



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.105/1/V
van 21 september 2018

avis 64.105/1/V
du 21 septembre 2018

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
4 februari 2000 houdende
oprichting van het Federaal
Agentschap voor de Veiligheid
van de Voedselketen'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
4 février 2000 relative à la
création de l'Agence fédérale
pour la Sécurité de la Chaîne
alimentaire'

Op 27 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 12 september 2018,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 4 september 2018. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2018.

*

Le 27 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 12 septembre 2018^(**), sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 4 septembre 2018. La chambre était composée de Bruno SEUTIN, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ te wijzigen. Enerzijds wordt de machtiging geschrapt op grond waarvan de Koning de regels kan vaststellen met betrekking tot de organisatie, de werking en de toegankelijkheid van databanken die door het Agentschap of met zijn medewerking kunnen worden uitgebouwd (artikel 2 van het voorontwerp) en anderzijds worden een aantal rechten beperkt waarover de betrokkenen doorgaans beschikken in het kader van de bescherming van hun persoonsgegevens (artikelen 3 tot 6). Deze met toepassing van artikel 23 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ vastgestelde beperkingen situeren zich op het vlak van het verstrekken van informatie wanneer persoonsgegevens worden verzameld (artikel 3 van het voorontwerp en de artikelen 13 en 14 van de algemene verordening gegevensbescherming), het recht van inzage (artikel 4 van het voorontwerp en artikel 15 van de algemene verordening gegevensbescherming), het recht op rectificatie (artikel 5 van het voorontwerp en artikel 16 van de algemene verordening gegevensbescherming) en het recht op beperking van de verwerking (artikel 6 van het voorontwerp en artikel 18 van de algemene verordening gegevensbescherming).

VORMVEREISTEN

3.1. In de notificatie van de Ministerraad van 15 juni 2018 die zich bevindt in het dossier dat bij de inhoudelijk identieke adviesaanvraag over een ontwerp van amendementen van de regering ‘tot wijziging van het ontwerp van wet tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG’ is gevoegd en waarover in advies 63.756/2 van 25 juni 2018 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd besloten tot de onontvankelijkheid omwille van de afwezigheid van de spoedeisendheid, wordt het volgende vermeld:

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

“Nadien zullen de adviezen van de Raad van State en van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden besproken door de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie.

Indien er zich in de schoot van deze Werkgroep nog problemen stellen bij eventuele aanpassingen die nodig zouden zijn ingevolge deze adviezen, zullen de ontwerpen van amendement opnieuw aan de Raad worden voorgelegd.

Indien er echter geen problemen meer zijn in de schoot van de Werkgroep, mogen de ontwerpen van amendement worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.”

3.2. De artikelen 3 tot 6 van het voorontwerp bevatten bepalingen omtrent de verwerking van persoonsgegevens als omschreven in artikel 4, 1) en 2), van algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,² te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In advies 57/2018 van 4 juli 2018 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, over het voormelde inhoudelijk identieke voorontwerp werd het volgende bezwaar geformuleerd:

“Vooreerst verzoekt de Autoriteit erover te waken dat de formulering van de beperkingen zodanig worden aangepast dat ze niet de verkeerde indruk wekken dat de rechten van de betrokkenen (bijv. recht op rectificatie van de persoonsgegevens, of het recht op beperking van de verwerking) zich niet enkel beperken tot het ogenblik van de ‘inzameling’ van de gegevens (zie verantwoording van het 4^{de} en 5^{de} amendement³). Deze rechten mogen immers worden uitgeoefend op voorwaarde dat er persoonsgegevens worden verwerkt en dit gedurende de hele verwerking als zodanig. We herinneren er in elk geval aan dat de AVG onder verwerking het volgende verstaat ‘een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés’, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of

² De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

³ Voetnoot 6 van de geciteerde tekst: De rechten worden immers voorgesteld als uitsluitend gelinkt aan het ogenblik van de inzameling: “voor zover noodzakelijk, het recht op rectificatie te beperken waarover een persoon beschikt wanneer persoonsgegevens verzameld worden door het Agentschap wanneer het zijn opdracht van bestuurlijke politie of van vervolging uitvoert” (verantwoording van het 4^{de} amendement); “voor zover noodzakelijk, het recht op rectificatie te beperken waarover een persoon beschikt wanneer persoonsgegevens verzameld worden door het Agentschap”

vernietigen van gegevens' (artikel 4.2 AVG). In dit verband verzoekt de Autoriteit om het type persoonsgegevensverwerkingen waarvoor het FAVV of zijn departementen of diensten gerechtigd zijn te verwerken als verwerkingsverantwoordelijke, niet overmatig te beperken. In amendement nr. 1⁴ wordt inderdaad nader omschreven dat het FAVV bevoegd is voor 'de inzameling, de ordening, het beheer, de archivering en de verspreiding van alle informatie in verband met haar opdracht'. Opdat de bewoordingen van de AVG op de best mogelijke manier zou worden weergegeven, beveelt de Autoriteit aan om te bepalen dat het FAVV bevoegd is voor 'de verwerking, met name de inzameling, [...] van alle informatie met inbegrip van de persoonsgegevens met betrekking tot zijn opdracht'."

Tevens werd besloten "dat de afwijkingen op de rechten zoals voorgesteld in de amendementen nrs. 2 tot 5⁵ de voorwaarden vervullen van artikel 23 van de AVG, op voorwaarde dat de verwerkingsverantwoordelijke(n) binnen het FAVV nauwkeurig word(t)(en) geïdentificeerd".

3.3. In voorliggend voorontwerp werden voornoemde opmerkingen niet gevolgd en werd niet ingegaan op de vraag naar een nauwkeurige identificatie van de verwerkingsverantwoordelijke.

Het verdient dienvolgens aanbeveling de ontworpen tekst aan te passen en in overeenstemming te brengen met de voornoemde door de Gegevensbeschermingsautoriteit geformuleerde bezwaren vooraleer het voorontwerp van wet in de Kamer wordt ingediend.

*

⁴ Inhoudelijk identiek aan artikel 2 van het voorontwerp.

⁵ Inhoudelijk identiek aan de artikelen 3 tot 6 van het voorontwerp.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹, et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Les modifications visent, d'une part, à supprimer l'habilitation qui permet au Roi de déterminer les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et à l'accessibilité des bases de données qui peuvent être développées par l'Agence ou en collaboration avec celle-ci (article 2 du projet) et, d'autre part, à limiter un certain nombre de droits dont les intéressés disposent généralement dans le cadre de la protection de leurs données personnelles (articles 3 à 6). Ces restrictions, établies en application de l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' concernent les informations à fournir lorsque des données à caractère personnel sont collectées (article 3 de l'avant-projet et articles 13 et 14 du règlement général sur la protection des données), le droit d'accès (article 4 de l'avant-projet et article 15 du règlement général sur la protection des données), le droit de rectification (article 5 de l'avant-projet et article 16 du règlement général sur la protection des données) et le droit à la limitation du traitement (article 6 de l'avant-projet et article 18 du règlement général sur la protection des données).

FORMALITÉS

3.1. La notification au Conseil des Ministres du 15 juin 2018 se trouvant dans le dossier qui a été joint à la demande d'avis, identique quant à son contenu, sur un projet d'amendements du gouvernement 'modifiant le projet de loi instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement Européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' et que, dans l'avis 63.756/2 du 25 juin 2018, la section de législation du Conseil d'État avait jugé irrecevable en raison de l'absence d'urgence, mentionne ce qui suit :

« Ensuite, les avis du Conseil d'État et de l'Autorité de protection des données seront examinés au sein du Groupe de travail de coordination de la politique concerné.

Au cas où des problèmes se posent encore au sein de ce Groupe de travail, en ce qui concerne les adaptations éventuellement nécessaires suite à ces avis, les projets

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

d'amendement seront à nouveau soumis au Conseil.

Cependant, si aucun problème ne subsiste au sein du Groupe de travail, les projets d'amendement peuvent être déposés à la Chambre des représentants ».

3.2. Les articles 3 à 6 de l'avant-projet comportent des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1) et 2), du règlement général sur la protection des données.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et son considérant 96, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'², dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Dans son avis 57/2018 du 4 juillet 2018 sur l'avant-projet précité, identique quant au contenu, l'Autorité de protection des données avait formulé l'objection suivante :

« Premièrement, l'Autorité recommande de veiller à adapter la formulation des limitations de façon à ne pas créer l'impression erronée que les droits des personnes concernées (ex. droit à la rectification des données personnelles, ou droit à la limitation du traitement) ne se limiterait qu'au moment de la « collecte des données » (voir la justification du 4^e et 5^e amendement³). Ces droits, en effet, peuvent être exercés à condition que des données personne[lle]s soient traitées, et ce, tout au long du traitement quel qu'il soit. Rappelons à toutes fins utiles que par traitement, le RGPD entend 'toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensemble de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation, ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction' (article 4.2 RGPD). À cet égard, l'Autorité recommande de ne pas limiter excessivement le type de traitement de données personnelles que l'AFSCA et ou ses départements ou services est fondée à traiter en tant que responsable de traitement. Il est en effet précisé à l'amendement n° 1⁴ que l'AFSCA est compétente pour 'la collecte, le classement, la gestion, l'archivage et la diffusion de toute information relative à sa mission'. Afin de refléter au mieux la terminologie du RGPD, l'Autorité recommande de prévoir que l'AFSCA est compétente pour 'le traitement, notamment, la collecte [...] de toute information y compris les

² Au 25 mai 2018, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission pour la protection de la vie privée (voir les articles 3 et 110 de la loi du 3 décembre 2017). Les membres de la Commission de la protection de la vie privée exercent toutefois les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données entre le 25 mai 2018 et la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'Autorité de protection des données auront prêté serment et signé une déclaration d'absence de conflits d'intérêts (article 114 de la loi du 3 décembre 2017).

³ *Note 6 du texte cité* : Les droits sont en effet présentés comme uniquement liés au moment de la collecte : « restreindre pour autant que nécessaire le droit à la rectification dont dispose une personne lors de la collecte de données à caractère personnel par l'Agence lorsqu'elle exerce sa mission de police administrative ou de poursuite » (justification du 4^e amendement) ; « restreindre pour autant que nécessaire le droit à la rectification du traitement dont dispose une personne lors de la collecte de données à caractère personnel par l'agence ».

⁴ En substance, identique à l'article 2 de l'avant-projet.

données personnelles relative à sa mission' ».

Il a en outre été conclu que « les dérogations aux droits proposées dans les amendements n° 2 à 5⁵ réunissent [lire : 'réussissent'] le test de l'article 23 du RGPD, à condition d'identifier précisément le/les responsables de traitement au sein de l'AFSCA, le cas échéant ».

3.3. L'avant-projet à l'examen n'a pas suivi les observations précitées et n'a pas donné suite à la demande d'identifier précisément le responsable du traitement.

Il est par conséquent recommandé d'adapter le texte en projet au regard des objections précitées formulées par l'Autorité de protection des données avant de déposer l'avant-projet à la Chambre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Bruno SEUTIN

⁵ En substance, identiques aux articles 3 à 6 de l'avant-projet.