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 et de la Fonction publique, le 13 septembre 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions auxquelles les organismes visés à l'article 5, alinéa 2, b), de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, doivent satisfaire pour obtenir communication d'informations consignées audit registre", a donné le 28 mars 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 september 1993 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de instellingen bedoeld in artikel 5, tweede lid, b) van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen moeten voldoen om mededeling te verkrijgen van informatiegegevens die in dit register opgenomen zijn", heeft op 28 maart 1994 het volgend advies gegeven :

Observation générale.

1. 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.

Aujourd'hui, le cadre juridique de la matière a profondément évolué, ce qui est de nature à influencer les modalités d'application de la loi du 8 août 1983.

Aux termes de l'article 22 (anciennement 24quater) de la Constitution,

> "Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.
>
> La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit" (1).

Par ailleurs, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel a été publiée au Moniteur belge du 18 mars 1993.

---

(1) Modification à la Constitution du 31 janvier 1994 (Moniteur belge, 12 février 1994).

La loi, qui 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, dispose en son article 2 que

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

L'article 5 de la même loi limite l'utilisation qui peut être faite de ces données : ces dernières "ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent être utilisées de manière incompatible avec ces finalités". Quant aux données elles-mêmes, celles-ci doivent être "adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités". Les dispositions du chapitre III de la loi consacrent encore le droit d'information, d'accès et de rectification dans le chef des personnes enregistrées (1).

Enfin, en date du 28 mai 1993, la Belgique a ratifié la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981, que le législateur avait approuvé le 17 juin 1991, de sorte que la

---

(1) Moniteur belge du 18 mars 1993. Voyez M.-H. BOULANGER, C. de TERWAGNE et Th. LEONARD, La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, J.T., 1993, pp. 369-388. Aux termes de l'article 1er, § 5, de la loi, "Sont réputées "à caractère personnel", les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable".

Convention - dont le Conseil d'Etat de France a reconnu qu'elle produit des effets directs, indépendants de toute médiation des autorités étatiques (1) - est entrée en vigueur en ce qui concerne l'ordre juridique belge, le 1er septembre 1993 (2).

C'est désormais à la lumière de l'ensemble de ces textes, combinés avec les dispositions de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, que doivent s'apprécier les arrêtés d'exécution de la loi précitée, ainsi que les mesures d'application de ces textes réglementaires.

*

* *

Observations particulières.

Préambule.

1. A la suite du visa de l'avis du Conseil d'Etat, il y a lieu d'insérer l'alinéa suivant :

"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;".

---

(1) C.E. (France), 18 novembre 1992, LICRA, A.J.D.A., 20 mars 1993, pp. 213-218, et note R. LETTERON.

(2) Moniteur belge du 30 décembre 1993.

2. Par ailleurs, à la suite de ce considérant, devrait être inséré l'alinéa 2, qui deviendrait ainsi l'alinéa 5.

Dispositif.

Article 1er.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Article 1er. Le Roi peut, dans les conditions visées par l'article 5, alinéa 2, b), de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, autoriser la communication d'informations du Registre national en vue de l'exécution d'activités scientifiques de recherche et d'étude, aux organismes qui satisfont aux conditions suivantes : ...".

2, 3, 4 et 5. Le texte néerlandais du 3°, du 4°, du 5° et du 6° devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

6. L'article 5, alinéa 2, b), de la loi du 8 août 1983 dispose comme suit :

"Le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée instituée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

(...).

b) autoriser la communication à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général et qu'Il désigne nominativement, des informations nécessaires mentionnées à l'article 3, alinéa premier, 1° à 9°, et deuxième alinéa, exclusivement pour l'exécution d'activités scientifiques de recherche et d'étude, dans les limites des informations qui doivent être mises à leur disposition uniquement pour l'exécution de ces activités; les organismes ne peuvent disposer des informations visées que pendant le temps nécessaire à l'exécution de ces travaux et uniquement dans ce but; le Roi fixe les autres conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire pour obtenir communication de ces informations".

L'arrêté en projet trouve sa base juridique dans le texte de l'alinéa 2, b), in fine, de la disposition prérappelée, comme le relève l'avis de la Commission de la protection de la vie privée.

Selon la justification de l'amendement devenu l'article 5, alinéa 2, b), de la loi,

"il arrive de plus en plus souvent que des centres d'étude et de recherche (surtout universitaires) demandent des listes d'habitants, ou certaines données d'identification. Ceci par exemple afin de pouvoir réaliser des sondages qui doivent servir de support à une étude scientifique ou à des enquêtes sociologiques" (1).

---

(1) Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1150/2, pp. 34-35.

La communication de certaines des informations contenues dans le Registre national que permet la disposition précitée, pourra donc concerner des données ayant pour objet des personnes physiques identifiées, ce que montre clairement l'article ler, 6°, de l'arrêté d'exécution présentement examiné, puisqu'il y est question des nom et prénoms et résidence principale des personnes enregistrées, qui sont communicables.

Au terme des recherches scientifiques entreprises par les organismes autorisés à obtenir la communication desdites informations, ceux-ci ne pourront cependant publier ou diffuser auprès des tiers, que des résultats "sous la forme d'informations anonymes n'étant pas de nature, fût-ce de manière indirecte, à permettre l'identification des personnes composant l'échantillon qui a servi de support à l'activité", en vertu de l'article ler, 7°, de l'arrêté en projet.

L'anonymat des données personnelles qui devrait résulter de leur présentation, ne sera donc que partiel, en ce sens qu'il ne vaudra qu'à l'égard des tiers; pendant une période de temps à déterminer dans les arrêtés individuels d'autorisation (1), les organismes intéressés pourront, dans certains cas, disposer de données nominatives se rapportant

---

(1) Les données nominatives exploitées à des fins statistiques mériteraient, en principe, d'être rendues anonymes à bref délai (Commission nationale de l'informatique et des libertés, Dix ans d'informatique et libertés, Paris, Economica, 1988, p. 180; F. RIGAUX, La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1990, n° 532, p. 591).

à des personnes physiques identifiées ou identifiables. De surcroît, 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.

Si l'on admet que les "données personnelles", définies comme ne se rapportant pas à une personne physique identifiée ou identifiable (au contraire des données "à caractère personnel" ou "nominatives") sont néanmoins visées par le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1), c'est donc l'ensemble de l'arrêté en projet qui doit être examiné au regard de ce principe.

L'article ler, 7○, de l'arrêté, ainsi qu'on l'a rappelé, interdit la publication ou la diffusion de résultats qui ne garantiraient pas réellement l'anonymat des personnes composant l'échantillon à partir duquel les recherches ont été menées; cette interdiction prend la forme d'un engagement de l'organisme désireux d'obtenir la communication d'informations. Si l'organisme était tenu de préciser dans sa demande, quelles mesures seront prises pour satisfaire à cette obligation, le Roi pourrait réserver une suite, favorable ou négative, à ladite demande, en connaissance de cause, ce qui paraît indispensable.

---

(1) En ce sens, voyez F. RIGAUX, 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.

C’est que, par exemple, la localisation de données statistiques permet de déterminer les lieux dans lesquels résident des populations dont le profil est particulier, ou encore qu’un traitement statistique dans une collectivité restreinte, ou dans un public-cible très caractérisé, risque de ne pas respecter en fait, l’exigence d’anonymat.

L’article ler, 7°, in fine, de l’arrêté devrait donc être complété comme suit : "... et indiquer quelles mesures ont été prévues à cet effet".

Pour assurer le caractère contraignant de ces mesures, une proposition sera faite en vue de compléter l’article 7 du projet.

7. A l’article ler, 4°, il convient de prévoir que la sous-traitance des activités n’est permise qu’à la condition d’être expressément admise par l’arrêté royal d’autorisation, conformément à l’article 5 de la loi - la sous-traitance n’est pas une mesure de détail dont le Roi pourrait abandonner le règlement au ministre - et dans un souci de cohérence avec l’article 5, alinéa 4, de l’arrêté en projet.

En outre, le sous-traitant ne doit pas seulement être soumis à la condition visée au 3° de l’article 1er, mais aussi aux conditions visées aux 5°, 6° et 7°.

Article 2.

Pour éviter qu'un caractère scientifique soit reconnu à une activité de recherche et d'étude qui ne le possèderait pas, mieux vaut prévoir qu'"A défaut d'avis, il est permis de passer outre".

Article 3.

Le texte néerlandais de l'article serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

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

Article 5.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6.

1. Le texte néerlandais de la phrase liminaire, ainsi que des points 1° à 3°, devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

2. L'énumération des mentions obligatoires de l'arrêté de désignation devrait être complétée comme suit (sous la réserve de l'observation finale n° 3) :

"4° les modalités de sous-traitance et l'identité des sous-traitants éventuels;

5° la date de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée" (puisque cet avis est obligatoire).

Article 7.

En vertu de l'article 22 de la Constitution :

"Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit".

Cela suppose que la mesure prévue par les lois et règlements soit assortie de sanctions pénales en cas de violation de ceux-ci.

Il semble que les articles 11 et 13 de la loi du 8 août 1983 précitée ne prévoient pas de sanction en cas de

méconnaissance des obligations prévues aux articles 1er, 4°, 6° et 7°, et 5, alinéa 5.

En conséquence, la sanction prévue à l'article 7, alinéa 1er, à savoir le retrait de l'autorisation d'utiliser des informations obtenues en communication du Registre national, est insuffisante.

Il convient au moins de prévoir le retrait définitif de cette autorisation.

A cet effet, il convient de compléter l'article 7, alinéa 1er, par les mots : "Elle est retirée en cas de violation des conditions légales et réglementaires selon la même procédure".

En outre, il s'impose de modifier la loi aux fins de prévoir des sanctions pénales à l'égard des personnes visées dans les hypothèses envisagées ci-dessus.

Sous réserve de ces observations, le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 2, devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Observations finales.

En autorisant la communication d'informations nominatives contenues dans le Registre national, à des fins d'"activités scientifiques", la loi a permis une extension considérable de l'utilisation dudit registre, pour des

finalités largement indéterminées, sans que le consentement des personnes enregistrées ne doivent être obtenu au préalable. C'est pourquoi, les questions suivantes mériteraient d'être réglées par le texte en projet aussi clairement que possible.

1. Les organismes obtenant la communication d'informations seront-ils autorisés à solliciter à plusieurs reprises, la transmission de données, sur la base d'un arrêté royal unique ? Si tel était le cas, quelle serait la différence pratique de ce régime de "communication" par rapport au droit d'accès permanent visé à l'article 5, alinéa 2, a, de la loi, alors que le législateur a défini deux modalités distinctes de consultation du registre ?

Le texte, pour qu'il soit légal, devrait être revu afin d'exclure clairement la possibilité de réitérer la communication d'informations sur la base du même arrêté ou, à tout le moins, de limiter strictement le nombre de ces communications ainsi que la période de temps pendant laquelle elles seront admises.

A cet égard, la règle énoncée dans l'article 5, alinéa 3, vise une autre hypothèse et est insuffisante.

2. Les activités scientifiques de recherche et d'étude pourraient-elles être définies de façon générale ou des programmes particuliers devront-ils être décrits, chacun de ceux-ci donnant lieu à une autorisation distincte de communication ? Si la première hypothèse était retenue,

comment pourrait-on apprécier le caractère nécessaire de la conservation des données, visé par l'article 5 de la loi du 8 août 1983, et vérifier qu'elles satisfont aux qualités requises par l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 ? En effet, cette appréciation se conçoit difficilement d'une manière abstraite. Pour éviter qu'une telle interprétation ne soit donnée au texte de l'arrêté, qui ne serait pas juridiquement admissible, mieux vaudrait généraliser l'emploi du singulier pour désigner l'"activité de recherche et d'étude", comme le fait très justement l'article 2, alinéa 2, du projet.

3. Chaque fois que les informations reçues en communication du Registre national comprendront celles visées à l'article 3, alinéa ler, 1° (nom et prénoms) ou 5° (résidence) de la loi du 8 août 1983, il convient que les organismes demandeurs s'expliquent sur l'application qu'ils feront des dispositions du chapitre III de la loi du 8 décembre 1992 et que l'arrêté d'autorisation fasse état des mesures adoptées. Les articles ler et 6 du projet sont à compléter en conséquence.

4. Par ailleurs, puisque le gouvernement se propose de mettre à la disposition d'organismes de recherches, une série de données personnelles ou nominatives (selon les cas), se rapportant à l'ensemble des personnes qui sont tenues d'être enregistrées à des fins administratives, dans le Registre national, il serait normal que ces organismes doivent indiquer aux personnes composant l'échantillon, chaque fois qu'ils se mettent en rapport avec elles,

comment celui-ci a été constitué, sur la base de quelle banque de données (à savoir le Registre national), de préciser que la participation aux enquêtes entreprises est facultative (sans préjudice d'une obligation légale qui résulterait d'une autre norme législative), enfin de mentionner l'arrêté royal d'autorisation.

L'octroi de la faculté de se mettre en rapport avec certaines des personnes enregistrées doit, au demeurant, être réglé de façon précise par l'arrêté en projet et dans les mesures d'application qui seront prises, comme en convient le fonctionnaire délégué, tant cette faculté est exorbitante, spécialement lorsqu'elle se combinera avec la communication de l'ensemble des informations enregistrées, en ce compris l'historique des données récapitulant toutes les modifications intervenues. Enfin, les personnes interrogées devraient également être informées du délai pendant lequel les données ne seront pas anonymes pour les organismes de recherche. La publication au Moniteur belge, de l'arrêté de désignation - qui intéresse la généralité des citoyens au même titre que les arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre - ne constituera pas, en effet, par elle-même, une mesure de publicité suffisante au regard des personnes interrogées. Sur ces différents points, l'arrêté en projet devrait être complété.

5. En raison de son importance, l'arrêté en projet mériterait qu'un rapport au Roi lui soit consacré, afin d'éviter que l'interprétation qui en sera donnée n'engendre l'insécurité juridique - en raison de la combinaison nécessaire des divers textes visés dans l'observation générale -

ou des atteintes au respect de la vie privée. Il serait difficilement justifiable que les autres projets d'arrêté examinés ce jour et qui concernent l'accès au Registre national des personnes physiques soient précédés d'un rapport au Roi alors que l'arrêté présentement examiné soulève des questions sensiblement plus délicates et mérite pour cette raison d'être également accompagné d'un rapport au Roi.

Algemene opmerking.

1. Het Belgische rechtsstelsel bevatte tot voor kort geen bepalingen om de bescherming van persoonsgegevens globaal te waarborgen. Nochtans zijn in de loop der tijd enkele specifieke bepalingen met beperkte draagwijdte aangenomen. Dat is onder andere het geval met de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Ondertussen is het juridische kader van de aangelegenheid grondig veranderd, wat de voorwaarden voor toepassing van de wet van 8 augustus 1983 beïnvloedt.

Artikel 22 (het vroegere artikel 24quater) van de Grondwet bepaalt :

> "Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.
>
> De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht" (1).

Bovendien is de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993.

---

(1) Wijziging van de Grondwet van 31 januari 1994 (Belgisch Staatsblad, 12 februari 1994).

Artikel 2 van de wet, die op een specifiek punt uitvoering geeft aan artikel 8, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, luidt als volgt :

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

Artikel 5 van dezelfde wet beperkt het gebruik dat van die gegevens mag worden gemaakt : zij "mogen slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden". De gegevens zelf dienen "uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn". De bepalingen van hoofdstuk III van de wet leggen voorts het recht van kennisgeving, toegang en verbetering vast ten aanzien van de geregistreerde personen (1).

Ten slotte heeft België op 28 mei 1993 het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, opgemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981, bekrachtigd, dat de wetgever

---

(1) Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993. Confer M.-H. BOULANGER, C. de TERWAGNE en Th. LEONARD, La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, J.T., 1993, blz. 369-388. Volgens artikel 1, § 5, van de wet "worden geacht "persoonsgegevens" te zijn, de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd".

op 17 juni 1991 had goedgekeurd, zodat het Verdrag, waarover de Franse Raad van State heeft geoordeeld dat het rechtstreekse gevolgen heeft, los van elk handelen van het staatsgezag (1), in de Belgische rechtsorde op 1 september 1993 in werking is getreden (2).

Voortaan moeten de besluiten tot uitvoering van voornoemde wet en de maatregelen tot toepassing van die regelgevende teksten beoordeeld worden in het licht van de gezamenlijke bovengenoemde teksten, in onderling verband gelezen met de bepalingen van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Bijzondere opmerkingen.

Aanhef.

1. Na de verwijzing naar het advies van de Raad van State moet het volgende lid worden ingevoegd :

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

---

(1) R.v.St. (Frankrijk), 18 november 1992, LICRA, A.J.D.A., 20 maart 1993, blz. 213-218, en noot van R. LETTERON.

(2) Belgisch Staatsblad van 30 december 1993.

2. Overigens moet dat lid worden gevolgd door het tweede lid, dat aldus het vijfde lid zou worden.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. De inleidende volzin behoort aldus te luiden :

"Artikel 1. De Koning kan, onder de voorwaarden van artikel 5, tweede lid, b), van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, het meedelen van inlichtingen uit het Rijksregister toestaan met het oog op de uitvoering van wetenschappelijke navorsings- en onderzoekswerkzaamheden, aan de instellingen die aan de volgende voorwaarden voldoen : ...".

2. In het eerste lid, 3°, schrijve men :

"3° in de arbeidsovereenkomsten van het personeel dat in hun dienst werkt bepalingen opgenomen hebben die het personeel ertoe verplichten de beroepsethiek in acht te nemen, ... (voorts zoals in het ontwerp)".

3. In 4° schrijve men :

"4° de verbintenis aangaan zelf de activiteiten bedoeld onder 2° nauwkeurig uit te voeren; ..., zich er schrif-

telijk toe verbindt de beroepsethiek bedoeld onder 3° hierboven in acht te nemen;".

4. In 5° schrijve men : "... de controle op de voorwaarden vastgesteld in dit artikel, georganiseerd ...".

5. In 6°, in fine, schrijve men : "... De personen die binnen de instelling toegang tot dat bestand hebben, worden bij name aangewezen".

6. Artikel 5, tweede lid, b), van de wet van 8 augustus 1983 bepaalt het volgende :

"De Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ingesteld bij de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, kan bij in Ministerraad overlegd besluit :

(...).

b) aan instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen en die Hij nominatief aanwijst, de mededeling verlenen van de nodige informatiegegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, en tweede lid, uitsluitend voor de uitvoering van wetenschappelijke navorsings- en onderzoekswerkzaamheden, binnen de perken van de informatiegegevens die hen ter beschikking moeten worden gesteld uitsluitend voor de uitvoering van die werkzaamheden; de instellingen mogen slechts over de bedoelde informatiegegevens beschikken gedurende de tijd nodig voor de uitvoering van die werken en enkel tot dat doel; de Koning bepaalt de andere voorwaarden

waaraan deze instellingen moeten voldoen om mededeling van deze informatiegegevens te bekomen".

De rechtsgrond van het ontworpen besluit is de tekst van het tweede lid, b), in fine, van de zoëven genoemde bepaling, zoals in het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt opgemerkt.

Volgens de verantwoording van het amendement, dat artikel 5, tweede lid, b), van de wet geworden is,

"gebeurt (het) meer en meer dat studie- en onderzoekscentra (vooral universitaire) inwonerslijsten of bepaalde identificatiegegevens vragen. Dit bijvoorbeeld om steekproeven te kunnen uitvoeren die moeten dienen als ondersteuning voor wetenschappelijk onderzoek of sociologische enquêtes" (1).

De mededeling van sommige informatiegegevens uit het Rijksregister die door de voormelde bepaling wordt toegestaan, zal dan ook betrekking kunnen hebben op gegevens die verband houden met geïdentificeerde natuurlijke personen, wat duidelijk blijkt uit artikel 1, 6°, van het uitvoeringsbesluit dat thans wordt onderzocht, aangezien er sprake in is van de naam en voornamen en de hoofdverblijfplaats van de geregistreerde personen, die meegedeeld kunnen worden.

---

(1) Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1150/2, blz. 34-35.

Aan het eind van hun wetenschappelijke onderzoekingen mogen de instellingen waaraan mededeling van de bewuste informatie is toegestaan, de resultaten echter slechts publiceren of aan derden verstrekken "in de vorm van anonieme informatie, die geenszins, zelfs onrechtstreeks, de identificatie mogelijk maakt van de personen die de steekproef uitmaken die gebruikt werd bij de activiteit", krachtens artikel 1, 7°, van het ontworpen besluit.

De anonimiteit van de persoonlijke gegevens die uit de presentatie ervan zou moeten voortvloeien, zal dan ook niet volledig zijn, in die zin dat zij slechts ten aanzien van derden zal gelden; gedurende een tijdsspanne die moet worden vastgelegd in de individuele machtigingsbesluiten (1), zullen de belanghebbende instellingen in bepaalde gevallen kunnen beschikken over persoonlijke gegevens die betrekking hebben op natuurlijke personen die geïdentificeerd zijn of geïdentificeerd kunnen worden. Bovendien zal de anonimiteit van de ontvangen gegevens niet verhinderen dat de resultaten van hun verwerking bepalend zijn voor het handelen van hen die er kennis van kunnen nemen, ten aanzien van de categorieën van personen die in de gemaakte studies zijn onderzocht.

---

(1) De persoonlijke gegevens die voor statistische doeleinden worden gebruikt, zouden in principe op korte termijn anoniem moeten worden gemaakt (Commission nationale de l'informatique et des libertés, Dix ans d'informatique et libertés, Parijs, Economica, 1988, blz. 180; F. RIGAUX, La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Brussel, Bruylant, Parijs, L.G.D.J., 1990, nr. 532, blz. 591).

Als men ervan uitgaat dat de "persoonlijke gegevens", gedefinieerd als geen verband houdend met een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (in tegenstelling tot "persoonsgegevens") nochtans vallen onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat gewaarborgd is door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1), dan moet heel het ontworpen besluit op basis van dat beginsel worden onderzocht.

Artikel 1, 7°, van het besluit verbiedt, zoals reeds is gezegd, de publikatie of verspreiding van resultaten die de anonimiteit van de personen die de steekproef vormen waarop de gedane onderzoekingen steunen, niet werkelijk waarborgen; dat verbod neemt de vorm aan van een verbintenis door de instelling die mededeling van inlichtingen wenst te krijgen. Als de instelling er in haar aanvraag toe gehouden zou zijn te preciseren welke maatregelen getroffen zullen worden om die verplichting na te leven, zou de Koning met kennis van zaken gunstig of ongunstig kunnen beschikken op die aanvraag, wat onontbeerlijk lijkt.

Immers, door bijvoorbeeld de localisering van statistische gegevens is het mogelijk de plaatsen te bepalen waar bevolkingsgroepen met een specifiek profiel verblijven of door een statistische verwerking van gegevens over een beperkte groep of over een zeer specifieke doelgroep dreigt het anonimiteitsvereiste feitelijk in het gedrang te komen.

---

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

Artikel 1, 7°, in fine, van het besluit zou dan ook als volgt moeten worden gesteld : "... te verstrekken in de vorm van anonieme informatie waardoor de identiteit van de personen die de steekproef vormen waarop de activiteit heeft gesteund, niet, zelfs niet indirect, kan worden achterhaald en aangeven welke maatregelen daartoe in uitzicht zijn gesteld".

Om het dwingende karakter van deze maatregelen te garanderen, wordt een voorstel gedaan tot aanvulling van artikel 7 van het ontwerp.

7. In artikel 1, 4°, moet worden bepaald dat onderaanneming van de activiteiten slechts toegestaan is als het koninklijk besluit tot machtiging zulks uitdrukkelijk toestaat, overeenkomstig artikel 5 van de wet - onderaanneming is geen bijkomstige maatregel die de Koning aan de minister kan overlaten - en uit zorg voor de samenhang met artikel 5, vierde lid, van het ontworpen besluit.

Bovendien moet de onderaannemer niet alleen onderworpen worden aan de voorwaarde waarvan sprake is in 3° van artikel 1, maar ook aan de voorwaarden waarvan sprake is in 5°, 6° en 7°.

Artikel 2.

Om te voorkomen dat een navorsings- en onderzoeksactiviteit als wetenschappelijk wordt beschouwd terwijl ze

zulks mogelijk niet is, is het beter te schrijven dat : "Als er geen advies gegeven is, mag er aan voorbij worden gegaan".

Artikel 3.

Het artikel zou aldus gesteld moeten worden :

"Art. 3. Alleen de informatie uit het Rijksregister die noodzakelijk is voor de uitvoering van de wetenschappelijke navorsings- en onderzoeksactiviteiten waarvoor de aanvragende instelling om mededeling ervan verzoekt mag aan die instelling worden medegedeeld".

Artikel 4.

Men schrijve :

"Art 4. De instelling die informatie uit het Rijksregister krijgt medegedeeld, is ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 5.

In het eerste lid vervange men de woorden "moet ter post aangetekend" door de woorden "moet bij ter post aangetekend schrijven".

.../...

In het derde lid schrijve men : "Bovendien moet in de aanvraag worden vermeld hoelang de door het Rijksregister medegedeelde informatie zal worden gebruikt, hetgeen door de instelling dient te worden gemotiveerd".

Het vierde lid zou aldus gesteld moeten worden : "In de aanvraag dient te worden vermeld of een beroep wordt gedaan op onderaannemers en dient zo ja hun identiteit duidelijk te worden aangegeven en hun toekomstige taken, die slechts bijkomstig mogen zijn, te worden omschreven".

In het vijfde lid schrijve men : "In zijn aanvraag moet de aanvrager zich ertoe verbinden de door het Rijksregister medegedeelde informatie slechts ... waarvoor hij ze gekregen heeft en ze onmiddellijk uit te wissen of te vernietigen ...".

Artikel 6.

1. Het artikel zou beter als volgt gesteld worden :

"Art. 6. In het besluit waarin de instelling bij name aangewezen wordt die gemachtigd is om van het Rijksregister informatie medegedeeld te krijgen voor de uitvoering van wetenschappelijke navorsings- en onderzoeksactiviteiten, wordt het volgende vermeld :

1° ...;

2° ...;

3° de termijn waarna ze onmiddellijk dienen te worden uitgewist of vernietigd".

2. De opsomming van de verplichte vermeldingen in het aanwijzingsbesluit zou voorts als volgt moeten worden aangevuld (onder voorbehoud van de slotopmerking nr. 3) :

"4° de voorwaarden van onderaanneming en de identiteit van de eventuele onderaannemers;

5° de datum van het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer" (aangezien dat advies verplicht is).

Artikel 7.

Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht".

Dat vooronderstelt dat de maatregel die door de wetten en verordeningen wordt ingevoerd, vergezeld gaat van strafbepalingen voor het geval die wetten en verordeningen overtreden worden.

De artikelen 11 en 13 van de voormelde wet van 8 augustus 1983 lijken geen straf in te houden voor het geval de verplichtingen bepaald in de artikelen 1, 4°, 6° en 7°, en 5, vijfde lid, niet worden nagekomen.

Bijgevolg is de straf waarin is voorzien door artikel 7, eerste lid, namelijk de intrekking van de machtiging om informatie uit het Rijksregister te gebruiken, ontoereikend.

Er behoort ten minste te worden voorzien in definitieve intrekking van de machtiging.

Daartoe moet artikel 7, eerste lid, worden aangevuld met de woorden : "In geval van niet-naleving van de door wetten of verordeningen opgelegde voorwaarden wordt de machtiging volgens dezelfde procedure ingetrokken".

Bovendien moet de wet worden gewijzigd om straf-bepalingen te bevatten ten aanzien van de personen bedoeld in de hiervoren in ogenschouw genomen gevallen.

Onder voorbehoud van deze opmerkingen schrijve men in het tweede lid van artikel 7 :

"De intrekking van de machtiging houdt voor de betrokken instelling de verplichting in om de ontvangen informatie onmiddellijk uit te wissen of te vernietigen".

Slotopmerkingen.

Door toe te staan dat in het Rijksregister opgeslagen persoonlijke gegevens medegedeeld worden met het oog op "wetenschappelijke werkzaamheden", heeft de wet een aanzienlijke uitbreiding van het gebruik van dat Register mogelijk gemaakt voor veelal onbepaalde doeleinden, zonder dat de voorafgaande toestemming van de geregistreerde personen verplicht is gesteld. Om die reden zouden de volgende kwesties door de ontworpen tekst zo duidelijk mogelijk geregeld moeten worden.

1. Zullen de instellingen die mededeling van informatie verkrijgen op basis van een enkel koninklijk besluit meermaals om inlichtingen mogen vragen ? Zo ja, wat zou in de praktijk het verschil zijn tussen dit stelsel van "mededeling" en het recht van permanente toegang, bedoeld in artikel 5, tweede lid, a, van de wet, hoewel de wetgever toch twee aparte manieren van raadpleging van het register heeft vastgesteld ?

Opdat de tekst wettig is, moet hij zodanig worden herzien dat ondubbelzinnig de mogelijkheid wordt uitgesloten om op basis van hetzelfde besluit meermaals mededeling van informatie te krijgen, of om op zijn minst het aantal mededelingen en het tijdsbestek waarbinnen die worden toegestaan, strikt te beperken.

In dat opzicht slaat de regel gegeven in artikel 5, derde lid, op een ander geval en is hij ontoereikend.

2. Zullen de wetenschappelijke navorsings- en onderzoekswerkzaamheden algemeen kunnen worden gedefinieerd of zullen afzonderlijke programma's moeten worden beschreven, waarbij voor elk programma apart een afzonderlijke machtiging tot mededeling zal worden gegeven ? Hoe zal men als het eerste geval wordt gekozen, kunnen oordelen of het nodig is de gegevens te bewaren, een noodzaak waarop wordt gedoeld in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, en controleren of de gegevens de hoedanigheden hebben die door artikel 5 van de wet van 8 december 1992 worden gevergd ? Zulk een beoordeling kan immers moeilijk op abstracte wijze geschieden. Om te voorkomen dat zulk een interpretatie wordt gegeven aan de tekst van het besluit, die juridisch onaanvaardbaar zou zijn, zou het beter zijn overal het enkelvoud te gebruiken om de "navorsings- en onderzoeksactiviteit" aan te duiden, zoals zeer terecht wordt gedaan in artikel 2, tweede lid, in fine, van het ontwerp.

3. Telkens als de informatie die van het Rijksregister wordt verkregen de gegevens bevat genoemd in artikel 3, eerste lid, 1°, (naam en voornamen) of 5°, (verblijfplaats) van de wet van 8 augustus 1983, moeten de aanvragende instellingen uitleg verstrekken over de toepassing die zij zullen geven aan hoofdstuk III van de wet van 8 december 1992 en moet het machtigingsbesluit de genomen maatregelen vermelden. De artikelen 1 en 6 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden aangevuld.

4. Aangezien de regering zich voorneemt onderzoeksinstellingen te laten beschikken over een reeks persoonlijke of nominatieve gegevens, naargelang van het geval die betrekking hebben op alle personen die voor administratieve doeleinden in het Rijksregister opgenomen moeten zijn, zou het bovendien normaal zijn dat deze instellingen verplicht zijn om telkens als zij zich in verbinding stellen met de personen die de steekproef vormen, hun mede te delen hoe die steekproef is gemaakt, en op basis van welke gegevensbank (namelijk het Rijksregister), te vermelden dat deelneming aan de ondernomen onderzoeken niet-verplicht is (onder voorbehoud van een wettelijke verplichting die het gevolg zou zijn van een andere rechtsregel) en ten slotte het koninklijk besluit op te geven waarbij zij machtiging hebben gekregen.

Overigens moet het bieden van de mogelijkheid om zich in verbinding te stellen met sommige geregistreerde personen precies geregeld worden door het ontworpen besluit en, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft erkend, in de toepassingsmaatregelen die zullen worden genomen, wegens het overdreven karakter van deze mogelijkheid, vooral als ze gepaard gaat met het mededelen van alle geregistreerde inlichtingen, met inbegrip van een chronologisch overzicht van de gegevens met alle opeenvolgende bijwerkingen. Ten slotte zouden ook de ondervraagde personen ingelicht moeten worden over de termijn waarbinnen de gegevens voor de onderzoeksinstellingen niet anoniem zullen zijn. De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het aanwijzingsbesluit, dat alle burgers in dezelfde mate aanbelangt als de koninklijke besluiten die toegang verlenen tot het Rijks-

register, zal immers op zich geen voldoende maatregel van bekendmaking vormen ten aanzien van de ondervraagde personen. Het ontworpen besluit moet op die verschillende punten worden aangevuld.

5. Wegens het grote belang van het ontworpen besluit zou er een verslag aan de Koning aan moeten worden gewijd om te voorkomen dat de interpretatie die eraan zal worden gegeven tot rechtsonzekerheid zou leiden, wegens de noodzaak de teksten waarnaar in de algemene opmerking wordt verwezen in onderlinge samenhang te bezien of wegens de inbreuken op de eerbiediging van het privé-leven. Het zou moeilijk te rechtvaardigen zijn dat de andere ontwerpen van besluit die heden worden onderzocht en die betrekking hebben op de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, voorafgegaan worden door een verslag aan de Koning, terwijl het onderhavige besluit veel delicatere vragen doet rijzen en daarom eveneens een verslag aan de Koning behoeft.

La chambre était composée de

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

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

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, 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, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door M. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.