ST.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
12-12-1989
Vandemeulebroeke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 19.336/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 5 septembre 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère de la Défense nationale au Registre national des personnes physiques", a donné le 20 novembre 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 september 1989 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Landsverdediging toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 20 november 1989 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet tend à permettre au Ministre de la Défense nationale, au directeur général de l'administration générale civile, au chef de l'état-major général, au chef de l'administration militaire centrale des forces armées, au commandant de la gendarmerie, à l'inspecteur général de la gendarmerie et au chef du service général du renseignement et de la sécurité, ainsi qu'aux membres du personnel civil du Ministère de la Défense nationale et aux membres des forces armées appartenant à des services chargés de la gestion du personnel, qui seront désignés par ledit Ministre, d'accéder au Registre national des personnes physiques, organisé par la loi du 8 août 1983, en vue de prendre connaissance des informations visées à l'article 3, alinéas 1er et 2, de la loi précitée.

Ces informations sont les suivantes :

1° les nom et prénoms des personnes inscrites aux registres de population,

2° le lieu et la date de naissance,

3° le sexe,

4° la nationalité,

5° la résidence principale,

6° le lieu et la date du décès,

7° la profession,

8° l'état civil,

9° la composition du ménage.

.../...

Les modifications successives apportées à ces informations sont également mentionnées au Registre national.

Le Roi puise le pouvoir d'accorder l'autorisation prévue au projet, dans l'article 5, alinéa 1er, de la loi, aux termes duquel Il "autorise l'accès au Registre national aux autorités publiques ..., pour les informations qu'(elles) sont habilité(e)s à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

Toutefois, l'application de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 postule aussi la vérification des informations que ces autorités publiques sont habilitées à connaître.

Pour la détermination de ces informations, on peut considérer que l'habilitation à en connaître, si elle n'est pas exprimée en termes exprès, peut s'induire des missions dont ces autorités publiques sont chargées par la loi ou par un décret ou en vertu de la loi ou d'un décret.

Si on peut admettre ainsi une habilitation indirecte à connaître des informations par l'attribution d'une mission, il n'en demeure pas moins que le respect du principe de légalité impose au Gouvernement, lorsqu'il se propose de donner l'autorisation prévue par l'article 5 de la loi précitée, de vérifier minutieusement si la connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3 de cette loi est indispensable pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité publique en cause.

Ce principe impose aussi d'indiquer, dans le texte même de l'arrêté d'autorisation, la ou les missions prises en considération, en tout cas lorsque celles-ci sont multiples et que seules certaines d'entre elles entrent en ligne de compte.

Selon le rapport au Roi joint au projet, le champ d'application de l'arrêté sera limité à la "gestion et (à) l'administration du personnel lato sensu". Le rapport précise encore que "le présent arrêté ne vise donc pas les missions d'ordre purement opérationnel des autorités en question, missions pour lesquelles une autorisation d'accès distincte devrait être accordée".

Cette restriction importante au droit d'accès, liée à la finalité de la consultation, peut être commentée dans le rapport au Roi ; il demeure qu'elle doit être également exprimée dans le dispositif de l'arrêté. A cet égard, la référence aux membres du personnel du Ministère de la Défense nationale ou des forces armées "appartenant aux administrations, services ou unités assurant la gestion et l'administration du personnel" est insuffisante puisqu'elle ne vise ni le ministre, ni les six autorités désignées dans l'arrêté en raison de leur qualité; or, les "tâches qui relèvent de leur compétence", selon les termes de l'article 1er de l'arrêté en projet, dépassent largement celle de gérer et d'administrer le personnel.

Sur ce point, le texte en projet doit donc être complété.

Par ailleurs, on voit mal comment la mission de l'administration générale civile "d'assurer", comme l'expose le rapport au Roi, "la défense des intérêts du département dans le cadre du contentieux administratif ou judiciaire (marchés de travaux publics, accidents de roulage, dommages aux personnes et aux biens ...) et ce aussi bien à l'égard de certains membres du personnel, tant civils que militaires, qu'à l'égard de tiers", pourrait, en ce qui concerne cette dernière catégorie de personnes, relever de "la gestion et de l'administration du personnel", cette notion fût-elle comprise dans un sens large. De ce point de vue, la sécurité juridique serait mieux garantie si le texte du rapport au Roi était mis en concordance avec ce qu'autorisera réellement le dispositif, après son adaptation.

Met het ontworpen koninklijk besluit zit de bedoeling voor om de Minister van Landsverdediging, de directeur-generaal van het burgerlijk algemeen bestuur, de chef van de generale staf, de chef van de centrale militaire administratie van de krijgsmacht, de commandant van de rijkswacht, de inspecteur-generaal van de rijkswacht en de chef van de algemene dienst inlichtingen en veiligheid, alsmede de burgerlijke personeelsleden van het Ministerie van Landsverdediging en de personeelsleden van de krijgsmacht, behorende tot diensten belast met personeelsbeheer welke door de genoemde Minister zullen worden aangewezen, toegang te verschaffen tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, welk register is geregeld bij de wet van 8 augustus 1983, opdat zij kennis kunnen nemen van de informatie als bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, van de zoëven genoemde wet.

Het gaat om de volgende informatie :

1° de naam en de voornamen van de personen die in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven,

2° de geboorteplaats en de geboortedatum,

3° het geslacht,

4° de nationaliteit,

5° de hoofdverblijfplaats,

.../...

6° de plaats en de datum van overlijden,

7° het beroep,

8° de burgerlijke staat,

9° de samenstelling van het gezin.

De opeenvolgende wijzigingen van die informatiegegevens worden eveneens in het Rijksregister vermeld.

De Koning ontleent de bevoegdheid om de in het ontwerp voorgenomen machtiging te verlenen aan artikel 5, eerste lid, van de wet, naar luid waarvan Hij "toegang tot het Rijksregister (verleent) aan de openbare overheden ..., voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen".

De toepassing van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 houdt echter ook in dat de informatie voor het kennis nemen waarvan die openbare overheden bevoegd gemaakt zijn, wordt geverifieerd.

Met het oog op het bepalen van die informatie, kan men ervan uitgaan dat de machtiging om er kennis van te nemen, ook al is ze niet uitdrukkelijk geformuleerd, kan worden afgeleid uit de opdrachten waarmee die openbare overheden bij de wet of een decreet of krachtens de wet of een decreet belast zijn.

Hoezeer men er ook mee kan instemmen dat door het geven van een opdracht indirect machtiging verleend wordt om kennis te nemen van informatie, toch neemt dit niet weg dat de Regering, wanneer zij zich voorneemt de in artikel 5 van de eerdervermelde wet bedoelde machtiging te verlenen, ter eerbiediging van het wettigheidsbeginsel met grote zorgvuldigheid moet nagaan of de kennis van elk van de in artikel 3 van die wet opgesomde informatiegegevens volstrekt noodzakelijk is opdat de betrokken openbare overheid haar opdracht kan uitvoeren.

Aan dat beginsel zit ook de verplichting vast om in de tekst zelf van het machtigingsbesluit aan te geven welke opdracht(en) in aanmerking wordt (worden) genomen, in elk geval wanneer er velerlei opdrachten zijn en slechts sommige ervan relevant.

Volgens het bij het ontwerp gevoegde verslag aan de Koning, zal het toepassingsgebied van het besluit beperkt worden tot "het beheer en de administratie van het personeel" sensu lato. In het verslag wordt nog gepreciseerd dat "het onderhavig(e) besluit dus geenszins de zuiver operationele taken van de betrokken overheden (beoogt), waarvoor een afzonderlijke toelating tot toegang verleend (moet) worden".

Deze belangrijke beperking van het toegangsrecht, die verband houdt met de bedoeling die bij het raadplegen van de gegevens voorzit, kan in het verslag aan de Koning van commentaar worden voorzien; dat neemt niet weg dat ze eveneens in het bepalend gedeelte van het besluit moet worden verwoord. In dat verband kan niet worden volstaan met

verwijzing naar de personeelsleden van het Ministerie van Landsverdediging of van de krijgsmacht, "behorende tot de administraties, diensten of eenheden die het beheer en de administratie van het personeel behartigen", aangezien die verwijzing niet doelt op de minister, noch op de zes overheden die in het besluit op grond van hun hoedanigheid worden aangewezen; de "taken die onder hun bevoegdheid ressorteren, zoals artikel 1 van het ontworpen besluit het uitdrukt, gaan echter het beheer en de administratie van het personeel ruim te boven.

In dezen behoeft de ontworpen tekst dus aanvulling.

Daarenboven valt moeilijk in te zien hoe de opdracht van het burgerlijk algemeen bestuur, om, aldus het verslag aan de Koning, "de belangen van het departement binnen het raam van administratieve of gerechtelijke geschillen (openbare aanbestedingen, verkeersongevallen, schade aan personen en goederen ...) (te verdedigen) en dit zowel ten aanzien van sommige burgerlijke of militaire personeelsleden als ten opzichte van derden", wat die laatste categorie van personen betreft, een aangelegenheid van "het beheer en de administratie van het personeel" zou kunnen zijn, ook al wordt dat begrip ruim opgevat. Uit dat oogpunt zou de rechtszekerheid beter gewaarborgd zijn als de tekst van het verslag aan de Koning in overeenstemming werd gebracht met datgene wat het bepalend gedeelte werkelijk zal veroorloven als dit eenmaal zal zijn aangepast.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.