ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 25 février 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de la Société wallonne des distributions d'eau aux informations du Registre national des personnes physiques", a donné le 19 mai 1993 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 februari 1993 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de "Société wallonne des distributions d'eau" toegang tot de informatie van het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend", heeft op 19 mei 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le système juridique belge ne comprenait pas, jusqu'il y a peu, de dispositions destinées à assurer la protection des données à caractère personnel d'une manière générale. Toutefois, quelques dispositions particulières à portée limitée ont été adoptées au fil du temps. Tel est notamment le cas de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

L'entrée en vigueur déjà partiellement réalisée 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, modifie profondément le cadre juridique de la matière et exerce une influence directe sur l'application de la loi du 8 août 1983.

L'article 2 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 précise que :

> "Toute personne physique a droit au respect de sa vie privée lors du traitement des données à caractère personnel qui la concernent" (1).

A cette fin, l'article 5 de la même loi prescrit que :

---

(1) Cette loi met en oeuvre, sur un point particulier, l'article 8, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

"Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités".

Constitue un "traitement automatisé" au sens de la loi, tout ensemble d'opérations réalisées à l'aide de procédés automatisés et relatif, notamment, à l'enregistrement et à la diffusion de ces données (article 1er, § 3).

Or, en vertu de l'article 1er, § 5, de la même loi, sont réputées "à caractère personnel", les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable (1). Il en résulte que les neuf informations enregistrées et conservées par le Registre national, à savoir les nom et prénoms, le lieu et la date de naissance, le sexe, la nationalité, la résidence principale, le lieu et la date du décès, la profession, l'état civil, la composition du ménage (2) sont visées par la loi du 8 décembre 1992.

Le projet d'arrêté royal autorisant l'accès de la Société wallonne des distributions d'eau aux informations du Registre national doit dès lors satisfaire à la fois aux règles en vigueur de la loi du 8 décembre 1992 et à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vertu duquel l'accès des organismes est limité aux "informations qu'ils sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

---

(1) Moniteur belge du 18 mars 1993. Les articles 1er, 2 et 5 sont entrés en vigueur le 1er avril 1993 (arrêté royal n° 1 du 28 février 1993, article 1er).

(2) Loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, article 3.

En ce qui concerne l'application de cette dernière règle, 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, avant que soit donnée l'autorisation prévue par l'article 5 de la loi du 8 août 1983, de vérifier minutieusement lesquelles des informations énumérées à l'article 3 de la loi sont indispensables pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité en cause.

Selon les termes de la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, la Société wallonne des distributions d'eau, compte tenu des missions qui lui sont dévolues, doit pouvoir disposer des informations visées par l'arrêté en projet, soit pour identifier les abonnés ou les redevables (article 3, alinéa 1er, 1° à 3°), soit pour vérifier l'adresse de facturation (alinéa 1er, 5°), soit pour établir la clôture d'un compte (alinéa 1er, 6°), soit pour estimer la consommation en cas de défaillance des appareils de comptage (alinéa 1er, 7°), soit enfin pour identifier complètement un débiteur en cas de poursuite pour non-paiement (alinéa 1er, 8° et 9°).

Le fonctionnaire délégué a complété ces explications par celles fournies par le directeur général de la Société wallonne des distributions d'eau, qui se lisent comme suit :

"Nous tenons tout d'abord à préciser, que la récupération des sommes qui nous sont dues pour consommation d'eau est soumise à la prescription trentenaire.

Par ailleurs, l'engagement d'une procédure de recouvrement ainsi que la perception de la taxe sur le déversement des eaux usées, dont nous sommes chargés, nécessitent souvent la recherche des informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 3° et 5°, compte tenu du fait que certains débiteurs ont quitté le lieu de facturation avant qu'elle n'intervienne et ce, sans laisser d'adresse.

En outre, les deux informations reprises sous les 6° et 9° du même texte nous sont parfois nécessaires afin de procéder à l'identification même du débiteur, notamment lorsque la facturation est établie après décès ou séparation de fait ou divorce.

Ce sont ces motifs qui ont amené notre demande et antérieurement celle de la CILE qui s'est vu autoriser l'accès aux dites informations par arrêté royal du 31 mars 1992".

Ces diverses indications ne justifient pas l'accès à l'historique des données précitées, sans limitation dans le temps, qui est consenti par la référence, dans l'arrêté royal en projet, à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983.

L'accès à l'ensemble des changements intervenus, dans le chef des abonnés ou des débiteurs de la taxe, depuis la date de leur naissance, quant à leur profession, leur état civil et la composition de leur ménage, forme une collection de données non pertinente par rapport aux finalités poursuivies, en tout cas excessive quant à son extension temporelle, au sens de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992.

L’arrêté royal du 31 mars 1992 autorisant l’accès de la "Compagnie intercommunale liégeoise des eaux" au Registre national des personnes physiques ne peut, à cet égard, être considéré comme un précédent, puisqu’il a été pris avant l’entrée en vigueur de l’article 5 de la loi du 8 décembre 1992; cet arrêté ne peut servir de modèle; il doit être corrigé, comme, sans doute, un grand nombre d’arrêtés royaux antérieurs au 1er avril 1993.

L’arrêté en projet doit donc fixer une limite temporelle à l’accès à l’historique des données (1); un terme de trente ans ne paraît pas juridiquement admissible, le contentieux étant sans aucun doute instruit plus rapidement.

Pour tenir compte des observations qui précèdent, il y a lieu d’insérer dans le préambule un considérant qui fasse apparaître l’obligation d’appliquer à la fois la loi du 8 août 1983 et celle du 8 décembre 1992.

La rédaction suivante est proposée :

---

(1) Des moyens modernes de traitement automatisé des données ont permis d’enregistrer et de communiquer neuf données à caractère personnel, et leurs modifications successives, concernant environ 10 millions de personnes, depuis la date de leur naissance et pendant trente ans à compter de la date de leur décès. Les mêmes moyens doivent permettre de limiter l’accès au Registre national aux seules données nécessaires à l’accomplissement des missions incombant à l’autorité qui consulte ledit Registre.

"Considérant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, notamment l'article 5;".

II. 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 29 de la loi du 8 décembre 1992, et le pouvoir de recommandation qu'elle tient nouvellement de l'article 30 de la même loi, 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

---

(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 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".

de nombreux arrêtés et qu'elle permet à la Commission d'exercer un contrôle efficace du respect de l'arrêté d'autorisation (1).

Sous réserve des observations générales précédentes, le texte néerlandais de l'arrêté en projet devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

---

(1) En ce sens, voyez l'avis L. 22.051/2, du 27 janvier 1993 (observation générale n° 3).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Tot voor kort bevatte het Belgische rechtsstelsel geen bepalingen die op algemene wijze de bescherming van persoonsgegevens beoogden. Mettertijd zijn echter enkele bijzondere bepalingen met een beperkte draagwijdte aangenomen. Zulks is onder meer het geval met de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is reeds gedeeltelijk in werking getreden, wat het juridische kader van die materie grondig wijzigt en een rechtstreekse invloed heeft op de toepassing van de wet van 8 augustus 1983.

Artikel 2 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens schrijft voor :

> "Iedere natuurlijke persoon heeft bij de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer" (1).

Te dien einde bepaalt artikel 5 van dezelfde wet :

---

(1) Deze wet voert, wat een bepaald punt betreft, artikel 8, § 1, uit van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

> "Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Zij dienen, uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn".

In de zin van de wet wordt onder "geautomatiseerde verwerking" elk geheel van bewerkingen verstaan die langs geautomatiseerde weg zijn uitgevoerd en onder meer betrekking hebben op de registratie en de verspreiding van die gegevens (artikel 1, § 3).

Nu worden krachtens artikel 1, § 5, van de wet geacht "persoonsgegevens" te zijn de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd (1). Daaruit vloeit voort dat de negen informatiegegevens die in het Rijksregister worden opgenomen en bewaard, te weten naam en voornamen, geboorteplaats en -datum, geslacht, nationaliteit, hoofdverblijfplaats, plaats en datum van overlijden, beroep, burgerlijke staat en samenstelling van het gezin (2) bedoeld worden in de wet van 8 december 1992.

Het ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de "Société wallonne des distributions d'eau" toegang tot de informatie van het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend" moet derhalve voldoen aan de vigerende

---

(1) Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993. De artikelen 1, 2 en 5 zijn in werking getreden op 1 april 1993 (koninklijk besluit nr. 1 van 28 februari 1993, artikel 1).

(2) Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, artikel 3.

bepalingen van de wet van 8 december 1992, alsook aan artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, krachtens hetwelk de instellingen alleen toegang krijgen tot "de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen".

Wat de toepassing van laatstgenoemde rechtsregel betreft, 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 voorschrijft dat vooraleer de machtiging bepaald bij artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 wordt verleend zeer zorgvuldig moet worden nagegaan welke informatiegegevens opgesomd in artikel 3 van de wet onontbeerlijk zijn wil de betrokken overheid haar taak kunnen vervullen.

Volgens de bewoordingen van de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag moet de Waalse Maatschappij voor Watervoorzieningen, gelet op de haar toegewezen taken, kunnen beschikken over de informatiegegevens bedoeld in het ontworpen besluit, hetzij voor het identificeren van de abonnees of de belastingplichtigen (artikel 3, eerste lid, 1° tot 3°), hetzij om het adres van facturering na te gaan

(eerste lid, 5°), hetzij om het sluiten van een rekening vast te stellen (eerste lid, 6°), hetzij om het verbruik te ramen als de meters defect raken (eerste lid, 7°), hetzij ten slotte om een schuldenaar volledig te identificeren in geval van vervolging wegens niet-betaling (eerste lid, 8° en 9°).

De gemachtigde ambtenaar heeft deze toelichting aangevuld met die welke de directeur-generaal van de Waalse Maatschappij voor Watervoorzieningen heeft verstrekt en die als volgt luiden :

> "Nous tenons tout d'abord à préciser, que la récupération des sommes qui nous sont dues pour consommation d'eau est soumise à la prescription trentenaire.
>
> Par ailleurs, l'engagement d'une procédure de recouvrement ainsi que la perception de la taxe sur le déversement des eaux usées, dont nous sommes chargés, nécessitent souvent la recherche des informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 3° et 5°, compte tenu du fait que certains débiteurs ont quitté le lieu de facturation avant qu'elle n'intervienne et ce, sans laisser d'adresse.
>
> En outre, les deux informations reprises sous les 6° et 9° du même texte nous sont parfois nécessaires afin de procéder à l'identification même du débiteur, notamment lorsque la facturation est établie après décès ou séparation de fait ou divorce.
>
> Ce sont ces motifs que ont amené notre demande et antérieurement celle de la CILE que s'est vu autoriser l'accès aux dites informations par arrêté royal du 31 mars 1992".

Deze onderscheiden aanwijzingen rechtvaardigen niet dat toegang wordt verleend tot een chronologisch overzicht van voornoemde gegevens, zonder beperking in de tijd, waarin

wordt voorzien door de verwijzing, in het ontworpen koninklijk besluit, naar artikel 3, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983.

De toegang tot het geheel van de wijzigingen die zich bij de abonnees of de belastingplichtigen sedert de dag van hun geboorte hebben voorgedaan met betrekking tot hun beroep, hun burgerlijke staat en de samenstelling van hun gezin, leidt tot een verzameling gegevens die in de zin van artikel 5 van de wet van 8 december 1992 uitgaande van de beoogde doelstellingen niet ter zake dienende en uit het oogpunt van de spreiding ervan in de tijd beslist overmatig is.

Het koninklijk besluit van 31 maart 1992 waarbij aan de "Compagnie intercommunale liégeoise des eaux" toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend kan in dat opzicht niet worden beschouwd als een precedent, daar het is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van artikel 5 van de wet van 8 december 1992; dit besluit kan niet als model dienen, het behoort te worden aangepast, wellicht net zoals een groot aantal koninklijke besluiten die van vóór 1 april 1993 dateren.

Het ontworpen besluit moet dus een tijdslimiet vaststellen voor de toegang tot een chronologisch overzicht

van de gegevens (1); een duur van dertig jaar lijkt juridisch niet aannemelijk, daar geschillen daaromtrent ongetwijfeld vlugger zullen zijn onderzocht.

Teneinde rekening te houden met de voorgaande opmerkingen behoort in de aanhef een considerans te worden toegevoegd waaruit blijkt dat zowel de wet van 8 augustus 1983 als die van 8 december 1992 moet worden toegepast.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Gezien de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 5;".

II. Wil de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de adviserende bevoegdheid, haar toegewezen bij artikel 29 van de wet van 8 december 1992, en de bevoegdheid om aanbevelingen te doen, die zij sinds kort ontleent aan artikel 30 van dezelfde wet, zo goed mogelijk kunnen uitoefenen, dan is het wenselijk dat de lijst van

---

(1) Moderne middelen van geautomatiseerde gegevensverwerking hebben de registratie en de mededeling mogelijk gemaakt van negen persoonsgegevens en van de opeenvolgende wijzigingen ervan, met betrekking tot zowat 10 miljoen personen, vanaf hun geboortedatum en gedurende dertig jaar na de datum van overlijden. Diezelfde middelen moeten het mogelijk maken de toegang tot het Rijksregister te beperken tot alleen de gegevens die nodig zijn opdat de overheid die dat register raadpleegt haar taken kan vervullen.

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 (2).

Onverminderd de voorgaande algemene opmerkingen behoren omtrent de Nederlandse tekst van het ontwerp van besluit de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

---

(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".

(2) Zie in dat verband advies nr. L. 22.051/2 van 27 januari 1993 (algemene opmerking nr. 3).

1. In het opschrift behoren de woorden "Société wallonne des distributions d'eau" vervangen te worden door de woorden "Waalse Maatschappij voor Watervoorzieningen".

Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

2. De eerste considerans van de aanhef behoort als volgt te worden gesteld :

"Gezien het decreet van 23 april 1986 van de Waalse Gewestraad houdende oprichting van een Waalse Maatschappij voor Watervoorzieningen, inzonderheid de artikelen 1 en 9;".

3. In de tweede considerans behoort in de uitdrukking "inzonderheid op" het woord "op" te vervallen.

4. In het voordrachtformulier schrijve men : "... en Onze Minister van Binnenlandse Zaken,".

5. In artikel 1, eerste lid, schrijve men "bedoeld in" in plaats van "bedoeld bij".

In onderdeel 1° van het eerste lid vervange men het woord "facturatie" door het woord "facturering".

Het zou beter zijn de inleidende zin van het tweede lid als volgt te stellen : "De toegang bedoeld in het eerste lid geldt alleen :".

In hetzelfde lid, 2°, schrijve men : "bij name" in plaats van "bij naam".

6. In artikel 2, tweede lid, 2°, schrijve men "aangewezen" in plaats van "aangeduid".

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. J.-L. PAQUET, 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. J.-L. PAQUET, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.