet pas de rencontrer le second objectif de l'avant-projet à savoir « de fournir au citoyen les bases légales nécessaires – et donc les garanties suffisantes – pour l'utilisation indispensable de ces données » relatives au traitement des demandes de passeports et titres de voyages belges.

Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable.

*

[2] *Ibid.*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

"L'urgence est motivée par les raisons suivantes :

L'automne dernier le Président de la Commission de la Protection de la Vie Privée (CPVP) a déclaré que la Commission mettra sur pied dans les mois .à venir un service d'inspection qui devra rechercher activement les infractions a notre vie privée.

Le motif de l'initiative auraient été les fuites d'informations auprès d'entreprises étatiques, ce qui a entraîné la dispersion des données de milliers de personnes. La commission nouvellement composée a décidé cette mesure en octobre dernier.

Le service d'inspection de la Commission doit se concentrer sur des organisations qui gèrent des " informations clients" de masse sensibles et par conséquent intéressantes pour des tiers.

Le SPF Affaires étrangères se trouve clairement dans ce cas, avec le stockage et 'utilisation des données d'un demi-million de demandeurs de passeport sur base annuelle.

Il est dès lors urgent de fournir au citoyen les bases légales nécessaires - et donc les garanties suffisantes- pour l'utilisation indispensable de ces données.

Le présent projet de loi doit donc être approuvé avant le terme de la présente législature".

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Opdat een vraag om advies te geven binnen een termijn van vijf werkdagen ontvankelijk zou zijn, moet het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag met bijzondere redenen worden omkleed (artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

In dat verband moet er enerzijds aan herinnerd worden dat de wetgever, door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, tot uiting heeft gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn en dat hij geoordeeld heeft dat als de adviesaanvragers die procedure te frequent zouden aanwenden, de werking van de afdeling Wetgeving daardoor zou worden verstoord; de Raad van State zou zelfs in de onmogelijkheid kunnen verkeren om werkelijk spoedeisende zaken met nodige zorg en de gewenste spoed te behandelen, ook die zaken waarvoor de adviesaanvrager op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gevraagd heeft dat een termijn van dertig dagen wordt nageleefd.[1]

1 Adv. RvS 42.186/AV gegeven 6 februari 2007 door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een wetsvoorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet 'tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie' (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1054/2, 2).

Anderzijds is de vaststelling alleen dat de Kamers binnen ongeveer drie maanden zullen worden ontbonden, op zich geen afdoende verantwoording voor de toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Anders oordelen, zou immers betekenen dat elk ontwerp of voorstel dat in de laatste maanden van de zittingsperiode wordt ingediend als spoedeisend zou dienen te worden beschouwd. De aanvragers van het advies dienen in de motivering de omstandigheden aan te geven die, specifiek met betrekking tot het ontwerp of het voorstel in kwestie, de spoedeisendheid uitmaken die een beroep op artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen verantwoorden. Zij dienen zich daarbij te onthouden van loutere stijlformules en tautologische motiveringen.[2]

Deze aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Er wordt immers gerefereerd aan een inspectiedienst die in de komende maanden zal worden opgericht, doch de ontworpen rechtsbepalingen strekken er niet toe de burger nieuwe garanties te bieden met betrekking tot de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens', maar wel, zoals blijkt uit de algemene opmerkingen in de memorie van toelichting, nieuwe gegevensbanken te gebruiken met het oog op een betere bestrijding van de toename van het aantal paspoorten of reisdocumenten die worden afgegeven als gevolg van "intellectuele fraude" die erin bestaat onder een valse identiteit een authentiek document te verkrijgen.

Bovendien wordt noch in het ontworpen dispositief, noch in de artikelsgewijze bespreking uitgelegd in welk opzicht het met de thans geldende wettelijke regeling niet mogelijk is de tweede doelstelling van het voorontwerp te bereiken, namelijk "fournir au citoyen les bases légales nécessaires – et donc les garanties suffisantes – pour l'utilisation indispensable de ces données" met betrekking tot de verwerking van de aanvragen voor Belgische paspoorten en reisdocumenten.

Uit wat voorafgaat, volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[2] *Ibid.*