CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.469/2
du 14 novembre 2018

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Serbie relatif à la coopération policière, fait à Belgrade le 7 février 2017'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.469/2
van 14 november 2018

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Servie betreffende de politiesamenwerking, opgesteld te Belgrado op 7 februari 2017'

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

Le 18 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Serbie relatif à la coopération policière, fait à Belgrade le 7 février 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 novembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2018.

*

Op 18 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Servie betreffende de politiesamenwerking, opgesteld te Belgrado op 7 februari 2017'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 november 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2018.

*

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'Accord entre le Royaume de Belgique et la République de Serbie porte sur la coopération policière.

En ce qu'il implique notamment des transferts de données à caractère personnel vers un pays non membre de l'Union européenne, il tombe, pour la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, dans le champ d'application du chapitre V du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

L'article 59, § 1er, alinéa 2, de la même loi, dispose ce qui suit :

> « L'autorité de contrôle compétente est consultée dans le cadre de l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle loi, un tel décret ou une telle ordonnance, qui se rapporte au traitement » [1].

En application de l'article 71, § 1er, de la loi, il s'agit de l'Organe de contrôle de l'information policière.

Il n'apparaît pas du dossier soumis à la section de législation que l'avant-projet de loi à l'examen a fait l'objet d'un avis de l'Organe de contrôle de l'information policière.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de l'accomplissement de cette formalité préalable.

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

[1] Il résulte de l'article 26, 2°, de cette loi que la notion de traitement doit s'entendre comme suit : « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles 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 ».

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

EXAMEN DE L'ACCORD

1. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'indiquent dans quel cas de figure se place l'Accord en projet au regard des articles 66 à 70 de la loi du 30 juillet 2018 [2].

Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« het verdrag beschouwd moet worden als een juridisch instrument dat in passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens voorziet, in de zin van artikel 68, § 1, lid 1 van de wet van 30 juli 2018 ».

L'exposé des motifs et le commentaire des articles seront complétés sur ce point en faisant référence aux « garanties appropriées » prévues par l'accord « en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel » au sens de l'article 68, § 1er, 1°, de la loi du 30 juillet 2018 et indiqueront en quoi ces « garanties appropriées » sont rencontrées en l'espèce.

2. L'article 5, § 3 de l'Accord est rédigé comme suit :

« En exécution du présent Accord, les autorités compétentes des Parties contractantes peuvent conclure, dans les limites de leurs compétences, des protocoles techniques additionnels portant sur des domaines ou des formes spécifiques de coopération ».

Les autorités compétentes des Parties contractantes sont celles définies aux articles 1, point 1, et 5, § 1, de l'Accord, en l'occurrence, pour le Royaume de Belgique, la Police intégrée, structurée à deux niveaux, et, pour la République de Serbie, la Direction générale de la Police et d'autres unités organisationnelles chargées, au sein du Ministère de l'Intérieur, de l'exécution des tâches policières.

Il ressort du commentaire de l'article 5 qu'

« Il peut s'agir, par exemple, d'un plan commun de formation ou d'un plan d'action mettant en pratique l'assistance technique mutuelle sur la base de l'article 4. Les autorités compétentes sont toutefois toujours tenues de rester dans leurs propres domaines de compétence. Elles ne sont, par exemple, pas habilitées à conclure d'accords sur des aspects relevant en Belgique, de la compétence du Parlement ou du Roi ».

Dès lors qu'il ne s'agit que de conventions de collaboration entre les autorités belges et serbes dans les limites de leur compétence interne qui se bornent à l'exécution technique des principes de l'Accord, l'habilitation faite aux autorités concernées de conclure ces protocoles techniques additionnels ne suscite pas d'objection au regard de l'article 167 de la Constitution.

[2] Ces dispositions transposent les articles 35 à 39 de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la manière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2018/977/JAI du Conseil'.

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

Il est renvoyé sur ce point à l'avis n° 42.631/AG donné le 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005' [3].

3. L'Accord soumis à assentiment précise qu'il a été

> « fait [...] en double exemplaire en langue française, néerlandaise, anglaise et serbe, chacun de ces quatre textes faisant également foi. En cas de divergence d'interprétation des dispositions du présent Accord, le texte anglais prévaut ».

Afin que les députés soient informés de la teneur de la version qui prévaudra en cas de divergence d'interprétation, il y aura lieu d'annexer au projet de loi le texte de l'Accord en langue anglaise.

*

[3] *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-912/1.

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Servië heeft betrekking op de politiesamenwerking.

In zoverre het verdrag inzonderheid betrekking heeft op het doorsturen van persoonsgegevens naar een land dat geen lid is van de Europese Unie, valt het, wat betreft de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, onder de toepassingssfeer van hoofdstuk V, van titel 2 van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens'.

Artikel 59, § 1, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt het volgende :

> "De bevoegde toezichthoudende autoriteit wordt geraadpleegd bij het opstellen van een wet, een decreet of een ordonnantie, of een daarop gebaseerde reglementaire maatregel in verband met de verwerking."[1]

Krachtens artikel 71, § 1, van de wet, gaat het om het Controleorgaan op de politionele informatie.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, blijkt niet dat over het voorliggende voorontwerp van wet advies is uitgebracht door het Controleorgaan op de politionele informatie.

De steller van het voorontwerp dient zich ervan te vergewissen dat dit vormvereiste vervuld is.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

[1] Uit artikel 26, 2°, van die wet vloeit voort dat het begrip "verwerking" als volgt begrepen moet worden: "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, bekendmaking door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens."

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

1. Noch in de memorie van toelichting, noch in de bespreking van de artikelen wordt aangegeven aan welke bepalingen van de artikelen 66 tot 70 van de wet van 30 juli 2018 het ontworpen verdrag beantwoordt.[2]

Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de Minister geantwoord dat:

> "het verdrag beschouwd moet worden als een juridisch instrument dat in passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens voorziet, in de zin van artikel 68, § 1, lid 1 van de wet van 30 juli 2018."

De memorie van toelichting en de bespreking van de artikelen moeten op dat punt worden aangevuld, waarbij verwezen moet worden naar de "passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens" als bedoeld in artikel 68, § 1, 1°, van de wet van 30 juli 2018, waarin het verdrag voorziet. Bovendien moet daarin ook worden aangegeven op welke wijze er *in casu* in die "passende waarborgen" is voorzien.

2. Artikel 5, lid 3, van het verdrag luidt als volgt:

> "Ter uitvoering van dit Verdrag kunnen de bevoegde autoriteiten van de Verdragsluitende Partijen, elk binnen hun bevoegdheden, aanvullende technische protocollen sluiten binnen bepaalde domeinen of voor bepaalde vormen van samenwerking".

De bevoegde autoriteiten van de verdragssluitende partijen zijn die welke gedefinieerd worden in artikel 1, punt 1, en in artikel 5, lid 1, van het verdrag, *in casu*, voor het Koninkrijk België, de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, en voor de Republiek Servië, het "Algemeen Politiedirectoraat en andere organisatorische eenheden binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van politietaken".

In de bespreking van artikel 5 staat het volgende:

> "Dit kan bijvoorbeeld gaan om een actieplan waarin de wederzijdse technische bijstand op basis van artikel 4 in de praktijk wordt gezet, of een gezamenlijk opleidingsplan. De bevoegde autoriteiten moeten hierbij echter wel steeds binnen hun eigen bevoegdheden blijven: zij kunnen bijvoorbeeld geen akkoorden sluiten over aspecten die in België toekomen aan het Parlement of aan de Koning."

[2] Die bepalingen zetten de artikelen 35 tot 39 om van richtlijn 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2018/977/JBZ van de Raad'.

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡

Aangezien het enkel gaat om samenwerkingsovereenkomsten tussen de Belgische en de Servische autoriteiten binnen de perken van hun interne bevoegdheid, welke overeenkomsten beperkt blijven tot de technische uitvoering van de beginselen van het verdrag, levert de machtiging van de betrokken autoriteiten om aanvullende technische protocollen te sluiten geen bezwaar op in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Met betrekking tot dat punt wordt verwezen naar advies 42.631/AV, op 8 mei 2007 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005'.[3]

3. Het verdrag waarmee dient te worden ingestemd bepaalt dat het is :

> "opgesteld (...) in tweevoud, in het Frans, Nederlands, Engels en Servisch, de vier teksten zijnde gelijkelijk authentiek. In geval van uiteenlopende interpretaties van de bepalingen in dit Verdrag, zal de Engelse tekst beslissend zijn".

Opdat de volksvertegenwoordigers ingelicht worden omtrent de inhoud van de versie die doorslaggevend is in geval van verschil in uitlegging, moet ook de Engelse tekst van het verdrag bij het wetsontwerp worden gevoegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

[3] *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1.

‡LW-ADMSMDECG-GEEGJYM‡