ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 22 décembre 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant le Service du Planning général, Département des Affaires générales et des Finances du Ministère de la Communauté flamande, à accéder aux informations du registre national des personnes physiques", a donné le 27 janvier 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 december 1992 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Algemene Planningsdienst bij het departement Algemene Zaken en Financiën van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 27 januari 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'avis n° 14/92 du 9 octobre 1992 de la Commission de la protection de la vie privée sera obligatoirement publié, en tant qu'il a trait à l'application de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, qui règle l'utilisation du numéro d'identification.

Comme l'avis de la Commission concerne également l'arrêté en projet, il appartiendra à ses auteurs d'apprécier s'il ne convient pas d'établir un rapport au Roi dans le cas présent, pour les raisons de sécurité juridique exposées à l'occasion de l'examen du projet d'arrêté royal autorisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du registre national des personnes physiques à l'Administration de l'Emploi du Ministère de la Communauté flamande pour accomplir des tâches relatives aux programmes d'emploi (L. 22.043/2).

2. En tant qu'il autorise l'accès au registre national, l'arrêté royal en projet trouve son fondement légal dans l'article 5 de la loi du 8 août 1983, qui prévoit que le Roi autorise l'accès au registre national à certaines catégories de personnes, "pour les informations qu'(elles) sont habilité(es) à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

Pour la détermination des informations que ces autorités sont habilitées à connaître, on peut considérer

qu’une telle habilitation, si elle n’est pas exprimée en termes exprès, peut s’induire des missions dont ces autorités 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 du 8 août 1983, 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 en cause, ainsi que le rappelle l’avis n○ 14/92, du 9 octobre 1992, de la Commission de la protection de la vie privée, relatif au projet présentement examiné.

Cette vérification par le Gouvernement est d’autant plus nécessaire que le Conseil d’Etat ne connaît pas les éléments de fait qui lui permettraient d’y procéder lui-même. C’est pourquoi le rapport au Roi précédant l’arrêté devrait justifier, notamment, le choix des informations communicables.

Le préambule pourrait, en outre, être complété par un considérant énumérant les textes qui, sans constituer le fondement légal de l’arrêté, en sont néanmoins une condition de légalité au sens qui vient d’être indiqué.

3. L'article 1er, § 2, du projet dispose qu'il peut "s'avére(r) nécessaire de procéder à une interrogation directe des groupes de la population bien définis par voie d'enquêtes ad hoc".

Les "données personnelles", définies comme ne se rapportant pas à une personne physique identifiée ou identifiable, sont néanmoins visées par le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1).

On ne saurait, en tout cas, perdre de vue, d'une part, que l'anonymat des données recueillies n'empêchera pas que les résultats de leur traitement guident l'action de ceux qui pourront en prendre connaissance, à l'égard des catégories de personnes étudiées dans les recherches entreprises (finalité légitime en son principe), d'autre part, que la localisation de données statistiques permet de déterminer les lieux dans lesquels résident des populations au profil particulier, ou encore qu'un traitement statistique dans une collectivité restreinte ou parmi un public-cible très caractérisé, risque de ne pas respecter, en fait, l'exigence d'anonymat, enfin, que le projet d'arrêté royal "autorisant, pour la matière du logement, l'accès de certaines autorités de la Région wallonne, au registre national des personnes physiques", qui prévoyait de "mener

---

(1) En ce sens, voy. RIGAUX F., La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1990, n° 524, p. 583.

des enquêtes sur le terrain ... sur la base d'un échantillonnage correctement ciblé et choisi au préalable", au départ des informations contenues dans le registre national, semble avoir été abandonné (avis L. 18.758/2, du 9 novembre 1988).

Il y a lieu de relever, en outre, que l'article 1er, § 2, du projet utilise les mots "informations statistiques régionales", sans qu'on puisse déterminer en quoi consistent ces informations et, en particulier, de quelle région il s'agit. On ne peut non plus déterminer ce qu'il faut entendre par "la politique à mener", ni déterminer dans quel domaine cette politique peut être menée.

D'autre part, le Conseil d'Etat estime que l'"identification des groupes de la population bien déterminés" ne peut pas être considérée comme une finalité légalement admissible, parce qu'elle est contraire à la loi du 8 août 1983 qui permet l'accès au registre national des personnes physiques à des fins limitées.

Compte tenu de ces observations, l'article 1er, § 2, doit être entièrement revu.

4. Afin que la Commission de la protection de la vie privée puisse exercer au mieux la compétence d'avis qui lui est reconnue par l'article 92 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale, il est souhaitable que la liste des agents désignés en exécution de l'arrêté

d'autorisation, soit établie au moins annuellement, avec la mention de leur grade et de leur fonction, et qu'une copie de cette liste et de ses mises à jour lui soit adressée (1).

Cette double règle devrait être inscrite dans l'arrêté en projet. En effet, on n'aperçoit pas de raison de l'omettre dans le cas présent, alors qu'elle figure dans de nombreux arrêtés et qu'elle permet à la Commission d'exercer un contrôle efficace du respect de l'arrêté d'autorisation.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

---

(1) Avis de la Commission, n° 88/074, du 15 décembre 1988, et avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 1990 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 janvier 1991 autorisant certains agents du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique à accéder aux informations du registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification du registre (Moniteur belge du 1er mars 1991), dont l'article 4 dispose comme suit : "La liste des membres du personnel du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique délégués conformément aux articles ..., avec la mention de leur grade et de leur fonction, est dressée annuellement et transmise suivant la même périodicité à la Commission consultative de la protection de la vie privée".

PREAMBULE.

Comme il n’est pas d’usage de viser des dispositions modificatives que des modifications ultérieures ont rendues sans objet, il convient d’amender l’alinéa 1er du préambule en n’y mentionnant plus la loi du 15 janvier 1990 parmi les dispositions modifiant l’article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

Dans le texte français de l’alinéa 2 le mot "consultative" devrait être omis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

1. La division de l’article en paragraphes ne se justifie pas, puisque chacun de ceux-ci ne comporte qu’un alinéa; les références aux articles du projet doivent, dès lors, être adaptées.

Au paragraphe 1er, devenant l’alinéa 1er, il convient d’écrire "Le service du planning général" et non "Le planning général".

Pour ce qui est du paragraphe 2, il y a lieu de se reporter à l’observation générale n° 3.

Le texte néerlandais du paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

Le texte néerlandais de la phrase liminaire devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Le texte néerlandais du 2° devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het advies nr. 14/92 dd. 9 oktober 1992 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet worden bekendgemaakt doordat het verband houdt met de toepassing van artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, dat voorziet in het gebruik van het identificatienummer.

Aangezien het advies van de Commissie ook betrekking heeft op het ontworpen besluit, komt het de stellers ervan toe te oordelen of in het onderhavige geval een verslag aan de Koning behoort te worden opgemaakt om de redenen van rechtszekerheid die zijn aangegeven bij het onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor het vervullen van taken met betrekking tot de werkgelegenheidsprogramma's" (L. 22.043/2).

2. Doordat het ontworpen koninklijk besluit de toegang tot het Rijksregister regelt, ontleent het zijn rechtsgrond aan artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, naar luid waarvan de Koning aan bepaalde categorieën personen toegang verleent tot het Rijksregister "voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen".

Voor het bepalen van de informatiegegevens die deze overheden bevoegd zijn te kennen kan worden beschouwd dat een zodanige machtiging, ofschoon zij niet uitdrukkelijk wordt vastgesteld, kan worden afgeleid uit de taken waarmee die overheden belast worden bij de wet of bij een decreet, ofwel krachtens de wet of een decreet.

Aldus kan worden aangenomen dat door de toewijzing van een taak indirect machtiging wordt verleend om kennis te nemen van de informatie, doch zulks neemt niet weg dat de naleving van het wettigheidsbeginsel de Regering verplicht om, wanneer zij voornemens is de bij artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 voorgeschreven machtiging te verlenen, zeer zorgvuldig na te gaan of de kennis van elk van de informatiegegevens opgesomd in artikel 3 van deze wet onontbeerlijk is wil de betrokken overheid haar taak kunnen vervullen, zoals erop gewezen wordt in het advies nr. 14/92 dd. 9 oktober 1992 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreffende het thans onderzochte ontwerp.

Die verificatie door de Regering is des te noodzakelijker daar de Raad van State de feitelijkheden niet kent die hem in staat zouden stellen zulks zelf na te gaan. Daarom ook behoort in het verslag aan de Koning dat aan het besluit voorafgaat inzonderheid de keuze van de voor mededeling vatbare informatiegegevens te worden gerechtvaardigd.

De aanhef zou bovendien aangevuld kunnen worden met een considerans waarin de teksten worden opgesomd die,

ofschoon zij niet de rechtsgrond van het besluit vormen, niettemin een voorwaarde van wettigheid ervan zijn in de zin zoals hierboven is bepaald.

3. Artikel 1, § 2, van het ontwerp bepaalt dat het mogelijk is dat "moet worden overgegaan tot een rechtstreekse bevraging van welomschreven bevolkingsgroepen bij wijze van enquêtes ad hoc".

De "persoonsgegevens", die naar luid van hun begripsomschrijving geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of een identificeerbare natuurlijke persoon, vallen niettemin onder het recht op de eerbiediging van het privé-leven, gewaarborgd bij artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1).

In ieder geval mag niet uit het oog worden verloren dat de naamloosheid van de verzamelde gegevens niet zal verhinderen dat zij die kennis zullen kunnen nemen van de resultaten van de verwerking ervan daardoor beïnvloed zullen worden in hun handelen ten aanzien van de categorieën personen die in de gedane onderzoekingen worden bestudeerd (rechtmatig doel uit principieel oogpunt). Bovendien maakt de lokalisatie van statistische gegevens het mogelijk te bepalen waar bevolkingsgroepen met een bijzonder profiel wonen, of bestaat het risico dat een statistische verwerking

---

(1) Zie in dat verband F. RIGAUX, La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Brussel, Bruylant, L.G.D.J., 1990, nr. 524, blz. 583.

in een beperkte gemeenschap of bij een zeer karakteristieke doelgroep het naamloosheidsvereiste in feite schendt. Ook lijkt te zijn afgezien van het ontwerp van koninklijk besluit "waarbij inzake huisvesting aan sommige overheden van het Waalse Gewest toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", dat voorzag in het houden van enquêtes ter plaatse, aan de hand van een juist gerichte en vooraf gekozen steekproef uitgaande van informatiegegevens vervat in het Rijksregister (advies L. 18.758/2 dd. 9 november 1988).

Voorts moet worden opgemerkt dat in artikel 1, § 2, van het ontwerp de woorden "regionale statistische informatie" worden gebruikt, zonder dat kan worden bepaald waarin die informatie bestaat en inzonderheid over welke streek het gaat. Evenmin kan worden bepaald wat moet worden verstaan onder "beleidsvoering" of op welk gebied dat beleid kan worden gevoerd.

De Raad van State is daarenboven van oordeel dat de "identificatie van welomschreven bevolkingsgroepen" niet kan worden beschouwd als een wettelijk aanvaardbare doelstelling omdat zij strijdig is met de wet van 8 augustus 1983, die de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen regelt voor welomschreven doelstellingen.

Gelet op die opmerking moet artikel 1, § 2, volledig worden herzien.

4. Wil de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de adviserende bevoegdheid, haar toegewezen bij artikel 92 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, zo goed mogelijk kunnen uitoefenen, dan is het wenselijk dat de lijst van ambtenaren, aangewezen met toepassing van het machtigingsbesluit, ten minste ieder jaar wordt opgesteld, waarbij hun graad en ambt wordt vermeld, en dat haar een afschrift van die lijst en van de bijwerkingen ervan wordt bezorgd (1).

Dit tweeledige voorschrift behoort in het ontworpen besluit te worden opgenomen. Men ziet immers niet in waarom het in het onderhavige geval zou worden weggelaten, terwijl het in tal van besluiten voorkomt en de Commissie in staat stelt een doeltreffende controle uit te oefenen op de naleving van het machtigingsbesluit.

---

(1) Advies van de Commissie nr. 88/074 van 15 december 1988, en advies van de Raad van State dd. 12 november 1990 over een ontwerp, dat het koninklijk besluit van 29 januari 1991 is geworden waarbij aan bepaalde personeelsleden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en machtiging tot het gebruik van het identificatienummer van dat register wordt verleend (Belgisch Staatsblad van 1 maart 1991), waarvan artikel 4 bepaalt : "De lijst van de overeenkomstig de artikelen ... gedelegeerde personeelsleden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, met vermelding van hun graad en van hun ambt, wordt jaarlijks opgesteld en volgens dezelfde periodiciteit aan de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toegestuurd".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

In het opschrift vervange men de woorden "in hoofde van" door het woord "voor".

AANHEF.

Aangezien het niet gebruikelijk is te verwijzen naar wijzigingsbepalingen die als gevolg van latere wijzigingen doelloos zijn geworden, moet het eerste lid van de aanhef worden gewijzigd, waarbij onder de bepalingen die artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wijzigen de wet van 15 januari 1990 niet meer wordt vermeld.

In het tweede lid behoort in de Franse tekst het woord "consultative" te vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

1. Er is geen grond om het artikel in paragrafen te verdelen, daar elk ervan slechts één lid bevat; de verwijzingen naar de artikelen van het ontwerp moeten derhalve worden aangepast.

2. In paragraaf 1, die het eerste lid wordt, van de Franse tekst behoort "Le Service du Planning général" te worden geschreven in plaats van "Le Planning général".

3. Met betrekking tot paragraaf 2 wordt verwezen naar de algemene opmerking nr. 3.

4. In paragraaf 3, die het derde lid wordt, schrijve men aan het begin van 1° en 2° telkens "aan" in plaats van "voor". In 2° van datzelfde lid schrijve men "in 1° vermelde persoon" in plaats van "onder 1° vermelde persoon" en vervange men in het midden van de volzin de woorden "met naam" door de woorden "bij name".

Artikel 2.

Aan het begin van de inleidende volzin schrijve men "met toepassing van" in plaats van "bij toepassing van".

In 2° schrijve men "aangewezen" in plaats van "aangeduid".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,
F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE,

Madame : R. DEROY, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

De heren : kamervoorzitter,
staatsraden,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. ERNOTTE, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.