



Advies 32/2017 van 14 juni 2017

Betreft: adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet tot wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie ter omkadering van behoorlijk bestuur en ethiek in Wallonië en het voorontwerp van decreet tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ter omkadering van behoorlijk bestuur en ethiek in Wallonië (CO-A-2017-027)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Pierre-Yves Dermagne, Minister van Lokale Besturen, de Stad en Huisvesting, ontvangen op 2 mei 2017;

Gelet op het verslag van de heer Stefan Verschuere

Brengt op 14 juni 2017 het volgend advies uit:

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens Deze akten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) of AVG (Algemene verordening gegevensbescherming) genaamd, is twintig dagen na publicatie of op 24 mei 2016 van kracht en wordt, twee jaar later automatisch van toepassing, zijnde op 25 mei 2018. De richtlijn moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, gedurende de uitvoeringstermijn van twee jaar, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde verplichting houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. Het behoort in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) toe om hiermee rekening te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

^[1] 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)

Richtlijn (EU) 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 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. De heer Pierre-Yves Dermagne, Minister van Lokale Besturen, de Stad en Huisvesting van het Waals Gewest, verzocht de Commissie met zijn brief van 27 april 2017 om advies over twee voorontwerpen van decreet. Het eerste wijzigt sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie ter omkadering van behoorlijk bestuur en ethiek in Wallonië. Het tweede wijzigt sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ter omkadering van behoorlijk bestuur en ethiek in Wallonië.
2. De Waalse Regering keurde deze ontwerpen na een eerste lezing goed op 27 april 2017.
3. Zij trachten nieuwe maatregelen in te voeren om bepaalde gebreken te verhelpen die recent aan het licht zijn gekomen en die betrekking hebben op het behoorlijk bestuur en ethiek in Wallonië. Concreet beogen deze maatregelen meer transparantie, met name door de bestaande maatregelen betreffende de publicatie van de aangiftes van mandaten en bezoldigingen uit te breiden, zowel op niveau van de bedoelde informatie als op niveau van de betrokken personen. Het Controleorgaan als bedoeld in artikel L5111-1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie zal de lijst publiceren met de weerhouden mandaten en beroepen, alsook de bezoldigingen van de verkozen en niet-verkozen personen, en de plaatselijke, leidinggevende ambtenaren (nieuw gedefinieerd concept).
4. Overigens, bevatten de beheersverslagen van de intercommunales die aan het Parlement worden verstrekt eveneens deze informatie en de lijst van de aanwezige mandatarissen op vergaderingen. De beheersverslagen van de intercommunales zullen ook informatie integreren over de jaarlijkse bezoldiging die de directiefuncties hebben ontvangen.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

De Commissie zal enkel de bepalingen die betrekking hebben op de beginsels inzake persoonsgegevensbescherming artikel per artikel onderzoeken. Aangezien het voorontwerp van decreet tot wijziging van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ter omkadering van behoorlijk bestuur en ethiek in Wallonië op niveau van de ocmw's de tegenhanger is van het decreet tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie, en aangezien die laatste in de memorie van toelichting van de voorontwerpen nader wordt omschreven, verwijst de Commissie naar haar

opmerkingen daarover hierna zodat er in het voorontwerp betreffende de ocmw's daarmee rekening kan worden gehouden.

A. Finaliteits- en rechtmatigheidsbeginsel

5. Overeenkomstig artikel 4, § 1, 2° WVP moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden. Een latere verwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden wordt evenwel niet beschouwd als onverenigbaar als die wordt verricht overeenkomstig de voorwaarden als bepaald in het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 houdende uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna het Koninklijk besluit van 13 februari 2001), en na advies van de Commissie.

6. De voorontwerpen van decreet bepalen/ passen de verwezenlijking (aan) van diverse geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens en / of betreffen persoonsgegevens die vermeld worden in een bestand waarop de privacywet moet worden toegepast. Deze verwerkingen omvatten:
 - een jaarlijkse inzameling bij de betrokken personen of bij de instellingen waartoe zij behoren, van de gegevens met betrekking tot
 - de verschillende soorten mandaten die zij hebben uitgeoefend tijdens het jaar en de bezoldigingen die zij hiervoor hebben ontvangen,
 - de uitgeoefende functie;
 - de bewaring van deze ingezamelde gegevens;
 - de verspreiding van bepaalde van die gegevens.

Het controleorgaan zal ook gegevensverwerkingen verrichten in de uitoefening van zijn controleopdracht op de goede naleving van de regelgeving.

7. De personen waarop de ingevoerde maatregelen betrekking hebben, zijn deze die overheidsfuncties uitoefenen en/of geheel of deels overheidsmiddelen gebruiken. Het is dus gerechtvaardigd dat daarbij een grotere transparantie hoort zodat het gebruik van overheidsmiddelen toereikend kan worden gecontroleerd.

B. Proportionaliteitsbeginsel.

8. De Commissie kon de aandacht erop vestigen in haar advies 35/2007 betreffende de ontwerpbesluiten genomen respectievelijk in uitvoering van artikel 55 van het decreet van 8 december 2005 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie en van artikel 21 van het decreet van 8 december 2005 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, dat "het feit dat men een openbare functie bekleedt of gebruik maakt van openbare middelen, niet mag leiden tot een volledig negeren van het recht op privacy van de betrokkenen".¹ In dit geval dient dus een evenwicht gezocht te worden tussen het recht op privacy van de publieke personen en het recht op informatie van de burgers.

9. Deze opmerking herwint dus al zijn belang en relevantie in het kader van voorliggende aanvraag aangezien de wetgever de verplichtingen inzake publicatie heeft uitgebreid naar nieuwe personen, niet-verkozen personen en leidinggevende ambtenaren maar ook naar het soort informatie dat moet worden gepubliceerd.

10. De niet-verkozen personen, die reeds werden beoogd door de tekst van het Wetboek van de plaatselijke democratie, worden door het nieuwe artikel L-5111-1 omschreven als (nvdv:vrije vertaling, officiële vertaling in het NL onbestaande) "*de personen die geen houder zijn van een oorspronkelijk mandaat en aan wie een mandaat werd toevertrouwd in een rechtspersoon van privaat recht of van publiek recht.*
 - o *ingevolge een beslissing van een van de organen*
 - o *of omwille van de vertegenwoordiging van :*
 - *een gemeente,*
 - *een provincie,*
 - *een intercommunale,*
 - *een autonoom gemeente- of provinciebedrijf, een samenwerking van overheidsdiensten als bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de ocmw's,*
 - *een huisvestingsmaatschappij,*
 - *iedere rechtspersoon of feitelijke vereniging die een of meerdere van de voormelde overheden verenigt".*

¹ Advies nr. 35/2007, considerans 9.

11. Vandaag worden zij als volgt omschreven: *"iedere persoon die geen titularis is van een mandaat die een functie uitoefent (zonder verdere verduidelijking) in de schoot van een rechtspersoon of een feitelijke vereniging ten gevolge van een beslissing genomen door een gemeentelijk of provinciaal orgaan, een intercommunale of een autonoom gemeentelijk of provinciaal overheidsbedrijf"*. De Commissie verzocht in haar advies nr. 35/2007 om de bedoelde soort functie of beslissing preciezer te bepalen. Zij vestigde de aandacht op het volgende: "Worden de uitoefening van een statutaire of contractuele functie door een ambtenaar of een deskundige of de levering van om het even welke dienst na het binnenhalen van een door de gemeentelijke of provinciale organen uitgeschreven openbare aanbesteding hier bedoeld?"² Er moet worden vastgesteld dat de wetgever naar aanleiding van deze opmerkingen geen nadere preciseringen aanbrengt. De Commissie herhaalt bijgevolg deze opmerkingen in voorliggend advies.
12. De personen die een lokale leidinggevende functie uitoefenen worden in het nieuwe artikel L-5111-1 nader omschreven als deze die een (nvdv:vrije vertaling, officiële vertaling in het NL onbestaande) *"hoge hiërarchische plaats bezetten, onder arbeidsovereenkomst, onder statutaire overeenkomst of onder zelfstandig statuut als natuurlijk persoon, in een intercommunale, een vereniging van overheidsdiensten als bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de ocmw's, in een autonoom gemeente- of provinciebedrijf, een huisvestingsmaatschappij of een lokale significante participatiemaatschappij"*.
13. Op voorwaarde dat wordt tegemoet gekomen aan het verzoek als omschreven onder considerans 11 van dit advies om verdere precisering en uitgaande van de definitie van deze begrippen en de doeleinden die de wetgever nastreeft, lijkt het beoogde proportioneel te zijn als bedoeld in artikel 4, §1, 2° van de WVP.
14. Het artikel 21 van het voorontwerp van decreet wijzigt het bestaande artikel L-5211-1 van het hetzelfde Wetboek. Het bepaalt dat de houders van een oorspronkelijk uitvoerend mandaat, de niet-verkozen personen en de titularissen van een lokale leidinggevende functie, naast de mandaten en functies die het voorwerp moeten uitmaken van een publicatie in het kadaster door het controleorgaan, de bedragen moeten aangeven van de bezoldigingen, presentiegelden en voordelen in natura die zij in dit kader hebben ontvangen. Uitgaande van het doeleinde dat de wetgever nastreeft, komt die publicatie geheel tegemoet aan het transparantiedoeleinde en is ze proportioneel, ten aanzien van artikel 4, §1, 2° van de WVP.

² Advies nr. 35/2007, considerans 20.

15. Le §5 van het nieuwe artikel bepaalt dat de (vrije vertaling, geen officiële NL-vertaling beschikbaar) *"aangiftemodellen door het controleorgaan worden uitgewerkt."*
16. §6 bepaalt dat (vrije vertaling, geen officiële NL-vertaling beschikbaar) *"het controleorgaan de aangiftes bewaart die hem werden overhandigd gedurende een periode van 6 jaar. Na afloop van deze termijn, staat hij in voor de vernietiging ervan"*
17. En tot slot bepaalt §8 dat (vrije vertaling, geen officiële NL-vertaling beschikbaar) *"de niet-verkozenen zijn onderworpen aan de bepalingen van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen en de wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen (...)"*.
18. Het toekomstig artikel L5211-1 bepaalt ook dat de niet-verkozenen onderworpen zijn aan de toepassing van de vermogensaangifte zoals bedoeld in de wet van 1995. Zodoende, breidt het voorontwerp het toepassingsgebied rationae personae uit tot diezelfde bijzondere wet, als bepaald in zijn artikel 1. Incidenteel vraagt de Commissie zich af op het toepassingsgebied rationae personae van de voormelde, bijzondere wet van 2 mei 1995 indirect kan worden uitgebreid met een Waals decreet.
19. Er wordt aan herinnerd dat diezelfde wet ook bepaalt dat alleen een onderzoeksrechter gemachtigd is om de vermogensaangifte te raadplegen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek tegen deze persoon omwille van zijn mandaat of zijn functie. De bescherming van de privacy van de betrokken personen is wat dat betreft beschermd.
20. De Commissie verzoekt de wetgever om op zijn minst in de memorie van toelichting de bewaartermijn toe te lichten die vastgesteld is op 6 jaar zoals bepaald in paragraaf 6 van het toekomstig artikel L5211-1. Zij verzoekt ook om nader te omschrijven dat die termijn, na afloop waarvan het controleorgaan in principe erop moet toezien dat de gegevens worden vernietigd, kan worden verlengd in geval er lopende procedures zijn waarbij de bedoelde gegevens betrokken zijn.
21. Artikel 30 van het voorontwerp wijzigt artikel L5511-1, §1 als volgt (vrije vertaling, geen officiële NL-vertaling beschikbaar) :

« Art. L5511-1, §1 Het Controleorgaan richt een kadaster van de mandaten op voor elke mandataris, niet-verkozene en titularis van een lokale leidinggevende functie, dat alle vermeldingen bevat die werden verstrekt in de rubrieken van hun aangifte. Dit kadaster wordt jaarlijks bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De lijst van mandatarissen die de aangiftes bedoeld in artikel L5211-1 van dit Wetboek niet hebben ingediend, wordt tegelijk met het kadaster bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De bekendmaking gebeurt ten laatste op 15 december van het jaar waarin de aangiftes werden ontvangen. Gedurende de 12 maanden van de bekendmaking, publiceert het controleorgaan in het Belgisch Staatsblad een controle- en conformiteitsrapport, met eventueel aan te brengen verbeteringen in het gepubliceerd kadaster.

§2. Deel 9 van de aangifte van de houder van een oorspronkelijk uitvoerend mandaat wordt door het controleorgaan onder gesloten omslag bewaard. Enkel een onderzoeksrechter is gemachtigd om inzake te krijgen in deel 9 van die aangifte in het kader van een strafonderzoek tegen die persoon.

§3. De Regering bezorgt het Parlement jaarlijks een verslag over de uitvoering van de opdrachten van het controleorgaan. ».

22. De Commissie verwijst naar haar vorige opmerkingen betreffende de personen bedoeld in de bekendmakingsmaatregel. Dit gezegd zijnde, verwijst zij naar het recht op verbetering die blijkbaar slechts indirect kan gebeuren via de tussenkomst van het controleorgaan binnen een termijn die kan oplopen tot 12 maanden. Zij verzoekt de wetgever om de betrokken personen via de publicatie van hun aangifte de mogelijkheid te bieden om aan de verantwoordelijke voor de verwerking te vragen om iedere verbetering die zich opdringt, aan te brengen binnen een redelijke en niet overmatige termijn. De beoogde gegevens betreffen namelijk fiscale gegevens en gegevens over functies die in de publieke sfeer of daarbij aansluitend, worden uitgeoefend en het is belangrijk dat deze, eens ze werden bekendgemaakt, vlug kunnen worden verbeterd wanneer er fouten in voorkomen, dit zowel om de rechten van de betrokken persoon te vrijwaren als om te kunnen instaan voor een goede informatieverstrekking aan het publiek, overeenkomstig artikel 4, §1, 4° van de WVP
23. Hoewel duidelijk blijkt uit de verplichtingen opgelegd aan het controleorgaan dat deze de verantwoordelijke voor de verwerking is, vraagt de Commissie aan de wetgever om dit uitdrukkelijk te bepalen zodat er voor de betrokken personen geen enkele twijfel mogelijk is over waar zij desgevallend hun rechten moeten uitoefenen.
24. In haar advies 35/2007, verzocht de Commissie de wetgever om de jaarlijkse aangifteformulieren, waarvoor het controleorgaan het model moet uitwerken, verder aan te vullen met een toereikende informatieclausule, in toepassing van artikel 9, §1 van de WVP

en daarin de volgende informatie te vermelden: de naam en het adres van de verantwoordelijke voor de verwerking, de doeleinden van de ingezamelde gegevens, desgevallend de ontvangers of de categorieën ontvangers van de gegevens, het bestaan van een recht op toegang en recht op verbetering van de gegevens, de al dan niet antwoordverplichting evenals de gevolgen bij niet-beantwoording. De Commissie is ermee ingenomen dat de wetgever deze aanbeveling heeft gevolgd. Vandaag verzoekt zij dus om erop toe te zien dat het controleorgaan de aanpassingen doorvoert die voortvloeien uit de wijzigingen die de toekomstige decreten zullen aanbrengen.

OM DEZE REDENEN,

brengt de Commissie, een gunstig advies uit op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen als omschreven onder de punten 11, 18, 20, 22 tot 24 in dit advies.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere