



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.572/2
du 7 octobre 2019

advies 66.572/2
van 7 oktober 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'établissant le modèle de
publication au Moniteur belge
visée à l'article 1250 du Code
judiciaire'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
model van de bekendmaking in
het Belgisch Staatsblad, zoals
bedoeld in artikel 1250 van het
Gerechtelijk Wetboek'

Le 10 septembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'établissant le modèle de publication au Moniteur belge visée à l'article 1250 du Code judiciaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 octobre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 7 octobre 2019.

*

Op 10 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het model van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, zoals bedoeld in artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 7 oktober 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il résulte du dossier communiqué au Conseil d'État, notamment du préambule du projet d'arrêté royal 'établissant le modèle de publication au *Moniteur belge* visée à l'article 1250 du Code judiciaire', de l'avis de l'Autorité de protection des données n° 141/2019 du 7 août 2019 ainsi que de la lettre adressée à l'Inspectrice générale des Finances que le projet examiné tend à exécuter l'article 1250 du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 76 de la loi du 21 décembre 2018 'portant des dispositions diverses en matière de justice'. Cet article est rédigé comme suit :

« Toute décision ordonnant une mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant est, à la diligence du greffier, insérée par extrait au *Moniteur belge*.

La publication est faite dans les quinze jours de la décision ordonnant la mesure de protection, y mettant fin ou la modifiant ; les fonctionnaires auxquels l'omission ou le retard serait imputable sont tenus pour responsables envers les intéressés, s'il est prouvé que l'omission ou le retard résulte d'une collusion ».

L'article 1250 du Code judiciaire a toutefois encore été modifié par l'article 8 de la loi du 10 mars 2019, de mise en œuvre de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 'sur la protection internationale des adultes', qui, notamment, insère la phrase suivante à l'alinéa 1^{er} :

« Il en est de même pour la mesure de protection étrangère reconnue ou déclarée exécutoire qui ordonne, modifie ou met fin à une mesure de protection étrangère visée à l'article 3, a) à d), f) et g) de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes, prise dans un État partie à la Convention ou pour une mesure de protection similaire à celles énumérées dans cet article, prise dans un État tiers à l'égard d'une personne majeure, reconnue par le juge de paix ».

Cette modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, conformément à l'article 28 de la loi du 10 mars 2019.

Invitée à préciser si le projet examiné tend à exécuter l'article 1250 du Code judiciaire tel qu'il a été complété par la loi du 10 mars 2019, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Étant donné que le nouvel article 1250 du Code judiciaire est déjà entré en vigueur le 1^{er} mars 2019 (article 98, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice) et vu les objectifs sous-jacents à l'adoption de ce projet d'arrêté royal (uniformisation de la publication des extraits et surtout la nécessité de limiter les intrusions dans la vie privée des personnes protégées), l'entrée en vigueur de cet arrêté royal ne peut pas être différée au 1^{er} janvier 2020.

Il est vrai que l'article 8 de la loi du 10 mars 2019 précitée modifie l'article 1250 du Code judiciaire tel que remplacé par la loi du 21 décembre 2018 mais seulement dans l'optique de faire également publier au *Moniteur belge* les décisions étrangères relatives à des personnes adultes reconnues ou déclarées exécutoires par le juge de paix. Cet article n'a pas modifié le régime de publication des extraits des ordonnances de mesures de protection judiciaire des juges de paix.

La publication des mesures étrangères relatives aux adultes reconnues ou déclarées exécutoires doit être traitée ultérieurement, dans un arrêté royal modificatif dans la mesure où cette situation n'est pas envisagée dans le projet d'arrêté royal actuel : il faudra en effet déterminer un nouveau modèle de publication spécifique à ce genre de mesures et le soumettre encore pour avis aux juges de paix, à l'APD et au Conseil d'État ».

2.1. Invitée à indiquer les réponses qui ont été apportées à l'avis de l'Autorité de protection des données n° 141/2019 du 7 août 2019, la déléguée du Ministre a répondu que :

« [l]e projet d'arrêté royal ou le rapport au Roi qui l'accompagne ont tenu compte des 2 modifications suggérées par l'Autorité de protection des données de la manière suivante (considérants 9, 10 et 15 de l'avis de l'APD) :

Il est précisé dans le Rapport au Roi que la détermination du responsable de traitement en cas de publication de décisions au *Moniteur belge* est une question qui dépasse la seule matière de la protection judiciaire. Elle doit, dans un souci d'uniformisation, faire l'objet d'une réflexion plus globale et être consacrée dans des dispositions légales générales consacrées à ce sujet.

On peut déduire déjà cette nécessité de l'avis de l'APD sur ce projet d'arrêté royal lorsqu'il s'intéresse aux délais de conservation des données :

- Il faut une réglementation qui en définisse les éléments essentiels (considérant 22) ;

- L'objet de cet arrêté royal a pour vocation essentielle d'uniformiser les catégories de données qui sont publiées en application de l'article 1250 du Code judiciaire et non de régler certaines règles générales de mise en œuvre du RGPD (considérant 23) ;

- L'APD semble envisager une réflexion globale sur la question de l'interaction entre les dispositions du RGPD avec les nombreuses situations dans lesquelles le législateur impose une publication au *Moniteur belge* (considérant 25) ;

L'article 1^{er} de l'arrêté royal a été adapté pour y intégrer les finalités de traitement à l'origine de la publication des extraits au *Moniteur belge* (publicité pour les personnes tierces), d'une part, et rappeler que ceux-ci ne peuvent pas être utilisés à des fins incompatibles avec l'objectif initial poursuivi par l'arrêté royal, d'autre part ».

2.2. S'agissant de la première modification demandée par l'Autorité de protection des données, à savoir de clarifier quelle est l'autorité responsable du traitement (considérant n° 10 de l'avis), force est de constater que le projet d'arrêté examiné n'apporte pas cette clarification et que la réponse de la déléguée (dont on n'aperçoit pas la trace dans le rapport au Roi) amène à conclure qu'il ne peut être satisfait à cette demande.

Toutefois, comme le relève l'Autorité de protection des données dans l'avis n° 141/2019, la désignation du responsable du traitement dans la réglementation qui détermine le traitement est, en vertu de l'article 4, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 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)' (ci-après : « le RGPD »), facultative (considérant n° 8) ¹.

Cependant, comme l'a déjà rappelé la section de législation du Conseil d'État,

« [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la norme législative elle-même, à savoir les finalités du traitement, le responsable du traitement, ainsi que les cas et conditions dans lesquels des données à caractère personnel sont traitées » ².

À défaut de figurer dans l'article 1250 du Code judiciaire, la désignation du responsable du traitement doit être effectuée dans l'arrêté en projet.

2.3. S'agissant de la seconde modification demandée par l'Autorité de protection des données, portant sur les finalités du traitement, les modifications annoncées par la déléguée du Ministre ne figurent pas dans le projet soumis à la section de législation du Conseil d'État, ce que confirme la déléguée du Ministre, laquelle précise que l'administration est en train d'adapter les textes aux remarques de l'Autorité de protection des données.

L'article 1^{er}, ainsi que les modèles de publication annexés au projet, seront modifiés en ce sens.

3. Il résulte de ce qui précède que le projet soumis au Conseil d'État ne l'a pas été dans sa version définitive.

¹ L'article 4, paragraphe 7, deuxième phrase, du RGPD dispose que, « lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre ».

² Voir, récemment, l'avis n° 66.014/4 donné le 14 mai 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'du ... (date) modifiant la Deuxième partie, Livre V, Titre IX, chapitre IV du Code de (sic) réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, relative aux entreprises de travail adapté et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2011 relatif à l'application dans les entreprises de travail adapté de l'accord-cadre tripartite pour le secteur non marchand privé wallon 2010-2011' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66014.pdf>).

Ce projet sera à nouveau soumis à la section de législation lorsque toutes les modifications envisagées y auront été intégrées ³.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

L'avis de l'Inspecteur des Finances visé à l'alinéa 3 du préambule porte la date du 17 avril 2019 et non du 18 avril 2019.

*

³ À cette occasion, le rapport au Roi, qui prévoit l'entrée en vigueur du projet au 1^{er} mars 2019, et le dispositif, muet sur ce point, seront harmonisés.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit het dossier dat aan de Raad van State bezorgd is, en meer bepaald uit de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het model van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, zoals bedoeld in artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek’, uit advies nr. 141/2019 van de Gegevensbeschermingsautoriteit d.d. 7 augustus 2019 en uit de brief gericht aan de inspectrice-generaal van Financiën, blijkt dat het voorliggende ontwerp ertoe strekt uitvoering te geven aan artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals dat is vervangen bij artikel 76 van de wet van 21 december 2018 ‘houdende diverse bepalingen betreffende justitie’. Dat artikel luidt als volgt:

“Elke beslissing waarbij een beschermingsmaatregel wordt bevolen, beëindigd of gewijzigd, wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* door toedoen van de griffier.

De bekendmaking geschiedt binnen vijftien dagen na de beslissing die de beschermingsmaatregel beveelt, beëindigt of wijzigt; de ambtenaren aan wie het verzuim of de vertraging te wijten is worden aansprakelijk gesteld ten aanzien van de betrokkenen, indien vaststaat dat het verzuim of de vertraging te wijten is aan een collusie.”

Artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek is echter nogmaals gewijzigd bij artikel 8 van de wet van 10 maart 2019 tot tenuitvoerlegging van het Verdrag van `s-Gravenhage van 13 januari 2000 ‘inzake de internationale bescherming van volwassenen’, dat onder andere de volgende zin in het eerste lid invoegt:

“Hetzelfde geldt voor de erkende of uitvoerbaarverklaarde buitenlandse beschermingsmaatregel die een beschermingsmaatregel beveelt, wijzigt of beëindigt, bedoeld in artikel 3, a) tot d), f) en g) van het Verdrag van `s-Gravenhage van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen, genomen in een Staat die partij is bij het Verdrag, of voor een beschermingsmaatregel die vergelijkbaar is

met die opgesomd in dat artikel, genomen in een derde Staat ten aanzien van een meerderjarige, erkend door de vrederechter.”

Overeenkomstig artikel 28 van de wet van 10 maart 2019 treedt die wijziging in werking op 1 januari 2020.

Op het verzoek om nader aan te geven of het voorliggende ontwerp ertoe strekt uitvoering te geven aan artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek zoals dat is aangevuld bij de wet van 10 maart 2019, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Étant donné que le nouvel article 1250 du Code judiciaire est déjà entré en vigueur le 1^{er} mars 2019 (article 98, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice) et vu les objectifs sous-jacents à l’adoption de ce projet d’arrêté royal (uniformisation de la publication des extraits et surtout la nécessité de limiter les intrusions dans la vie privée des personnes protégées), l’entrée en vigueur de cet arrêté royal ne peut pas être différée au 1^{er} janvier 2020.

Il est vrai que l’article 8 de la loi du 10 mars 2019 précitée modifie l’article 1250 du Code judiciaire tel que remplacé par la loi du 21 décembre 2018 mais seulement dans l’optique de faire également publier au Moniteur belge les décisions étrangères relatives à des personnes adultes reconnues ou déclarées exécutoires par le juge de paix. Cet article n’a pas modifié le régime de publication des extraits des ordonnances de mesures de protection judiciaire des juges de paix.

La publication des mesures étrangères relatives aux adultes reconnues ou déclarées exécutoires doit être traitée ultérieurement, dans un arrêté royal modificatif dans la mesure où cette situation n’est pas envisagée dans le projet d’arrêté royal actuel : il faudra en effet déterminer un nouveau modèle de publication spécifique à ce genre de mesures et le soumettre encore pour avis aux juges de paix, à l’APD et au Conseil d’État.”

2.1. Op de vraag welk gevolg gegeven is aan advies nr. 141/2019 van de Gegevensbeschermingsautoriteit d.d. 7 augustus 2019, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le projet d’arrêté royal ou le rapport au Roi qui l’accompagne ont tenu compte des 2 modifications suggérées par l’Autorité de protection des données de la manière suivante (considérants 9, 10 et 15 de l’avis de l’APD) :

Il est précisé dans le Rapport au Roi que la détermination du responsable de traitement en cas de publication de décisions au Moniteur belge est une question qui dépasse la seule matière de la protection judiciaire. Elle doit, dans un souci d’uniformisation, faire l’objet d’une réflexion plus globale et être consacrée dans des dispositions légales générales consacrées à ce sujet.

On peut déduire déjà cette nécessité de l’avis de l’APD sur ce projet d’arrêté royal lorsqu’il s’intéresse aux délais de conservation des données :

- Il faut une réglementation qui en définisse les éléments essentiels (considérant 22) ;

- L’objet de cet arrêté royal a pour vocation essentielle d’uniformiser les catégories de données qui sont publiées en application de l’article 1250 du Code judiciaire et non de régler certaines règles générales de mise en œuvre du RGPD (considérant 23) ;

– L'APD semble envisager une réflexion globale sur la question de l'interaction entre les dispositions du RGPD avec les nombreuses situations dans lesquelles le législateur impose une publication au Moniteur belge (considérant 25) ;

L'article 1er de l'arrêté royal a été adapté pour y intégrer les finalités de traitement à l'origine de la publication des extraits au Moniteur belge (publicité pour les personnes tierces), d'une part, et rappeler que ceux-ci ne peuvent pas être utilisés à des fins incompatibles avec l'objectif initial poursuivi par l'arrêté royal, d'autre part."

2.2. Met betrekking tot de eerste door de Gegevensbeschermingsautoriteit aangevraagde wijziging, namelijk duidelijkheid verschaffen over de autoriteit die als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd (overweging nr. 10 van het advies), dient te worden vastgesteld dat het voorliggende ontwerpbesluit die duidelijkheid niet schept en dat het antwoord van de gemachtigde (waarvan in het verslag aan de Koning geen spoor te vinden is) tot de conclusie leidt dat aan die aanvraag niet kan worden voldaan.

Zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit echter opmerkt in advies nr. 141/2019, is het aanwijzen van de verwerkingsverantwoordelijke in de regelgeving waarin de verwerking wordt vastgelegd, facultatief krachtens artikel 4, lid 7, 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)' (hierna: de AVG) (overweging nr. 8).¹

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er echter reeds meermaals op gewezen dat:

"[krachtens] artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, [geldt] dat een legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de regeling in de wetgevende norm zelf worden bepaald, namelijk de doeleinden van de verwerking, de verwerkingsverantwoordelijke, alsook de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de persoonsgegevens verwerkt worden."²

Aangezien artikel 1250 van het Gerechtelijk Wetboek geen gewag maakt van de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke, moet die aanwijzing in het ontwerpbesluit worden opgenomen.

¹ Aikel 4, lid 7, tweede zin, van de AVG bepaalt dat, "(...) wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, daarin [kan] worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen."

² Zie het recente advies 66.014/4, gegeven op 14 mei 2019 over een ontwerpbesluit van de Waalse Regering 'du ... (date) modifiant la Deuxième partie, Livre V, Titre IX, chapitre IV du Code de (sic) réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, relative aux entreprises de travail adapté et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2011 relatif à l'application dans les entreprises de travail adapté de l'accord-cadre tripartite pour le secteur non marchand privé wallon 2010-2011' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66014.pdf>).

2.3. Wat betreft de tweede door de Gegevensbeschermingsautoriteit aangevraagde wijziging, met betrekking tot de doeleinden van de verwerking, zijn de wijzigingen die de gemachtigde van de minister heeft aangekondigd, niet opgenomen in het ontwerp dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd. De gemachtigde van de minister beaamt dit en preciseert dat het bestuur de teksten momenteel in overeenstemming brengt met de opmerkingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Artikel 1 en de bekendmakingsmodellen die als bijlage bij het ontwerp zijn gevoegd, moeten in die zin worden gewijzigd.

3. Uit het voorgaande volgt dat het ontwerp dat aan de Raad van State voorgelegd is, niet de definitieve versie is.

Dat ontwerp moet opnieuw aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden eens alle beoogde wijzigingen erin opgenomen zijn.³

BIJZONDERE OPMERKING

Het advies van de inspecteur van Financiën, waarvan sprake in het derde lid van de aanhef, is gedagtekend 17 april 2019, en niet 18 april 2019.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

³ Bij die gelegenheid moeten het verslag aan de Koning, waarin bepaald wordt dat het ontwerp in werking treedt op 1 maart 2019, en het dispositief, waarin geen datum van inwerkingtreding vastgesteld wordt, op elkaar worden afgestemd.