ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones, le 4 avril 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant la Régie des Télégraphes et des Téléphones à accéder au Registre national des personnes physiques", a donné le 2 décembre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 4e april 1985 door de Staatssecretaris voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de Regie van Telegrafie en Telefonie toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft de 2e december 1985 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Comme son intitulé l'indique, le projet a pour objet d'autoriser la Régie des télégraphes et téléphones à accéder au Registre national des personnes physiques.

Le Gouvernement invoque comme fondement de l'arrêté en projet, l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Ledit article 5 dispose comme suit en son alinéa 1er :

"Le Roi autorise l'accès au Registre national aux autorités publiques, aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, aux notaires et huissiers de justice, pour les informations qu'ils sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

.../...

De prime abord, les derniers mots dudit article 5, alinéa 1er, "pour les informations qu'ils sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret", sont susceptibles d'être compris en ce sens qu'ils exigent qu'une disposition précise d'une loi ou d'un décret habilite ou autorise expressément à habiliter une autorité publique ou un organe de gestion d'un organisme d'intérêt public à obtenir la communication d'une ou de plusieurs informations déterminées.

Une telle interprétation de l'article 5, alinéa 1er, doit être considérée comme trop restrictive compte tenu de l'économie et du but de la loi du 8 août 1983.

En effet, dans le souci de "garantir la protection de la liberté privée et des libertés des personnes concernées", souci clairement affirmé dans l'exposé des motifs, le législateur a, par l'article 3 de la loi, décidé que "les informations traitées par le Registre national se limiteront à des données d'identification de base" (1). Il ressort de l'article 2 de la loi qu'il s'agit simplement d'informations contenues dans les registres de la population ou les registres des étrangers tenus par les autorités communales ou, pour les Belges résidant à l'étranger, d'informations contenues dans les registres tenus par les missions diplomatiques et les postes consulaires belges à l'étranger.

Dès lors, ainsi qu'il a été souligné au cours des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1983, le but de celle-ci est de "contribuer à la rationalisation du travail administratif", en assurant la communication des informations visées, aux autorités publiques et aux services compétents, d'une manière qui soit plus sûre et plus rapide (2). Le rapport fait par M. VANDEZANDE au nom de la Commission de l'Intérieur du Sénat donne les explications suivantes :

.../...

---

(1) Doc. Sénat, session 1981-1982, n° 296/1, p. 5.

(2) Exposé des motifs, doc. cité, p. 2.

"Le présent projet de loi organise le Registre national et en définit le rôle, tant à l'égard des citoyens que des communes et des administrations nationales :

1° en contribuant à la rationalisation administrative. Le Registre national a un rôle essentiel à jouer dans les rapports entre les citoyens et les administrations. Il doit, en effet, permettre d'accélérer sensiblement le traitement des dossiers.

...

Les pertes de ressources causées par l'absence, le retard ou les erreurs des mises à jour des fichiers seraient sensiblement réduites, voire même supprimées, par l'utilisation d'un numéro d'identification pour chaque citoyen.

Le Registre national, tel qu'il est organisé dans le présent projet, doit permettre de mieux maîtriser ce genre de problèmes" (1).

Compte tenu des éléments indiqués, il y a lieu de considérer, pour l'application de l'article 5, alinéa 1er, que des autorités publiques ou des organes de gestion d'organismes d'intérêt public sont habilités à connaître des informations conservées au Registre national, dès lors que ces autorités ou ces organes de gestion doivent connaître lesdites informations pour s'acquitter des missions dont ils sont chargés par la loi ou un décret ou en vertu de la loi ou d'un décret.

.../...

---

(1) Doc. Sénat, session 1981-1982, n° 296/2, p. 3.

Si on peut ainsi admettre une habilitation indirecte à connaître des informations par l'attribution d'une mission, il n'en demeure pas moins qu'avant de donner l'autorisation prévue par l'article 5, alinéa 1er, le Gouvernement doit vérifier, pour chacune des informations énumérées à l'article 3, si la connaissance de celle-ci est nécessaire pour l'accomplissement de sa mission par une autorité publique ou un organe de gestion d'un organisme d'intérêt public.

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

Par souci d'uniformité dans la rédaction des intitulés que portent les arrêtés royaux relatifs à l'accès au Registre national des personnes physiques, il est proposé de rédiger l'intitulé de l'arrêté en projet comme suit :

"Arrêté royal autorisant l'accès de la Régie des télégraphes et des téléphones au Registre national des personnes physiques".

.../...

DISPOSITIF.

Article ler.

I. Même s'il est satisfait à la condition imposée par l'article 5, alinéa ler, de la loi, qu'une autorité publique ou un organe de gestion d'un organisme d'intérêt public ait reçu - fût-ce indirectement par l'attribution d'une mission - une habilitation à connaître des informations conservées au Registre national, il reste au Gouvernement à juger s'il y a des raisons suffisantes d'autoriser cette autorité publique ou cet organe de gestion à accéder au Registre national. En effet, il ressort du système d'autorisation institué par l'article 5, alinéa ler, déjà cité, que le recours à ce procédé ne peut pas être ouvert d'une manière illimitée. Si le Gouvernement dispose d'un large pouvoir, il ne peut aller jusqu'à émettre une appréciation qui serait dépourvue de fondement suffisant ou qui ne serait pas raisonnable.

Le rapport au Roi qui précède l'arrêté en projet fait valoir que la Régie des télégraphes et des téléphones devra, pour la gestion de son personnel, utiliser toutes les informations énumérées à l'article 3 de la loi, sous les numéros 1° à 9°, et qu'elle devra, en ce qui concerne ses abonnés, utiliser les informations énumérées sous les numéros 1° à 8°. Ces considérations sont légalement admissibles. En revanche, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas de raisons justifiant l'accès de la Régie, pour ses rapports avec ses fournisseurs, aux informations énumérées sous les numéros 1° à 8°, lequel accès au Registre national est également prévu par le rapport au Roi.

II. Il y a lieu de déterminer par indication de leur numéro, les informations conservées au Registre national pour lesquelles l'autorisation est donnée. Un tel procédé se justifie pour délimiter avec précision la portée de cette autorisation. En outre, il a l'avantage d'éviter qu'un allongement de la liste des informations énumérées à l'article 3 de la loi n'ait pour effet d'étendre de plein droit la portée de l'autorisation contenue dans l'article ler du projet.

III. Aux termes de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, il appartient au Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions, de gérer la Régie. Dès lors, il y a lieu de réserver au Ministre le pouvoir de désigner les fonctionnaires de la Régie qui, en plus de l'Administrateur général de celle-ci, seront autorisés à accéder au Registre national.

+

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article pourrait être rédigé comme suit :

"Sans préjudice des dispositions établies pour le Service radio-télévision redevances, l'Administrateur général de la Régie des téléphones et des télégraphes et les fonctionnaires désignés par le Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions sont, pour l'accomplissement des missions confiées par la loi ou en vertu de la loi à la Régie, autorisés, dans les limites définies ci-dessous, à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéas ler et 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques :

a) aux informations énumérées sous 1° à 9°; pour la gestion du personnel de la Régie;

b) aux informations énumérées sous 1° à 8°, en ce qui concerne les rapports de la Régie avec les abonnés".

ALGEMENE OPMERKING.

Zoals uit het opschrift blijkt, beoogt het ontwerp de Regie van Telegrafie en Telefonie toegang te verlenen tot het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Als rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt door de Regering artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen aangevoerd.

Het eerste lid van dat artikel 5 bepaalt het volgende :

> "De Koning verleent toegang tot het Rijksregister aan de openbare overheden, de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, de notarissen en gerechtsdeurwaarders, voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen".

Op het eerste gezicht kunnen de laatste woorden van het bewuste artikel 5, eerste lid, "voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen" zo worden verstaan dat zij vereisen dat een duidelijke bepaling van een wet of van een decreet een openbare overheid of een beheersorgaan van een instelling van openbaar nut machtigt om zich één of meer precies omschreven informatiegegevens te laten mededelen, of uitdrukkelijk toestaat dat zij daartoe worden gemachtigd.

Een zodanige uitlegging van artikel 5, eerste lid, moet wegens de economie en het doel van de wet van 8 augustus 1983 als te strikt worden aangemerkt.

In zijn streven om "de bescherming van de privacy en van de vrijheden der betrokken personen (te) waarborgen", waaraan duidelijk uiting is gegeven in de memorie van toelichting, heeft de wetgever bij artikel 3 van de wet besloten dat "de door het Rijksregister verwerkte informatie zich beperkt tot basisidentificatiegegevens" (1). Uit artikel 2 van de wet blijkt dat het gewoon gaat om informatie die vervat is in de door de gemeentelijke overheid gehouden bevolkingsregisters of vreemdelingenregisters of, wat de Belgen die in het buitenland verblijven betreft, om informatie die vervat is in de registers die gehouden worden door de Belgische diplomatieke zendingen en consulaire posten in het buitenland.

Zoals er tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1983 op gewezen is, heeft deze wet derhalve tot doel "tot de rationalisatie van het administratief werk", bij te dragen door ervoor te zorgen dat de bedoelde informatie veiliger en sneller ter kennis wordt gebracht van de openbare overheden en de bevoegde diensten (2). Het verslag dat door de heer VANDEZANDE namens de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat is uitgebracht, geeft de volgende uitleg :

> "Het ontwerp regelt het Rijksregister, alsmede de rol ervan ten opzichte van de burgers als van de gemeenten en de centrale besturen :

.../...

---

(1) Gedr. St., Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 296/1, blz. 5.

(2) Memorie van toelichting, gecit. Stuk, blz. 2.

1° door bij te dragen tot de administratieve rationalisatie. Het Rijksregister vervult een essentiële rol tussen de burgers en de besturen. Het moet de behandeling van de dossiers gevoelig versnellen.

...

Mocht men kunnen overgaan tot de aanwending van een identificatienummer voor iedere burger, dan zouden de inkomstendervingen veroorzaakt door de ontstentenis, de vertraging of de vergissingen in de bijwerkingen der bestanden, gevoelig verminderen, ja zelfs verdwijnen.

Het Rijksregister, zoals het in het huidig ontwerp is opgevat, heeft tot doel dit soort problemen beter te beheersen" (1).

Gezien de genoemde gegevens moeten, wat de toepassing van artikel 5, eerste lid, betreft, openbare overheden of beheersorganen van instellingen van openbaar nut bevoegd worden geacht om kennis te nemen van de informatie die in het Rijksregister bewaard wordt, zodra die overheden of die beheersorganen die informatie moeten kennen om de taken die hun door de wet of een decreet of krachtens de wet of een decreet opgedragen zijn, uit te voeren.

Hoezeer men er ook mee kan instemmen dat door het verlenen van een opdracht indirect machtiging verleend wordt om kennis te nemen van informatie, toch neemt dit niet weg dat de Regering, alvorens de bij artikel 5, eerste lid, voorgeschreven machtiging te verlenen, met betrekking tot elk van de in artikel 3 opgesomde informatiegegevens behoort na te gaan of de kennis ervan noodzakelijk is opdat een openbare overheid of een beheersorgaan van een instelling van openbaar nut haar, respectievelijk zijn opdracht kan uitvoeren.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 296/2, blz. 3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

Opdat de opschriften van de koninklijke besluiten betreffende de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen eenvormig gesteld zijn, wordt voorgesteld het opschrift van het ontworpen besluit als volgt te redigeren :

"Koninklijk besluit waarbij aan de Regie van Telegrafie en Telefonie toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

I. Zelfs als voldaan is aan de bij artikel 5, eerste lid, van de wet gestelde voorwaarde dat een openbare overheid of een beheersorgaan van een instelling van openbaar nut - ook al zij het indirect door het toewijzen van een opdracht - machtiging verkregen heeft om kennis te nemen van de in het Rijksregister bewaarde informatie - blijft het de taak van de Regering te oordelen of er voldoende redenen zijn om aan die openbare overheid of dat beheersorgaan toegang te verlenen tot het Rijksregister. Uit de machtigingsregeling die ingesteld is bij het reeds aangehaalde artikel 5, eerste lid, blijkt immers dat men niet onbeperkt van die werkwijze gebruik mag maken. Ook al beschikt de Regering over een ruime bevoegdheid, toch mag zij niet zo ver gaan dat zij een mening zou formuleren die onvoldoende gefundeerd of niet redelijk zou zijn.

.../...

In het verslag aan de Koning dat aan het ontworpen besluit voorafgaat, wordt betoogd dat de Regie van Telegrafie en Telefonie, wat het beheer over haar personeel betreft, alle informatiegegevens zal moeten gebruiken die in artikel 3 van de wet onder de nummers 1° tot 9° opgesomd zijn en dat zij ten aanzien van haar abonnees de onder 1° tot 8° opgesomde informatiegegevens zal moeten gebruiken. Die beweegredenen zijn wettelijk aanvaardbaar. Daarentegen ziet de Raad van State niet in waarom de Regie voor haar betrekkingen met haar leveranciers toegang zou hebben tot de onder de nummers 1° tot 8° opgenoemde informatiegegevens, zoals door het verslag aan de Koning eveneens in uitzicht wordt gesteld.

II. De in het Rijksregister bewaarde informatiegegevens waarvoor de machtiging wordt verleend, dienen door vermelding van het nummer ervan precies te worden aangegeven. Zo'n handelwijze is aangewezen om de draagwijdte van die machtiging nauwkeurig te bepalen. Bovendien biedt zij het voordeel te vermijden dat als de lijst van de in artikel 3 van de wet opgesomde informatiegegevens ooit langer wordt, de draagwijdte van de in artikel 1 van het ontwerp vervatte machtiging van rechtswege zou worden verruimd.

III. Naar luid van artikel 3 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegrafie en Telefonie is het de Minister tot wiens bevoegdheid de telegrafie en de telefonie behoren, die de Regie beheert. Derhalve behoort de bevoegdheid voor het aanwijzen van de ambtenaren van de Regie, die naast de administrateur-generaal van de Regie, toegang zullen verkrijgen tot het Rijksregister, uitsluitend aan de Minister te worden verleend.

.../...

Met inachtneming van de hierboven gemaakte opmerkingen zou het artikel als volgt kunnen worden gredigeerd :

"Onverminderd de voor de Dienst kijk- en luistergeld vastgestelde bepalingen wordt aan de administrateur-generaal van de Regie van Telegrafie en Telefonie en aan de ambtenaren aangewezen door de Minister tot wiens bevoegdheid de telegrafie en de telefonie behoren, met het oog op het vervullen van de taken die bij of krachtens de wet aan de Regie zijn toevertrouwd, binnen de hierna vastgestelde grenzen toegang verleend tot de informatie bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen :

a) tot de informatiegegevens die opgesomd zijn onder 1° tot 9°, voor het beheer over het personeel van de Regie;

b) tot de informatiegegevens die opgesomd zijn onder 1° tot 8°, wat de betrekkingen van de Regie met haar abonnees betreft".

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS,
Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE,

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. G. PIQUET, premier auditeur.

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.

De kamer was samengesteld uit

De heren : kamervoorzitter,
staatsraden,
assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.