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 22 mars 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation de la Communauté française au 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 22 maart 1993 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Onderwijs, Onderzoek en Opleiding van de Franse Gemeenschap toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", 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).

---

(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.

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

> "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 présentement examiné 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 physi-

---

(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 avril 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, article 3.

ques, 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".

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 explications fournies au Conseil d’Etat, en ce qui concerne le contrôle de l’obligation scolaire, les justifications du choix des informations accessibles sont les suivantes :

"Tableau justificatif de la demande d'accès à certaines informations du Registre national des personnes physiques.

Réf. Art. 3	Nature de l'information	Justifications non exhaustives
1°	nom et prénoms	indispensable à l'identification;
2°	lieu et date de naissance	indispensable à l'identification; indispensable à la détermination du droit d'entrée dans l'enseignement primaire ou dans l'enseignement maternel et à l'obligation d'entrer dans le secondaire; indispensable à la rédaction d'un diplôme;
3°	le sexe	indispensable à l'identification;
4°	nationalité	indispensable à la détermination de l'âge de la majorité, à l'identification des conditions d'accès dans l'enseignement et à la compréhension du mode de vie;
5°	résidence principale	indispensable pour entrer en contact avec la famille;
9°	composition du ménage	indispensable pour identifier le chef de famille et pour appréhender les paramètres éducatifs de l'environnement familial;
	historique	très utile pour tenter d'identifier la relation entre des difficultés actuelles d'un élève et ses antécédents familiaux".

A la question de savoir pourquoi le projet d'arrêté excluait l'information "lieu et date du décès" (article 3, alinéa 1er, 6°), et si l'interdiction d'accéder à cette information n'entraînerait pas des difficultés dans le contrôle du respect de l'obligation scolaire, le fonctionnaire délégué a répondu que l'accès à cette information peut être utile en cas de décès de l'élève.

L'arrêté royal en projet doit être adapté en conséquence.

Invité à préciser la justification de la demande d'accès à l'historique des données (article 3, alinéa 2), et celle de son extension dans le temps, le fonctionnaire délégué a indiqué ce qui suit :

> "Le traitement des données qui concernent les enfants en âge d'obligation scolaire doit permettre de mettre en évidence les problèmes de non-inscription scolaire.
>
> Dans la majorité des cas, une non-inscription est engendrée par des perturbations du milieu familial; exemples : séparation des parents, fréquents changements de domicile, défaillance de la personne responsable en matière d'autorité parentale, modification de la composition de la cellule familiale, ... Un traitement efficace de ces situations de carence éducative implique donc une bonne connaissance de ce milieu. De ce point de vue, l'historique des données du Registre national des personnes physiques est un référentiel extrêmement précieux.
>
> Considérant, d'une part, les besoins spécifiques rappelés ci-dessus et, d'autre part, les durées des cycles d'études (6 ans dans le primaire comme dans le secondaire), nous sollicitons de pouvoir disposer de cet historique des données pour une période de 6 ans)".

Cette limite doit être exprimée dans le dispositif de l'arrêté, afin que soit respecté l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, qui prohibe l'utilisation de données à caractère personnel qui seraient inadéquates, dénuées de pertinence ou excessives par rapport à la finalité du traitement instauré (1).

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 :

"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;".

---

(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.

II. En ce qui concerne le contrôle des subventions, le respect du principe de légalité impose également de vérifier quelles sont les informations qui méritent d'être communiquées, et dans quelle limite de temps. Cette double vérification incombe, au cas présent, au Gouvernement lui-même, le Conseil d'Etat ne connaissant pas les éléments de fait qui lui permettrait d'y procéder lui-même (1).

---

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

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 diezelfde 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 thans onderzochte ontwerp van koninklijk besluit moet derhalve voldoen aan de vigerende bepalingen

---

(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.

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, naar luid waarvan 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 uitleg die aan de Raad van State is verstrekt omtrent de controle op de leerplicht, wordt de keuze van de toegankelijke informatiegegevens als volgt gerechtvaardigd :

"Tableau justificatif de la demande d'accès à certaines informations du Registre national des personnes physiques.

Ref. Art. 3	Nature de l'information	Justifications non exhaustives
1°	nom et prénoms	indispensable à l'identification;
2°	lieu et date de naissance	indispensable à l'identification; indispensable à la détermination du droit d'entrée dans l'enseignement primaire ou dans l'enseignement maternel et à l'obligation d'entrer dans le secondaire; indispensable à la rédaction d'un diplôme
3°	le sexe	indispensable à l'identification
4°	nationalité	indispensable à la détermination de l'âge de la majorité, à l'identification des conditions d'accès dans l'enseignement et à la compréhension du mode de vie
5°	résidence principale	indispensable pour entrer en contact avec la famille
9°	composition du ménage	indispensable pour identifier le chef de famille et pour appréhender les paramètres éducatifs de l'environnement familial
	historique	très utile pour tenter d'identifier la relation entre des difficultés actuelles d'un élève et ses antécédents familiaux

".

Op de vraag waarom de informatie "plaats en datum van overlijden" (artikel 3, eerste lid, 6°) in het ontworpen besluit niet in aanmerking komt en op de vraag of het verbod om toegang te hebben tot die informatie geen moeilijkheden zal meebrengen bij de controle op het naleven van de leerplicht, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat de toegang tot die informatie nuttig kan zijn als de leerling overlijdt.

Het ontworpen koninklijk besluit behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

De gemachtigde ambtenaar, die verzocht was toelichtingen te verschaffen bij de reden waarom toegang tot het chronologisch overzicht van de gegevens wordt gevraagd (art. 3, tweede lid) en bij de reden waarom die toegang in de tijd wordt doorgetrokken, heeft het volgende opgemerkt :

> "Le traitement des données qui concernent les enfants en âge d'obligation scolaire doit permettre de mettre en évidence les problèmes de non-inscription scolaire.
>
> Dans la majorité des cas, une non-inscription est engendrée par des perturbations du milieu familial; exemples : séparation des parents, fréquents changements de domicile, défaillance de la personne responsable en matière d'autorité parentale, modification de la composition de la cellule familiale, ... Un traitement efficace de ces situations de carence éducative implique donc une bonne connaissance de ce milieu. De ce point de vue, l'historique des données du Registre national des personnes physiques est un référentiel extrêmement précieux.

Considérant, d'une part, les besoins spécifiques rappelés ci-dessus et, d'autre part, les durées des cycles d'études (6 ans dans le primaire comme dans le secondaire), nous sollicitons de pouvoir disposer de cet historique des données pour une période de 6 ans".

Die tijdsbeperking moet in het dispositief van het besluit worden vermeld, ter naleving van artikel 5 van de wet van 8 december 1992, dat verbiedt persoonsgegevens te gebruiken die ontoereikend, niet ter zake dienend en overmatig zijn ten opzichte van de doeleinden van de ingevoerde verwerking (1).

Teneinde rekening te houden met voorgaande opmerkingen, behoort in de aanhef een considerans te worden ingevoegd 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;".

---

(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, zulks vanaf de datum van hun geboorte en gedurende dertig jaar na de datum van hun overlijden. Diezelfde middelen moeten het mogelijk maken om de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen te beperken tot alleen de gegevens die noodzakelijk zijn opdat de overheid die voormeld register raadpleegt haar taken kan vervullen.

II. Wat de controle op de subsidies betreft, wil de naleving van het wettigheidsbeginsel ook dat wordt geverifieerd welke gegevens meegedeeld dienen te worden en binnen welke tijdslimiet. Die dubbele verificatie berust in het onderhavige geval bij de Regering zelf, aangezien de Raad van State de feitelijkheden niet kent die hem in staat zouden stellen zulks zelf na te gaan (1).

---

(1) Zie in dat opzicht advies L. 22.051/2 van 27 januari 1993.

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. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

De heren : J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter,
Y. BOUCQUEY, staatsraden,
Y. KREINS,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. van COMPERNOLLE,
Mevrouw : R. DEROY, 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. J.-L. PAQUET, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

J.-J. STRYCKMANS.