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 "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle) à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification 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 en tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", heeft op 27 januari 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les arrêtés royaux autorisant l'utilisation du numéro d'identification du registre national des personnes physiques sont, en règle générale, précédés d'un rapport au Roi, publié au Moniteur belge en même temps que l'avis que donne obligatoirement la Commission de la protection de la vie privée, sur lesdits arrêtés, en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

La sauvegarde de la sécurité juridique suppose que cet usage soit également suivi dans le cas présent, afin qu'apparaissent clairement le fondement légal, au sens large, et la ratio legis de l'autorisation d'accès et d'utilisation du numéro d'identification prévue par l'arrêté, ainsi que la suite réservée aux observations de la Commission ou du Conseil d'Etat, que le texte originel de l'arrêté en projet soit adapté conformément aux avis émis ou ne soit pas modifié, parce que les auteurs du projet entendent donner au texte initial, une interprétation rendant inopérantes les réserves formulées, ou encore parce qu'ils estiment que des motifs de droit et de fait légalement admissibles justifient que les avis ne soient pas suivis. Sans ces éclaircissements, la publication de l'avis de la Commission, qui est obligatoire en vertu de la loi, pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation.

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.

En tout cas, il ne se conçoit pas que la composition du ménage, visée à l'article 3, 9°, de la loi, soit communiquée par l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle, à un employeur éventuel, comme l'envisage expressément la note du 10 novembre 1992 de la Communauté flamande jointe en annexe à la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, sans que le travailleur concerné par l'offre d'emploi y ait préalablement consenti, à défaut de l'indication d'un texte dispensant l'Office de recueillir cet accord préalable.

3. Afin que la Commission de la protection de la vie privée puisse exercer au mieux de 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.

Dans le texte français, il convient d'omettre les mots "Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding".

---

(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".

Le texte néerlandais devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

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 même alinéa, il y a lieu d'écrire "19 juillet 1991" au lieu de "19 janvier 1991".

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

DISPOSITIF.

Article 1er.

1. La division 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.

La même observation vaut pour les articles 3 et 4.

2. Au paragraphe 1er, devenant l’alinéa 1er, les mots "créé par le décret du 20 mars 1984" peuvent être omis, puisque la précision qu’ils apportent est fournie dans la suite du texte.

3. Dans le texte français du paragraphe 2, devenant l’alinéa 2, il convient d’écrire in fine : "portant organisation de l’Office flamand de l’emploi et de la formation professionnelle".

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

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.

Article 3.

Le texte néerlandais du paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De koninklijke besluiten tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen worden over het algemeen voorafgegaan door een verslag aan de Koning, dat in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt samen met het advies dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer omtrent die besluiten moet uitbrengen krachtens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Teneinde de rechtszekerheid te waarborgen is het aangewezen in het onderhavige geval niet af te stappen van deze gewoonte, opdat de rechtsgrond, in de ruime zin, duidelijk tot uiting komt, alsook de ratio legis van de in het besluit bedoelde regeling inzake de toegang tot en het gebruik van het identificatienummer, en ook het gevolg dat is gegeven aan de opmerkingen van de Commissie of van de Raad van State, ongeacht of de oorspronkelijke tekst van het ontworpen besluit aangepast wordt overeenkomstig de uitgebrachte adviezen dan wel niet wordt gewijzigd, omdat de stellers van het ontwerp aan de oorspronkelijke tekst een uitlegging wensen te geven waardoor de geuite bezwaren doelloos worden, of nog omdat zij van oordeel zijn dat wettelijk aanvaardbare rechtsgronden en feitelijke gronden rechtvaardigen dat de adviezen niet worden gevolgd. Zonder die toelichtingen kan de krachtens de wet verplichte bekendmaking van het advies van de Commissie aanleiding geven tot interpretatieproblemen.

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 vastgelegd, 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.

In ieder geval is het ondenkbaar dat de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding de samenstelling van het gezin, bedoeld in artikel 3, 9°, van de wet, zou mededelen aan een eventuele werkgever, zoals uitdrukkelijk gesteld wordt in de nota dd. 10 november 1992 van de Vlaamse Gemeenschap, als bijlage gevoegd bij de adviesaanvraag die aan de Raad van State is gericht, zonder dat de bij de werkaanbieding betrokken werknemer daarmee vooraf heeft ingestemd, indien niet wordt verwezen naar een voorschrift waarbij de Dienst ontheven wordt van de verplichting om de voorafgaande instemming in te winnen.

3. 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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te stellen :

---

(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".

"... en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding".

In de Franse tekst behoren de woorden "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" te vervallen.

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 hetzelfde lid behoort "19 juli 1991" te worden geschreven, in plaats van "19 juni 1991".

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.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3 en 4.

2. In paragraaf 1, die het eerste lid wordt, mogen de woorden "opgericht bij decreet van 20 maart 1984" vervallen, aangezien die toelichting verder in de tekst wordt verstrekt.

3. In de Franse tekst van paragraaf 2, die het tweede lid wordt, schrijve men aan het slot : "portant organisation de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle".

In de Nederlandse tekst van dezelfde paragraaf vervange men de woorden "in uitvoering van" door de woorden "ter uitvoering van".

In paragraaf 3, die het derde lid wordt, schrijve men aan het begin van 1° en 2° telkens "aan" in plaats van "voor" en vervange men in het midden van 2° de woorden "met

naam" door de woorden "bij name". Voorts schrijve men "bevoegdheden" in plaats van "bevoegdheiden".

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".

Artikel 3.

In paragraaf 1, die het eerste lid wordt, schrijve men "in artikel 1, § 3" in plaats van "onder artikel 1, § 3".

Artikel 4.

In paragraaf 2, die het tweede lid wordt, schrijve men "in de uitoefening van" in plaats van "tot uitoefening van".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,

J. van COMPERNOLLE, 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. 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.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.