CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L

30-10-1987

Transmis à M. Coordinateur
Overgemaakt aan de H.

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, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 22 octobre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par la police communale", a donné le 27 octobre 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 oktober 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de gemeentelijke politie gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken", heeft op 27 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti la section de législation du Conseil d'Etat doit se limiter à faire les observations suivantes.

OBSERVATION GENERALE.

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, tend à autoriser la police communale à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques pour la gestion du casier judiciaire communal et des fichiers de renseignements.

Dans son avis sur le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 30 août 1985 autorisant les administrations communales à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques, la Commission consultative de la protection de la vie privée avait considéré que l'expression "les administrations communales" ne visait que les services d'administration générale, à l'exclusion des services de police.

Dans son avis L. 16.571/2 sur le même projet, le Conseil d'Etat, section de législation, estimait que ces termes impliquaient cependant que la police communale était considérée comme partie intégrante des administrations communales.

Selon ce dernier avis, la police communale entre donc dans le champ d'application de l'arrêté royal du 30 août 1985. Le projet présentement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat pourrait faire double emploi avec l'arrêté précité.

.../...

Cependant, l'article 1er de l'arrêté royal du 30 août 1985 autorise "les administrations communales à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques à fin d'identification ... 1° pour la gestion interne des fichiers et des traitements qu'elles sont tenues de réaliser en exécution d'obligations légales".

Ainsi qu'il sera précisé lors de l'examen de l'article 1er du projet, aucune loi n'oblige une commune à tenir un casier judiciaire ou des fichiers de renseignements tels que ceux qui sont visés dans l'arrêté en projet.

Dès lors, il y a lieu soit de maintenir le présent projet à côté de l'arrêté royal du 30 août 1985, dans la mesure où il a un objet distinct, soit de modifier l'arrêté royal du 30 août 1985 en vue de le compléter par des dispositions particulières.

Cette observation est cependant faite sous réserve de celle qui concerne l'article 1er du projet.

+

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Compte tenu de l'observation qui sera faite sous l'article 1er et par souci d'uniformiser la terminologie utilisée dans les arrêtés antérieurs relatifs au même objet, l'intitulé doit être rédigé de la manière suivante :

"Arrêté royal autorisant certains membres de la police communale à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques".

.../...

Préambule.

A l'alinéa 2, mieux vaut écrire :

"Vu les avis des 4 novembre 1985 et 24 août 1987 de la Commission consultative de la protection de la vie privée;".

Dispositif.

Article 1er.

1. L'autorisation d'utiliser le numéro d'identification des personnes inscrites au registre national des personnes physiques est donnée à la police communale "afin (sic) d'identification dans le cadre de la gestion du casier judiciaire et des fichiers de renseignements qu'elle tient dans les limites de ses activités".

Si certaines lois font référence, sans autre précision, au casier judiciaire, comme les articles 629 et suivants du Code d'instruction criminelle, et si deux circulaires ministérielles, à savoir celles du 8 mai 1968 et du 15 mai 1985, régissent le casier judiciaire communal, par contre les fichiers de renseignements utilisés par les polices communales ne font l'objet d'aucune réglementation particulière; leur existence et leur tenue dépendent de chaque police communale.

2. Dans son avis n° 85/036 du 4 novembre 1985 relatif à l'utilisation du numéro d'identification du registre national par les polices communales, la Commission consultative de la protection de la vie privée, avant d'émettre un avis, a exprimé

le souhait d'être informée "des mesures strictes qui seront prises pour assurer d'une part la confidentialité des données et d'autre part leur tenue à jour, ...".

Le Ministre de l'Intérieur, par une lettre du 7 avril 1987, a répondu à ce voeu en communiquant le texte des circulaires ministérielles relatives, d'une part, au certificat de bonnes conduite, vie et moeurs, et, d'autre part, au casier judiciaire communal. Il m'a pu fournir aucun texte concernant la tenue des fichiers de renseignements.

Sur base de ces données, la Commission consultative de la protection de la vie privée a émis, le 24 août 1987, un avis favorable.

3. L'article 1er appelle néanmoins certaines observations.

Les termes "la police communale" sont trop larges en englobant ainsi tout membre quelconque de la police communale.

En effet, tant la circulaire ministérielle du 6 juin 1982 relative aux instructions générales en matière de certificats de bonnes conduite, vie et moeurs, que la circulaire ministérielle du 8 mai 1968 concernant le casier judiciaire communal précisent que c'est le bourgmestre ou son délégué -à savoir le commissaire de police- qui est compétent en ces matières.

La même observation vaut pour l'article 2. C'est aussi la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a proposé un nouvel intitulé.

.../...

D'autre part, les fichiers de renseignements ne sont soumis à aucune réglementation et l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques impose au Roi de fixer les limites et les fins de l'autorisation qu'Il accorde.

Par conséquent, les mots "et des fichiers de renseignements" ne peuvent être admis et doivent être omis.

Article 2.

En vertu de l'arrêté royal du 19 septembre 1986, la gendarmerie a accès aux données du registre national. De même, les juges d'instruction, les magistrats du ministère public et les officiers et agents judiciaires près les parquets ont accès au registre national en vertu de l'arrêté royal du 30 septembre 1985.

Par contre, aucune de ces autorités n'a, jusqu'à présent, reçu l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques.

Comme le rappelle la Commission consultative de la protection de la vie privée dans son avis sur le projet devenu l'arrêté royal du 25 avril 1986 autorisant certaines autorités du ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques, "dans les relations avec les autres autorités publiques et les organismes visés à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un

Registre national, l'utilisation du numéro d'identification n'est possible que si ces autorités et organismes ont eux-mêmes obtenu une autorisation sur la base de l'article 8 de cette loi".

Comme les autorités citées à l'article 2, 4° et 5°, du projet n'ont pas obtenu l'autorisation prévue par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 précitée, il y a lieu de les omettre.

+

Quant à la forme, il y a lieu d'omettre les mots "en outre" dans la phrase introductive de l'article 2 du projet.

Dans cette même phrase, il est préférable d'écrire : "... dans ses relations avec :".

Au 3° dudit article 2, mieux vaut écrire :

"3° l'Office des étrangers du Ministère de la Justice;".

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot de hierna volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING.

Met het ontwerp van koninklijk besluit dat voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is voorgelegd, wordt beoogd de gemeentelijke politie te machtigen om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken voor het beheer van het gemeentelijk strafregister en van de inlichtingenregisters.

De Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer had in haar advies over het ontwerp van koninklijk besluit, dat het koninklijk besluit van 30 augustus 1985 is geworden waarbij de gemeentelijke administraties gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, de mening te kennen gegeven dat de term "de gemeentelijke administraties", slechts doelde op de diensten van algemeen bestuur, met uitsluiting van de politiediensten.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies L. 16.571/2 over hetzelfde ontwerp, geoordeeld dat die bewoordingen echter inhouden dat de gemeentelijke politie geacht wordt een integrerend deel te zijn van de gemeentelijke administraties.

.../...

Volgens dat advies behoort de gemeentelijke politie dus tot de werkingssfeer van het koninklijk besluit van 30 augustus 1985. Het ontwerp dat thans voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, zou een doublure kunnen vormen met het voormelde besluit.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 augustus 1985 machtigt evenwel "de gemeentelijke administraties het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken ter identificatie ... 1° voor het intern beheer van de registers en de verwerkingsverrichtingen waarmee zij ter uitvoering van wettelijke verplichtingen belast zijn".

Zoals naar aanleiding van het onderzoek van artikel 1 van het ontwerp wordt verduidelijkt, verplicht geen enkele wet een gemeente tot het houden van een strafregister of van inlichtingenregisters als die welke bedoeld zijn in het ontworpen besluit.

Er is derhalve gegronde reden om ofwel het onderhavige ontwerp te behouden naast het koninklijk besluit van 30 augustus 1985 inzoverre het een verschillend onderwerp heeft, ofwel het koninklijk besluit van 30 augustus 1985 te wijzigen ten einde het aan te vullen met bijzondere bepalingen.

Deze opmerking wordt evenwel gemaakt onder voorbehoud van die welke betrekking heeft op artikel 1 van het ontwerp.

+

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Gelet op de opmerking die onder artikel 1 wordt gemaakt en ter wille van de eenvormigheid van de terminologie die in de voorgaande besluiten over hetzelfde onderwerp gebruikt is, behoort het opschrift als volgt te worden geredigeerd :

"Koninklijk besluit waarbij sommige leden van de gemeentelijke politie gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken".

Aanhef.

In het tweede lid schrijve men :

"Gelet op de adviezen van 4 november 1985 en 24 augustus 1987 van de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. De machtiging om het identificatienummer van de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, wordt aan de gemeentelijke politie verleend "ten einde hen (de ingeschreven

.../...

personen) te identificeren in het kader van het beheer van het strafregister en van de inlichtingenregisters welke zij binnen de grenzen van haar werkzaamheden bijhoudt".

Is het zo dat bepaalde wetten, zonder enige andere precisering, verwijzen naar het strafregister, zoals de artikelen 629 en volgende van het Wetboek van Strafvordering, en dat twee ministeriële omzendbrieven, namelijk die van 8 mei 1968 en 15 mei 1985, regels vaststellen inzake het gemeentelijk strafregister, voor de inlichtingenregisters waarmee de gemeentelijke politiediensten werken, er bestaat daarentegen geen enkele bijzondere reglementering; het bestaaan en het bijhouden ervan is zaak van elke gemeentelijke politie.

2. In haar advies nr. 85/036 van 4 november 1985 betreffende het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister door de gemeentelijke politiediensten, heeft de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, alvorens een advies te geven, de wens uitgedrukt ingelicht te worden over "de precieze maatregelen die zullen worden genomen opdat de gegevens vertrouwelijk blijven en tevens worden bijgewerkt, ...".

Met een brief van 7 april 1987 is de Minister van Binnenlandse Zaken aan die wens tegemoet gekomen door de tekst mede te delen van de ministeriële omzendbrieven betreffende, eensdeels, het bewijs van goed zedelijk gedrag, en, anderdeels, het gemeentelijk strafregister. Hij heeft geen enkele tekst kunnen bezorgen betreffende het bijhouden van de inlichtingenregisters.

Op grond van die gegevens heeft de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 24 augustus 1987 een gunstig advies uitgebracht.

3. Bij artikel 1 zijn niettemin enige opmerkingen te maken.

De term "de gemeentelijke politie" (in de gemeentewet, titel III, "de gemeentepolitie" genoemd) is te ruim omdat hij alle leden van de gemeentepolitie zonder onderscheid omvat.

Immers, zowel de ministeriële omzendbrief van 6 juni 1962 betreffende de algemene onderrichtingen inzake getuigschriften van goed zedelijk gedrag, als de ministeriële omzendbrief van 8 mei 1968 betreffende het gemeentelijk strafregister preciseren dat in die aangelegenheden de burgemeester of zijn gemachtigde - namelijk de commissaris van politie - bevoegd is.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2. Dat is ook de reden waarom de Raad van State een nieuw opschrift heeft voorgesteld.

Anderzijds is er geen enkele regeling bepaald voor de inlichtingenregisters en verplicht artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen de Koning de grenzen en doeleinden te bepalen van de machtiging die Hij verleent.

.../...

Bijgevolg dienen de woorden "en van de inlichtingenregisters" als ontoelaatbaar te vervallen.

Artikel 2.

Krachtens het koninklijk besluit van 19 september 1986 heeft de rijkswacht toegang tot de gegevens van het Rijksregister. Evenzo hebben de onderzoeksrechters, de magistraten van het openbaar ministerie en de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten toegang tot het Rijksregister krachtens het koninklijk besluit van 30 september 1985.

Daarentegen heeft geen van die overheden tot op heden machtiging gekregen om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken.

Zoals de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer erop wijst in haar advies over het ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 25 april 1986 waarbij sommige overheden van het Ministerie van Financiën gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, is "in de betrekkingen met andere openbare overheden en instellingen, bedoeld bij artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 op het Rijksregister, het gebruik van het identificatienummer alleen mogelijk (...) in zover die overheden en instellingen zelf een machtiging op grond van artikel 8 van de wet hebben bekomen".

.../...

Aangezien de overheden, vermeld in artikel 2, 4° en 5°, van het ontwerp, de in artikel 8 van de voornoemde wet van 8 augustus 1983 bedoelde machtiging, niet verkregen hebben, moeten zij in het ontwerp achterwege blijven.

+

Wat de vorm betreft, dient het woord "bovendien" te vervallen in de volzin die artikel 2 van het ontwerp inleidt.

In diezelfde volzin schrijve men bij voorkeur : "in haar betrekkingen met :".

In de tekst onder 3° van dat artikel 2 schrijve men in de Franse tekst :

"3° l'Office des étrangers du Ministère de la Justice;".

La chambre était composée de

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

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

Madame : M. VAN GERREWEY, 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. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY,

De kamer was samengesteld uit

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. M. HANOTIAU, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS,