

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2007

12 JULI 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens met het oog op het instellen van een Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij de federale wetgevende Kamers

(Ingediend door de heer François Roelants du Vivier)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 8 juli 2003 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-40/1 — BZ 2003).

De spectaculaire ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologieën biedt grote mogelijkheden en talrijke voordelen. De computer en de telecommunicatienetwerken (Internet) voeren de efficiëntie van de dienstverlening op en vergemakkelijken ons vaak het leven. Het gebruik van die technologieën levert echter ook nieuwe gevaren op voor eenieders privé-leven en vrijheden.

Vaak gaat de informatie die rondgaat over personen. Databases of bestanden met persoonlijke gegevens worden samengesteld, gebruikt, doorgespeeld, verkocht. Voortaan is het moeilijk te weten wie wat over je weet en wie er wat mee doet. Het individu heeft geen controle meer over de informatie over zijn persoon. Dat betekent dat het risico op misbruik steeds groter wordt.

Sedert 8 december 1992 zorgt een wet in België voor de bescherming van personen tegen het gebruik van hun persoonsgegevens. De wet stelt een transparantieplicht in voor het gebruik van persoonsgege-

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007

12 JUILLET 2007

Proposition de loi modifiant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel en vue d'instituer la Commission de la protection de la vie privée auprès des Chambres législatives fédérales

(Déposée par M. François Roelants du Vivier)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 8 juillet 2003 (doc. Sénat, n° 3-40/1 — SE 2003).

Le développement spectaculaire des technologies de l'information et de la communication offre de grandes possibilités et de nombreux avantages. Le recours à l'ordinateur et aux réseaux de télécommunication (Internet) accroît l'efficacité des services et facilite souvent la vie. L'utilisation de ces technologies présente toutefois aussi de nouveaux dangers pour la vie privée et les libertés de chacun.

Dans un grand nombre de cas, l'information qui circule se rapporte à des personnes. Des bases de données ou des fichiers reprenant des informations personnelles sont constitués, utilisés, communiqués, vendus. Il est désormais difficile de savoir qui sait quoi sur soi et qui en fait quoi. L'individu a perdu la maîtrise de l'information qui le concerne. De ce fait, le risque d'abus ne cesse de grandir.

Depuis le 8 décembre 1992, une loi assure, en Belgique, la protection des individus face à l'utilisation de leurs données personnelles. La loi instaure un devoir de transparence concernant l'utilisation de

vens : men moet de mensen verwittigen wanneer men informatie over hen verwerkt, bekendmaken wie men is en waarom men die informatie verwerkt. De wet legt ook de regels vast voor het gebruik van de persoonsgegevens : wat men kan en wat men moet doen met de ingezamelde gegevens. De wet stelt ook nieuwe rechten in voor personen die zijn opgenomen in registers of in databases : recht van toegang tot de geregistreerde data, van verbetering, verzet, enz.

Door de wet van 8 december 1992 is een onafhankelijke autoriteit voor de bescherming van de gegevens in het leven geroepen : de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Meer dan tien jaar later wordt de maatschappij en dus ook de commissie geconfronteerd met zeer snelle ontwikkelingen op een gebied dat nauw samenhangt met bepaalde grondrechten van de persoon en met de snelle groei van de informatie- en kennismaatschappij.

Dit blijkt ook uit het laatste activiteitenverslag van de commissie. Ze verklaart het volgende : « de commissie, noch haar secretariaat beschikken over de nodige organisationele middelen en personeel, om al hun opdrachten degelijk uit te voeren en genoemde ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden ». Over welke ontwikkelingen gaat het ?

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de opdrachten die aan de autoriteiten tot bescherming van de gegevens werden toevertrouwd, werden uitgewerkt in de jaren '70, toen er grote bezorgdheid heerste wegens de centralisering van de informatica.

Het landschap is fundamenteel veranderd door de ruime verspreiding van de microinformatica en telecommunicatiemiddelen, alsook door de technologische veelzijdigheid (Internet dat drager is van tekst, beeld en geluid is het beste bewijs hiervan), door de ontwikkeling van netwerkstructuren, door videotoezicht (eventueel door middel van webcam), door het gebruik van *smartcards*, enz. Zelfs de federale overheid evolueert onomkeerbaar naar een « *e-government* ».

De vrijheidsrechten moeten, ongeacht de gebruikte technieken, worden beschermd. De commissie moet, binnen de grenzen van de bevoegdheden die de wetgever haar heeft toevertrouwd, in dat verband een essentiële rol spelen door van nabij de technologische ontwikkeling te volgen en door de aandacht van de bestuurders en de administraties te vestigen op de mogelijke impact van deze technologieën inzake de eerbied voor de persoonlijke levenssfeer van de burger.

Om deze doelstelling te realiseren, moet de commissie haar activiteiten concentreren op de feitelijke toestand en er met kennis van zaken handelen. De aanwezigheid in de commissie van personen met technische kennis (informatici maar ook juristen,

données personnelles : il faut prévenir les personnes quand on traite des informations sur elles, annoncer qui l'on est et pourquoi on traite ces informations. La loi fixe aussi les règles d'utilisation des données personnelles : ce que l'on peut et ce que l'on doit faire avec les données recueillies. La loi instaure également de nouveaux droits pour les personnes fichées dans des registres ou des banques de données : droit d'accès aux données enregistrées, de rectification, d'opposition, etc.

Une autorité indépendante de contrôle de la protection des données était instituée par la loi du 8 décembre 1992 : la Commission de la protection de la vie privée. Plus de dix ans plus tard, la société et dès lors également la commission est confrontée à des évolutions très rapides et ce, sur un sujet qui touche de façon étroite tant à certains droits fondamentaux de la personne qu'à l'essor d'une société de l'information et de la connaissance.

Or, et cela se dégage du rapport d'activités le plus récent de la commission : celle-ci précise que « ni la commission, ni son secrétariat ne disposent plus des moyens, notamment organisationnels et en personnel, leur permettant d'assumer correctement leurs diverses missions et de faire face aux évolutions ». Quelles sont ces dernières ?

La protection de la vie privée, de même que les missions dévolues aux autorités de protection des données, ont été conçues au temps des préoccupations que pouvait faire naître l'informatique centralisée des années '70.

Le paysage s'est fondamentalement modifié avec des facteurs tels que la très large diffusion de la micro-informatique et des moyens de télécommunication, mais aussi la convergence technologique (Internet, qui véhicule texte, image et son, en est l'illustration la plus évidente), le développement des architectures en réseau, la vidéosurveillance (éventuellement au moyen de « webcams »), l'usage de *smartcards*, etc. Même l'administration de l'État évolue d'une manière irréversible vers le « gouvernement électronique ».

Il convient de protéger les libertés fondamentales, quelles que soient les techniques concernées. La commission, dans les limites des compétences que lui a confiées le législateur, a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, en suivant de près les évolutions technologiques et en attirant l'attention des gouvernants et des administrations sur l'impact possible de ces technologies sur le plan du respect de la vie privée du citoyen.

Pour réaliser cet objectif, il importe que l'activité de la commission se concentre sur la réalité du terrain et y opère en connaissance de cause. La présence au sein de la commission de personnes ayant des connaissances techniques (experts informaticiens mais aussi des

sociologen, economen en artsen met een goede kennis van de technologische aspecten), ontmoetingen met de beroepsmilieus, de organisatie van en deelname aan conferenties met alle betrokken actoren (zowel op nationaal als op internationaal niveau) zijn allemaal middelen om die technologische evolutie af te bakenen en indien nodig terzake voor een *follow-up* te zorgen. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan zich, met betrekking tot de overheid verantwoordelijk voor gegevensbescherming, dan ook niet langer beperken tot het houden van besloten vergaderingen onder insiders.

De tweede uitdaging volgt uit een groeiende bewustwording van het publiek en dat is heuglijk nieuws ten opzichte van de bescherming van zijn rechten bij gegevensverwerking.

De bediende van wie de hiërarchische meerdere, zonder noodzaak voor de arbeidsbehoeften, de e-mails controleert, de particulier die overspoeld wordt met reclame op zijn naam en de patiënt die te weten komt dat gegevens over zijn gezondheidstoestand aan een privé-firma zijn meegedeeld, wenden zich tot de commissie om haar te vragen als bemiddelaar op te treden.

Deze bemiddeling is des te noodzakelijker omdat een gerechtelijke procedure lang duurt, duur is en dikwijls niet aangepast is aan dit soort geschillen. De toe te passen regelgeving is bovendien heel specifiek, ook voor de gerechtelijke wereld.

Gelijktijdig wenden de verantwoordelijken voor de verwerking, alsook bedrijven, administraties en particulieren zich tot de commissie om te weten hoe zij moeten handelen.

De derde uitdaging ten slotte vloeit voort uit de internationalisering, die uiteraard ook betrekking heeft op de gegevensbescherming.

In het tijdperk van het Internet en van internationale uitwisselingen van informaticabestanden volstaat de toepassing van de nationale wetten niet meer: deze materie wordt meer en meer geregeld door supranationale regels, onder meer op Europees vlak. Het betreft in eerste instantie de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van de persoonsgegevens (de Belgische wet tot omzetting ervan is op 1 september 2001 in werking getreden) maar ook de richtlijn 97/66/EG betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector, de Overeenkomst ter uitvoering van de akkoorden van Schengen, de Europol-overeenkomst, enz.

Eenzijds moeten die internationale regels en de gevolgen ervan worden geïntegreerd in het geheel van de opdrachten uitgevoerd door de commissie en anderzijds wordt het steeds belangrijker aanwezig te

juristen, sociologues, économistes ou médecins, dotés d'une bonne compréhension des aspects technologiques), la rencontre des milieux professionnels, l'organisation et la participation à des conférences avec l'ensemble des acteurs intéressés (tant au niveau national qu'international), sont autant de moyens de pouvoir cerner, et si nécessaire encadrer, l'évolution technologique relevée ci-dessus. Sans doute, la protection de la vie privée ne peut-elle plus se limiter, dans le chef des autorités de protection des données, à la seule pratique de réunions closes entre initiés.

La deuxième évolution résulte et l'on peut s'en réjouir d'une conscientisation croissante du public à l'égard de la protection de ses droits à l'occasion d'un traitement de données.

L'employé dont le patron contrôle, au-delà des nécessités du travail, les courriels, le particulier inondé de publicités envoyées à son nom, le patient qui apprend que des données relatives à son état de santé ont été communiquées à une firme privée, se tournent vers la commission pour lui demander de jouer un rôle de médiation.

La nécessité de cette médiation est d'autant plus criante que les recours judiciaires sont longs, chers, et souvent inadaptés à ce type de litiges; la réglementation à appliquer s'avère de surcroît très spécifique, y compris pour le monde judiciaire.

Parallèlement, ce sont les responsables de traitement, entreprises, administrations, particuliers, qui se tournent vers la commission pour savoir comment faire pour bien faire.

Enfin, la troisième évolution notable résulte du phénomène de l'internationalisation, qui porte évidemment aussi sur la protection des données.

À l'heure d'Internet et des échanges internationaux de fichiers informatiques, l'application des lois nationales ne suffit plus: cette matière est de plus en plus réglée par des normes supranationales, notamment européennes. Il s'agit au premier chef de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 sur la protection des données à caractère personnel (la loi belge de transposition est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2001), mais également de la directive 97/66/CE sur la protection de la vie privée dans le domaine des télécommunications, de la Convention d'application des accords de Schengen, de la Convention Europol, etc.

D'une part, il s'agit d'intégrer dans l'ensemble des missions assumées par la commission l'incidence de ces normes internationales et, d'autre part, il s'agit, de plus en plus, d'être présent dans les enceintes

zijn op internationale fora waar de gegevensbescherming wordt voorbereid, geëvalueerd en behandeld.

De commissie geeft toe dat ze in het licht van deze uitdagingen niet in staat is haar rol efficiënt te spelen. Wat zijn de belangrijkste oorzaken hiervan? Thans bedraagt de personeelsbezetting van het secretariaat 18,5 personen: dat aantal is sedert 1997 voortdurend gedaald (34 personen destijds). Het is misschien interessant erop te wijzen dat de Nederlandse en Zweedse commissie (om landen te noemen waarvan het bevolkingsaantal vergelijkbaar is met het onze) elk beschikken over een team van een vijftigtal personen.

Naast de onderbezetting is er het grote verloop onder de personeelsleden: de gemiddelde diensttijd van een ambtenaar bij het secretariaat van de commissie bedraagt een jaar. Er zijn hiervoor verschillende redenen: de meest voor de hand liggende zijn de vereisten die niet overeenstemmen met de loopbaanmogelijkheden en het gegeven dat de bekwaamheid van de juristen van het secretariaat snel wordt opgemerkt door de diensten waarmee zij in contact staan. De Europese instellingen, gespecialiseerde advocatenkantoren en privé-ondernemingen bieden hun al heel vlug betrekkingen (en salarissen) aan die niet te vergelijken zijn met die bij de commissie.

Toen de indiener van dit voorstel hierover een vraag stelde aan de minister van Justitie, heeft hij het volgende geantwoord: « De Ministerraad van 9 oktober 2001 heeft beslist dat de overheid om budgettaire redenen geen personeel meer in dienst mag nemen. Contractuelen die weggaan, worden dus niet vervangen ». De minister heeft er evenwel aan toegevoegd « dat hij bereid is naar oplossingen te zoeken, zodat de commissie haar taken kan vervullen met alle nodige waarborgen inzake transparantie en democratie ».

Wat dat betreft, heeft de Commissie voor de bescherming van het privé-leven, na hierover te hebben beraadslaagd, op het einde van 2001 meegedeeld dat ze aan het Parlement verbonden wenst te worden. Met die suggestie heeft de indiener van dit voorstel rekening gehouden. Het voorstel wijzigt hiertoe verscheidene artikelen van de wet van 8 december 1992. Commentaar bij de artikelen is overbodig, maar de algemene opzet van het voorstel verdient meer toelichting.

De vraag die ons wordt gesteld is immers die van de onafhankelijkheid van een autoriteit die door het Parlement tot stand werd gebracht en die, los van de verwickelingen met regeringen, moet toezien op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van alle burgers. Wie kan er beter borg staan voor de volledige autonomie van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ook wat haar middelen inzake personeel betreft, dan de wetgevende macht?

internationales où se prépare, s'évalue et se discute la protection des données.

Face à ces évolutions, la commission avoue son incapacité à jouer son rôle avec efficacité. Quelles en sont les raisons essentielles? Le secrétariat de la commission compte actuellement un effectif de 18,5 personnes: ce nombre est en constante diminution depuis 1997 (34 personnes à l'époque). Il peut être intéressant de noter que les commissions néerlandaise et suédoise (pour citer des pays à la population comparable à la nôtre) disposent chacune d'une équipe d'une cinquantaine de personnes.

À ce problème d'effectifs s'ajoute celui du taux de rotation du personnel: la durée moyenne de service d'un agent au secrétariat de la commission est d'un an. Les raisons en sont multiples: parmi les plus évidentes, on peut citer un niveau d'exigences qui ne correspond pas aux possibilités de carrière, ainsi que le fait que la compétence des juristes du secrétariat est rapidement reconnue par les services avec lesquels ils sont en contact. Après un temps très bref, les institutions européennes, les cabinets d'avocats spécialisés et les entreprises privées proposent à ces agents des fonctions (et des salaires) sans aucun rapport avec ce que peut offrir leur fonction auprès de la commission.

Interrogé par l'auteur de la présente proposition, sur cette situation, le ministre de la Justice a répondu que, puisque « le Conseil des ministres du 9 octobre 2001 a décidé de bloquer les recrutements dans l'ensemble de la fonction publique pour des motifs budgétaires, les contractuels qui partent ne seront donc pas remplacés ». Mais le ministre a ajouté qu'il était « disposé à rechercher toute solution qui permettra à la commission de remplir ses missions, entourée des garanties les plus hautes en matière de transparence et de démocratie ».

À cet égard, la Commission de la protection de la vie privée, après en avoir délibéré, a fait part à la fin de l'année 2001 de son souhait d'être rattachée au Parlement. C'est la suggestion qu'a retenue l'auteur de la présente proposition, qui modifie dans ce dessein plusieurs articles de la loi du 8 décembre 1992. Si ces articles se passent de commentaires, l'intention générale de la proposition mérite d'être explicitée.

En effet, la question qui nous est posée est celle de l'indépendance d'une autorité instituée par le Parlement et qui, au-delà des péripéties gouvernementales, doit veiller à la protection de la vie privée de chaque citoyen. Qui mieux que le pouvoir législatif peut être le garant d'une autonomie parfaite de la Commission de la protection de la vie privée, y compris en ce qui concerne ses moyens en personnel?

Verscheidene landen hebben dit begrepen en hebben dit orgaan onder de jurisdictie van de wetgevende macht geplaatst. In Canada bijvoorbeeld, is de commissaris voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een hoge ambtenaar van het Parlement, die rechtstreeks afhankelijk is van het *House of Commons* en van de Senaat.

De commissie die moet toezien op onze vrijheidsrechten onder het bestuur brengen van het Parlement is een terechte maatregel. De volledige waarborg van onafhankelijkheid die ze op die manier krijgt, zal ongetwijfeld bijdragen tot de vereiste nieuwe politieke cultuur bij de aanvang van de XXI^e eeuw.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 23, eerste lid, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, gewijzigd bij de wet van 11 december 1998, worden de woorden «het ministerie van Justitie» vervangen door de woorden «de wetgevende Kamers».

Art. 3

Artikel 29, § 5, tweede lid, van dezelfde wet, wordt aangevuld met de woorden: «en aan de wetgevende Kamers».

Art. 4

Artikel 30, § 3, tweede volzin, van dezelfde wet, wordt aangevuld als volgt: «en aan de wetgevende Kamers».

Plusieurs pays l'ont compris et ont placé un tel organe sous la juridiction du législatif. Ainsi, à titre d'exemple, au Canada, le commissaire à la protection de la vie privée est un haut fonctionnaire du Parlement qui relève directement de la Chambre des communes et du Sénat.

Le rattachement d'une commission chargée de veiller sur nos libertés fondamentales a sa place auprès du Parlement, et la garantie totale d'indépendance qui lui sera ainsi offerte participera sans aucun doute d'une nécessaire nouvelle culture politique à l'aube du XXI^e siècle.

François ROELANTS du VIVIER.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, modifié par la loi du 11 décembre 1998, les mots «du ministère de la Justice» sont remplacés par les mots «des Chambres législatives».

Art. 3

L'article 29, § 5, alinéa 2, de la même loi, est complété par les mots: «et aux Chambres législatives».

Art. 4

L'article 30, § 3, deuxième phrase, de la même loi, est complété comme suit: «et aux Chambres législatives».

Art. 5

In artikel 34, eerste lid, van dezelfde wet, worden de woorden «de begroting van het ministerie van Justitie» vervangen door de woorden «de dotatie van de Senaat en van de Kamer van volksvertegenwoordigers».

Art. 6

Artikel 35 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepalingen :

«Art. 35. De wetgevende Kamers stellen de commissie een secretariaat ter beschikking.

Ze plegen overleg over de verdeling van de kosten over beide vergaderingen.»

Art. 7

Artikel 36 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 22 juli 1993, wordt vervangen door de volgende bepalingen :

«Art. 36. De wetgevende Kamers bepalen in hun reglement, na onderling overleg, het administratief en bezoldigingsstatuut van de voorzitter en van de plaatsvervangende voorzitter, van de vaste en de plaatsvervangende leden, alsook van het personeel van het secretariaat van de commissie.

Op dezelfde wijze bepalen ze de vergoedingswijze van de deskundigen wier medewerking door de commissie wordt gevorderd of die de leden bijstaan die belast zijn met een onderzoek ter plaatse.»

12 juli 2007.

Art. 5

À l'article 34, alinéa 1^{er}, de la même loi, les mots «du budget du ministère de la Justice» sont remplacés par les mots «de la dotation du Sénat et de la Chambre des représentants».

Art. 6

L'article 35 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

«Art. 35. Les Chambres législatives mettent à la disposition de la commission un secrétariat.

Elles se concertent en vue de la répartition des frais entre les deux assemblées.»

Art. 7

L'article 36 de la même loi, modifié par la loi du 22 juillet 1993, est remplacé par les dispositions suivantes :

«Art. 36. Les Chambres législatives déterminent dans leur règlement, après concertation entre elles, le statut administratif et pécuniaire du président et de son suppléant, des membres effectifs et suppléants, ainsi que du personnel du secrétariat de la commission.

Elles déterminent de la même manière le mode de rétribution des experts dont le concours est requis par la commission ou qui assistent les membres chargés de procéder à des vérifications sur place.»

12 juillet 2007.

François ROELANTS du VIVIER.