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 Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 29 juillet 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès du Groupe interforces antiterroriste au Registre national des personnes physiques", a donné le 3 février 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 juli 1992 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de Antiterroristische gemengde groep toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend", heeft op 3 februari 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Selon le préambule de l'arrêté royal en projet, celui-ci trouve son fondement légal dans l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, qui dispose comme suit :

> "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".

L'alinéa 2 du même article, tel qu'il est modifié par la loi du 19 juillet 1991, prévoit la faculté d'étendre l'accès au registre, ainsi que celle d'autoriser la communication d'informations qui y figurent, sous les conditions suivantes :

> "Le Roi, après avis de la commission visée à l'article 12, peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :
>
> a) étendre l'accès à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général; le Roi désigne nominativement ces organismes;
>
> 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".

La loi du 8 août 1983 distingue ainsi clairement l'accès au registre, de la communication des informations qu'il contient, ces deux modalités de prise de connaissance des informations étant soumises à des règles propres.

L'arrêté royal en projet, après avoir autorisé, en son article 1er, l'accès du directeur, du directeur adjoint et de certains fonctionnaires du groupe interforces antiterroriste, au registre national,permet la communication des informations obtenues aux personnes et services énumérés à l'article 2, alinéa 1er, "pour autant que (ces personnes ou services) disposent également de l'autorisation d'accéder aux informations communiquées". L'article 2, en son alinéa 2, ajoute que ces informations "peuvent également être communiquées dans le but d'accomplir les obligations résultant de conventions internationales auxquelles la Belgique est partie". Enfin, l'alinéa 3 complète ce dispositif en prévoyant que lesdites informations ne peuvent être communiquées à aucun "autre" tiers.

Le texte de l'article 2, alinéa 2, n'est pas dénué d'ambiguïté; considéré isolément, il paraît déterminer une des finalités des communications juridiquement admissibles; interprété à la lumière de l'alinéa 3, il paraît élargir de

façon implicite et indéterminée (1) les catégories de "tiers" auxquelles les informations peuvent être communiquées.

Invité à préciser la portée exacte du texte, que le rapport au Roi ne permet pas de clarifier, puisqu'il y est seulement affirmé que les "informations obtenues grâce à l'accès au registre national ... ne peuvent être communiquées (qu'aux) autorités (qui) ont elles-mêmes reçu l'autorisation d'accès au registre national", sans qu'un commentaire particulier n'expose le sens à donner à l'article 2, alinéa 2, le fonctionnaire délégué a indiqué ce qui suit :

> "Le Groupe interforces antiterroriste a pour mission de rassembler, d'analyser et d'évaluer le renseignement qui est nécessaire à la prise de mesures de police administrative et de police judiciaire à l'égard d'actes de terrorisme visant la Belgique ou visant les citoyens ou les intérêts belges à l'étranger(2).
>
> Il est précisé qu'"afin d'exécuter cette mission, le G.I.A. : ...
>
> 6° assure avec des services équivalents les liaisons internationales spécifiques en matière de prévention ou de répression du terrorisme ...".

---

(1) La disposition reste, en effet, en défaut de préciser quelles sont les informations qui peuvent être communiquées et à qui elles peuvent l'être, ni les obligations résultant de conventions internationales auxquelles la Belgique est partie, dont l'accomplissement nécessiterait la communication d'informations.

(2) Arrêté royal du 17 octobre 1991 sur le groupe interforces antiterroriste, article 1er, Moniteur belge du 8 novembre 1991, p. 25.107.

Il est donc expressément déterminé que le Groupe interforces antiterroriste doit procéder à des échanges d'informations avec l'étranger.

Il apparaît nécessaire qu'il puisse, à cet effet, utiliser l'ensemble des données pertinentes qu'il a pu recueillir, quelle que soit leur origine, y compris le registre national des personnes physiques.

C'est pourquoi il a été prévu, à l'article 2, alinéa 2, du projet d'arrêté royal que les informations obtenues par le G.I.A. grâce à son droit d'accès au registre national peuvent également être communiquées dans le but d'accomplir les obligations résultant de conventions internationales auxquelles la Belgique est partie.

Cette formule est, en fait, plus réduite que les besoins du G.I.A., mais il a paru nécessaire de la limiter au cadre légal des échanges d'informations.

La plupart des conventions internationales en cause sont encore en cours d'élaboration.

L'une d'entre elles devrait toutefois entrer en vigueur à l'égard de la Belgique prochainement : la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, dont les Titres III, IV et VI prévoient des mesures de coopération policière et d'entraide judiciaire en matière pénale et d'échanges d'information. Cette Convention crée des obligations concernant la communication d'informations dans le chef des Etats parties.

Parmi les conventions qui sont en cours d'élaboration, l'on peut dès à présent citer celles relatives à la constitution d'Europol, à la surveillance policière de la liaison ferroviaire transmanche, ainsi qu'à Interpol qui, pour l'instant, ne consiste qu'en une simple association de services de police.

Du fait que ces projets de convention font toujours l'objet de négociations, il est actuellement impossible de prévoir avec précision quels seront l'étendue des échanges d'informations et leurs participants.

> Aussi est-il apparu nécessaire de viser, dans le projet d'arrêté royal "les obligations résultant de conventions internationales" au lieu d'identifier individuellement les destinataires des communications de données.
>
> Ces destinataires seront, selon les cas, soit des services centralisant l'information à l'échelon international - semblables à la fonction de support technique du système d'Information Schengen -, soit des services centralisant l'information à l'échelon national - semblables au service Sirene -, soit encore des services de police étrangers avec lesquels une liaison directe sera établie".

Sur le vu de ces indications, la question est ainsi posée de la légalité de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal en projet, puisqu'il autorise une "communication" à des tiers qui ne bénéficient pas d'une autorisation d'accès et qui ne satisfont pas aux critères énoncés à l'article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983 et qu'en outre l'arrêté en projet ne prévoit pas les conditions de forme qui y sont fixées.

En effet, ces services de police ne constituent pas des organismes de droit belge, ils ne font pas l'objet d'une désignation nominative faisant suite à une appréciation ut singuli de l'opportunité de la mesure, ils n'exécutent pas des activités scientifiques et il n'y a pas de limite de temps à la conservation des informations qu'ils obtiendraient.

Quant à l'arrêté, son préambule fait apparaître qu'il n'a pas été délibéré en Conseil des Ministres et que

l'avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée n'a pas été recueilli.

Sur ce problème de légalité, le fonctionnaire délégué a fourni les éléments d'appréciation suivants :

"1° La distinction entre l'accès (direct) au registre national des personnes physiques et l'utilisation, par le bénéficiaire de l'autorisation d'accès, des données, qu'il a obtenues grâce à cet accès.

Les conditions de l'accès (direct) au registre national des personnes physiques sont définies strictement par la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (art. 5).

Par contre, cette loi ne précise guère quelles formes peut prendre l'utilisation que peut avoir des données obtenues grâce à l'accès le bénéficiaire de cet accès (1).

Aussi la Commission consultative de la protection de la vie privée fut-elle amenée à se prononcer sur cette question dans deux avis : l'avis d'initiative n° 89/079 du 24 avril 1989 et l'avis n° 90/089 émis le 2 avril 1990 à la demande du Ministre des Finances.

Elle a également présenté des explications de sa position à l'égard de l'utilisation des données obtenues par l'intermédiaire du Registre national dans sa brochure intitulée "Evaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi belge du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques et de ses arrêtés d'exécution" (2).

---

(1) Il en est seulement fait mention partiellement, à l'article 5, depuis la modification introduite par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

(2) Bruxelles - février 1991 - pp. 10 à 17, n°s 5 et 6.

Elle y estime d'abord, considérant l'objectif visé par l'organisation du Registre national des personnes physiques, à savoir la recherche d'une plus grande efficacité des services publics, que les bénéficiaires de l'autorisation d'accès au Registre national ont le droit d'utiliser, dans une certaine mesure, les données qu'ils ont obtenues grâce à cet accès.

Elle reconnaît ensuite que "ce droit d'utilisation des données peut comprendre, dans certaines circonstances, la faculté de fournir à des tiers des informations complétées, mises à jour ou vérifiées grâce aux données de base reçues du Registre national" (1).

Elle précise, en outre, que, bien que le transfert de données du Registre national vers l'étranger soit, en principe, contraire à l'esprit de la loi du 8 août 1983, elle peut néanmoins accepter que des données obtenues auprès du Registre national soient utilisées dans des relations avec l'étranger à condition notamment que cette utilisation soit nécessaire pour exécuter une obligation imposée par un traité (2).

2° L'article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983.

La loi du 8 août 1983 ne traitait initialement que de l'accès (direct) au Registre national des personnes physiques et elle n'indiquait pas quelle utilisation pouvait ou devait être faite des données obtenues grâce à cet accès. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission consultative de la protection de la vie privée a été amenée à se prononcer dans ses avis n° 89/079 et 90/089.

---

(1) Les données qualifiées "de base" par la Commission sont celles visées à l'article 3, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 août 1983.

(2) Brochure de la Commission, "Evaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi belge du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques et de ses arrêtés d'exécution", n° 6.2.2.4.

Remplaçant l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983, l'article 9 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques y a introduit une notion nouvelle : la communication des informations visées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983.

Cette disposition accorde au Roi le pouvoir d'autoriser la communication des données à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général exclusivement pour l'exécution d'activités scientifiques de recherche et d'étude et seulement pour la durée nécessaire à ces travaux.

Elle pourrait donner l'impression qu'elle interdit a contrario toute communication des données du Registre national qui ne répond pas à ces critères.

Telle ne semble cependant pas avoir été l'intention du législateur telle que la reflètent les documents parlementaires, malheureusement laconiques à cet égard.

L'article 9 de la loi du 19 juillet 1991 a été introduit dans celle-ci par un amendement déposé lors de l'examen par la Commission de l'Intérieur du Sénat du projet dont cette loi est issue.

L'amendement était justifié par le voeu de rencontrer les besoins spécifiques des centres d'étude et de recherche (1).

Cet amendement paraît donc avoir pour unique but d'étendre les possibilités de communication des données par rapport à la situation antérieure à la modification de la loi du 8 août 1983. Nulle part n'apparaît l'intention de réduire ou de supprimer les autres facultés de communication des données telles qu'elles ressortaient de l'interprétation attribuée à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 par la Commission consultative de la protection de la vie privée.

---

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1150-2 (1990-1991), pp. 34 et 35.

Il faut d'ailleurs relever que la communication visée par le nouvel article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983 et la communication qu'a principalement examinée la Commission consultative de la protection de la vie privée portent sur des cas quelque peu différents.

En effet, cette Commission analyse essentiellement le cas où la communication de données du Registre national par le bénéficiaire de l'accès à ce Registre est nécessaire pour que ce bénéficiaire accomplisse certaines de ses missions légales et réglementaires (1).

L'article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983 tend, par contre, à autoriser la communication dans le cas où même en dehors de l'accomplissement d'une mission légale ou réglementaire par le bénéficiaire de l'accès, les données sont nécessaires au destinataire de la communication pour l'exécution de l'une de ses activités propres (2).

3° Précédents.

Plusieurs arrêtés royaux fondés sur l'article 5 de la loi du 8 août 1983 autorisent déjà la communication à l'étranger de données obtenues grâce à l'accès au Registre national.

L'on peut citer l'arrêté royal du 12 août 1985 réglant, en ce qui concerne le Ministère de la Prévoyance sociale, l'accès au Registre national des personnes physiques (3), l'arrêté royal du 5 décembre 1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite dans la mesure où elle est chargée de la tenue du compte individuel des travail-

---

(1) Tel est d'ailleurs l'objet de l'avis n° 90/089, op. cit.

(2) Cet aspect est brièvement abordé dans la brochure de la Commission consultative de la protection de la vie privée, op. cit., n° 6.3.3.5.

(3) Art. 2, al. 2, 4°, M.B. 7.9.1985, p. 12.832.

leurs salariés (1), ainsi que six autres arrêtés royaux de la même date (2), et l'arrêté royal du 26 septembre 1988 réglant l'accès au registre national des personnes physiques, dans le chef de certains organismes d'intérêt public relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail(3).

Chacun des ces arrêtés royaux dispose que les informations du registre national ne peuvent être communiquées à ces tiers, mais que "ne sont pas des tiers : (...) les organismes de sécurité sociale étrangers, dans les limites de l'application des conventions internationales de sécurité sociale" (art. 2, al. 2, 4°)".

Si les considérations qui précèdent laissent incertain le caractère adéquat ou complet de la réforme législative intervenue en 1991, en revanche, elles ne permettent pas d'établir la conformité à la loi, de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté en projet, pour les trois raisons suivantes :

1. Tous les avis de la Commission qui sont cités ont été émis avant que n'entre en vigueur la modification législative du 19 juillet 1991, qui a organisé le régime de communication aux tiers des informations obtenues du registre national. De surcroît, les arrêté royaux cités en exemple ont fait l'objet de réserves de la part de la Commission.

C'est ainsi qu'à propos de l'article 2, alinéa 4, 4°, de l'arrêté royal du 12 août 1985 réglant, en ce qui concerne le Ministère de la Prévoyance sociale, l'accès au registre national des personnes physiques, la Commission a

---

(1) Art. 2, al. 2, 4°, M.B. 19.12.1986, p. 17.348.

(2) M.B. 19.12.1986, p. 17.304, 17.366, 17.382, 17.394, 17.405, 17.418.

(3) M.B. 4.11.1988, p. 15.181.

considéré qu'une telle utilisation des données n'était acceptable qu'à la condition "(...) qu'elle ne soit pas systématique et qu'elle soit limitée avec précision, tant en ce qui concerne les organismes étrangers visés qu'en ce qui concerne les données qui peuvent être utilisées". La Commission ajoutait "que pour apprécier si une telle utilisation de certaines données reçues du registre national peut avoir lieu, il faudrait, en outre, s'inspirer de l'article 12, 3, a, de la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981, (1) et s'assurer que l'organisme étranger destinataire des informations est établi dans un Etat dont le droit positif accorde aux données utilisées dans les relations avec cet organisme une protection équivalente à celle mise en place en Belgique par la loi du 8 août 1983".

La Commission avait, dès lors, estimé que la manière dont était rédigé l'article 2, alinéa 2, 4°, de l'arrêté royal, était "beaucoup trop imprécise et trop générale" (2).

La même critique vaut, a fortiori, pour l'arrêté en projet.

2. Le texte de la loi modificative du 19 juillet 1991 établit un régime de communication des informations aux tiers, à la fois complet et restrictif, quant au fond et à

(1) Même si cette Convention n'a pas encore été ratifiée par la Belgique.

(2) Brochure de la Commission, op. cit., n° 6.2.2.4.

la forme, qui ne pourrait être complété ou assoupli que par le législateur, en vertu du principe de légalité.

3. L'autorisation de communication inscrite à l'article 2, alinéa 2, du projet d'arrêté, parce qu'elle se situe en marge de la loi, aboutit à la création d'un régime parallèle d'autorisation au bénéfice de services administratifs étrangers, qui n'est pas assorti des garanties qu'impose la loi en ce qui concerne les destinataires belges d'une communication. Cette incohérence révèle le caractère inexact de l'interprétation selon laquelle deux régimes d'autorisation coexistent dans l'état actuel de la législation.

En conclusion, l'article 2, alinéa 2, doit être omis du projet. Cette disposition ne pourrait y être maintenue que si le législateur revisait le régime de la communication à des tiers des informations obtenues du registre national des personnes physiques.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

PREAMBULE.

L'alinéa 2 devrait plutôt faire l'objet d'un considérant rédigé comme suit :

"Considérant l'arrêté royal du 17 octobre 1991 sur le Groupe interforces antiterroriste, modifié par l'arrêté royal du 8 janvier 1992;".

Formule de proposition.

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

Dans le texte néerlandais de phrase introductive, il y a lieu de remplacer le mot "informatie" par le mot "informatiegegevens".

Au 2°, la phrase commençant par les mots "la liste des fonctionnaires ..." devrait former l'alinéa 2 de l'article.

La liste des fonctionnaire pourrait préciser, pour chacun de ceux-ci, le grade et la fonction.

Article 2.

Au sujet de l'alinéa 2, il y a lieu de se reporter à l'observation générale.

ALGEMENE OPMERKING.

Volgens de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit wordt de rechtsgrond ervan opgeleverd door artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, welk artikel als volgt luidt :

"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".

Het tweede lid van hetzelfde artikel, zoals het is gewijzigd bij de wet van 19 juli 1991, voorziet in de mogelijkheid om de toegang tot het register uit te breiden alsmede in de mogelijkheid om het mededelen van informatiegegevens die er in voorkomen toe te staan onder de volgende voorwaarden :

"De Koning, na advies van de commissie bedoeld bij artikel 12, kan bij in Ministerraad overlegd besluit :

a) de toegang uitbreiden tot instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen; de Koning wijst deze instellingen nominatief aan;

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".

In de wet van 8 augustus 1983 wordt aldus een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de toegang tot het register en het mededelen van de informatiegegevens die het bevat, waarbij op die twee manieren om kennis te nemen van de informatiegegevens telkens specifieke regels van toepassing zijn.

In artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit wordt eerst toegang tot het rijksregister verleend aan de directeur, de adjunct-directeur en sommige ambtenaren van de antiterroristische gemengde groep, vervolgens wordt in dat besluit de mededeling mogelijk gemaakt van verkregen informatiegegevens aan de in artikel 2, eerste lid, opgenoemde personen en diensten "voor zover (die personen of die diensten) eveneens toegang is verleend tot de meegedeelde informatie". In artikel 2, tweede lid, wordt voorts bepaald dat die informatiegegevens "eveneens (mogen) worden meegedeeld met het oog op de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten waarbij België partij is". Dat artikel bevat ten slotte een derde lid waarin wordt gesteld dat de genoemde informatiegegevens aan geen enkele "andere" derde mogen worden medegedeeld.

De tekst van artikel 2, tweede lid, is enigszins dubbelzinnig; afzonderlijk beschouwd lijkt hij één van de finaliteiten van de juridisch geoorloofde mededelingen te bepalen; als men hem interpreteert in het licht van het derde lid, lijkt hij op impliciete en onbepaalde (1) wijze de categorieën van "derden" uit te breiden waaraan die informatiegegevens mogen worden medegedeeld.

Op de vraag om nader in te gaan op de juiste betekenis van de tekst, welke uit het verslag aan de Koning niet kan worden opgemaakt, aangezien daar enkel in wordt verklaard dat de "gegevens ... die (de groep) door raadpleging van het Rijksregister heeft verkregen (...) aan die overheden slechts mogen worden medegedeeld indien hen eveneens toegang is verleend tot het Rijksregister", zonder dat in een bijzondere commentaar wordt uiteengezet welke betekenis behoort te worden gegeven aan artikel 2, tweede lid, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord :

> "Le Groupe interforces antiterroriste a pour mission de rassembler, d'analyser et d'évaluer le renseignement qui est nécessaire à la prise de mesures de police administrative et de police judiciaire à l'égard d'actes de terrorisme visant la Belgique ou

---

(1) In de bepaling wordt immers niet aangegeven welke informatiegegevens mogen worden medegedeeld en aan wie zij mogen worden medegeeld, en wordt evenmin gewag gemaakt van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen waarbij België partij is en voor het uitvoeren waarvan het mededelen van informatiegegevens noodzakelijk is.

visant les citoyens ou les intérêts belges à l'étranger(1).

Il est précisé qu'"afin d'exécuter cette mission, le G.I.A. : ...

6° assure avec des services équivalents les liaisons internationales spécifiques en matière de prévention ou de répression du terrorisme ...".

Il est donc expressément déterminé que le Groupe interforces antiterroriste doit procéder à des échanges d'informations avec l'étranger.

Il apparaît nécessaire qu'il puisse, à cet effet, utiliser l'ensemble des données pertinentes qu'il a pu recueillir, quelle que soit leur origine, y compris le Registre national des personnes physiques.

C'est pourquoi il a été prévu, à l'article 2, alinéa 2, du projet d'arrêté royal que les informations obtenues par le G.I.A. grâce à son droit d'accès au Registre national peuvent également être communiquées dans le but d'accomplir les obligations résultant de conventions internationales auxquelles la Belgique est partie.

Cette formule est, en fait, plus réduite que les besoins du G.I.A., mais il a paru nécessaire de la limiter au cadre légal des échanges d'informations.

La plupart des conventions internationales en cause sont encore en cours d'élaboration.

L'une d'entre elles devrait toutefois entrer en vigueur à l'égard de la Belgique prochainement : la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, dont les Titres III, IV et VI prévoient des mesures de coopération policière et d'entraide judiciaire en matière pénale et d'échanges d'informa-

---

(1) Arrêté royal du 17 octobre 1991 sur le groupe interforces antiterroriste, article 1er, Moniteur belge du 8 novembre 1991, p. 25.107.

tion. Cette Convention crée des obligations concernant la communication d'informations dans le chef des Etats parties.

Parmi les conventions qui sont en cours d'élaboration, l'on peut dès à présent citer celles relatives à la constitution d'Europol, à la surveillance policière de la liaison ferroviaire transmanche, ainsi qu'à Interpol qui, pour l'instant, ne consiste qu'en une simple association de services de police.

Du fait que ces projets de convention font toujours l'objet de négociations, il est actuellement impossible de prévoir avec précision quels seront l'étendue des échanges d'informations et leurs participants.

Aussi est-il apparu nécessaire de viser, dans le projet d'arrêté royal "les obligations résultant de conventions internationales" au lieu d'identifier individuellement les destinataires des communications de données.

Ces destinataires seront, selon les cas, soit des services centralisant l'information à l'échelon international - semblables à la fonction de support technique du système d'Information Schengen -, soit des services centralisant l'information à l'échelon national - semblables au service Sirene -, soit encore des services de police étrangers avec lesquels une liaison directe sera établie".

Na het lezen van die inlichtingen rijst aldus de vraag naar de wettigheid van artikel 2, tweede lid, van het ontworpen koninklijk besluit, aangezien het een "mededeling" toestaat aan derden waaraan geen machtiging tot toegang is verleend en die niet voldoen aan de criteria gesteld in artikel 5, tweede lid, b, van de wet van 8 augustus 1983 en het ontworpen besluit bovendien niet voorziet in de aldaar vastgestelde vormvoorschriften.

Die politiediensten vormen immers geen instellingen naar Belgisch recht, zij worden niet nominatief aangewezen als gevolg van een beoordeling ut singuli van de opportuniteit van de maatregel, zij voeren geen wetenschappelijke werkzaamheden uit en er is geen tijdslimiet voor het bewaren van de informatiegegevens die zij zouden verkrijgen.

Wat het besluit betreft, blijkt uit de aanhef ervan dat er niet in Ministerraad over is beraadslaagd en dat het voorafgaande advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet is ingewonnen.

Over dat wettigheidsprobleem heeft de gemachtigde ambtenaar desgevraagd het volgende in overweging gegeven :

"1° La distinction entre l'accès (direct) au Registre national des personnes physiques et l'utilisation, par le bénéficiaire de l'autorisation d'accès, des données, qu'il a obtenues grâce à cet accès.

Les conditions de l'accès (direct) au Registre national des personnes physiques sont définies strictement par la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (art. 5).

Par contre, cette loi ne précise guère quelles formes peut prendre l'utilisation que peut avoir des données obtenues grâce à l'accès le bénéficiaire de cet accès (1).

---

(1) Il en est seulement fait mention partiellement, à l'article 5, depuis la modification introduite par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

Aussi la Commission consultative de la protection de la vie privée fut-elle amenée à se prononcer sur cette question dans deux avis : l'avis d'initiative n° 89/079 du 24 avril 1989 et l'avis n° 90/089 émis le 2 avril 1990 à la demande du Ministre des Finances.

Elle a également présenté des explications de sa position à l'égard de l'utilisation des données obtenues par l'intermédiaire du Registre national dans sa brochure intitulée "Evaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi belge du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et de ses arrêtés d'exécution" (1).

Elle y estime d'abord, considérant l'objectif visé par l'organisation du Registre national des personnes physiques, à savoir la recherche d'une plus grande efficacité des services publics, que les bénéficiaires de l'autorisation d'accès au Registre national ont le droit d'utiliser, dans une certaine mesure, les données qu'ils ont obtenues grâce à cet accès.

Elle reconnaît ensuite que "ce droit d'utilisation des données peut comprendre, dans certaines circonstances, la faculté de fournir à des tiers des informations complétées, mises à jour ou vérifiées grâce aux données de base reçues du Registre national" (2).

Elle précise, en outre, que, bien que le transfert de données du Registre national vers l'étranger soit, en principe, contraire à l'esprit de la loi du 8 août 1983, elle peut néanmoins accepter que des données obtenues auprès du Registre national soient utilisées dans des relations avec l'étranger à condition notam-

---

(1) Bruxelles - février 1991 - pp. 10 à 17, n°s 5 et 6.

(2) Les données qualifiées "de base" par la Commission sont celles visées à l'article 3, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 août 1983.

ment que cette utilisation soit nécessaire pour exécuter une obligation imposée par un traité (1).

2° L'article 5,alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983.

La loi du 8 août 1983 ne traitait initialement que de l'accès (direct) au Registre national des personnes physiques et elle n'indiquait pas quelle utilisation pouvait ou devait être faite des données obtenues grâce à cet accès. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission consultative de la protection de la vie privée a été amenée à se prononcer dans ses avis n° 89/079 et 90/089.

Remplaçant l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983, l'article 9 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques y a introduit une notion nouvelle : la communication des informations visées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983.

Cette disposition accorde au Roi le pouvoir d'autoriser la communication des données à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général exclusivement pour l'exécution d'activités scientifiques de recherche et d'étude et seulement pour la durée nécessaire à ces travaux.

Elle pourrait donner l'impression qu'elle interdit a contrario toute communication des données du Registre national qui ne répond pas à ces critères.

Telle ne semble cependant pas avoir été l'intention du législateur telle que la reflètent les documents parlementaires, malheureusement laconiques à cet égard.

---

(1) Brochure de la Commission, "Evaluation globale de la protection de la vie privée dans le cadre de la loi belge du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et de ses arrêtés d'exécution", n° 6.2.2.4.

L'article 9 de la loi du 19 juillet 1991 a été introduit dans celle-ci par un amendement déposé lors de l'examen par la Commission de l'Intérieur du Sénat du projet dont cette loi est issue.

L'amendement était justifié par le voeu de rencontrer les besoins spécifiques des centres d'étude et de recherche (1).

Cet amendement paraît donc avoir pour unique but d'étendre les possibilités de communication des données par rapport à la situation antérieure à la modification de la loi du 8 août 1983. Nulle part n'apparaît l'intention de réduire ou de supprimer les autres facultés de communication des données telles qu'elles ressortaient de l'interprétation attribuée à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 par la Commission consultative de la protection de la vie privée.

Il faut d'ailleurs relever que la communication visée par le nouvel article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983 et la communication qu'a principalement examinée la Commission consultative de la protection de la vie privée portent sur des cas quelque peu différents.

En effet, cette Commission analyse essentiellement le cas où la communication de données du Registre national par le bénéficiaire de l'accès à ce Registre est nécessaire pour que ce bénéficiaire accomplisse certaines de ses missions légales et réglementaires (2).

L'article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983 tend, par contre, à autoriser la communication dans le cas où même en dehors de l'accomplissement d'une mission légale ou réglementaire par le bénéficiaire de l'accès, les données sont nécessaires au destinataire de la

---

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1150-2 (1990-1991), pp. 34 et 35.

(2) Tel est d'ailleurs l'objet de l'avis n° 90/089, op. cit.

communication pour l'exécution de l'une de ses activités propres (1).

3° Précédents.

Plusieurs arrêtés royaux fondés sur l'article 5 de la loi du 8 août 1983 autorisent déjà la communication à l'étranger de données obtenues grâce à l'accès au Registre national.

L'on peut citer l'arrêté royal du 12 août 1985 réglant, en ce qui concerne le Ministère de la Prévoyance sociale, l'accès au Registre national des personnes physiques (2), l'arrêté royal du 5 décembre 1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite dans la mesure où elle est chargée de la tenue du compte individuel des travailleurs salariés (3), ainsi que six autres arrêtés royaux de la même date (4), et l'arrêté royal du 26 septembre 1988 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques, dans le chef de certains organismes d'intérêt public relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail (5).

Chacun des ces arrêtés royaux dispose que les informations du Registre national ne peuvent être communiquées à ces tiers, mais que "ne sont pas des tiers : (...) les organismes de sécurité sociale étrangers, dans les limites de l'application des conventions internationales de sécurité sociale" (art. 2, al. 2, 4°)".

---

(1) Cet aspect est brièvement abordé dans la brochure de la Commission consultative de la protection de la vie privée, op. cit., n° 6.3.3.5.

(2) Art. 2, al. 2, 4°, M.B. 7.9.1985, p. 12.832.

(3) Art. 2, al. 2, 4°, M.B. 19.12.1986, p. 17.348.

(4) M.B. 19.12.1986, p. 17.304, 17.366, 17.382, 17.394, 17.405, 17.418.

(5) M.B. 4.11.1988, p. 15.181.

Vorenstaande beschouwingen geven geen uitsluitsel omtrent de vraag of de wetsherziening van 1991 passend of volledig was; zij maken het daarenboven niet mogelijk vast te stellen of artikel 2, tweede lid, van het ontworpen besluit in overeenstemming is met de wet, en wel om de drie volgende redenen :

1. Alle aangehaalde adviezen van de Commissie zijn uitgebracht vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging van 19 juli 1991, die de mededeling, aan derden, regelt van de informatiegegevens die bij het Rijksregister worden verkregen. Bovendien heeft de Commissie bezwaren geopperd omtrent de als voorbeeld aangehaalde koninklijke besluiten.

De Commissie heeft aldus in verband met artikel 2, tweede lid, 4°, van het koninklijk besluit van 12 augustus 1985 tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, wat het Ministerie van Sociale Voorzorg betreft, geoordeeld dat een zodanig gebruik van de gegevens alleen kan worden toegestaan op voorwaarde "dat het niet systematisch gebeurt en dat het nauwkeurig wordt beperkt, zowel wat de betrokken buitenlandse instellingen als wat de gegevens die mogen worden gebruikt, betreft. Om te beoordelen of een dergelijk gebruik van bepaalde gegevens verkregen bij het Rijksregister al of niet plaats mag vinden, zou men zich bovendien", volgens de Commissie, "moeten laten leiden door artikel 12, 3, a, van het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, onder-

tekend in Straatsburg op 28 januari 1981, (1) en zich ervan moeten vergewissen dat de buitenlandse instelling waaraan de gegevens gericht zijn, in een staat is gevestigd die in zijn positief recht aan de gegevens gebruikt in de betrekkingen met deze instelling een bescherming toekent die gelijkwaardig is met degene die in België werd ingesteld door de wet van 8 augustus 1983".

De Commissie was bijgevolg van oordeel dat artikel 2, tweede lid, 4°, van het koninklijk besluit "veel te vaag en te algemeen" was gesteld (2).

Diezelfde kritiek geldt a fortiori voor het ontworpen besluit.

2. De tekst van de wijzigingswet van 19 juli 1991 voorziet in een regeling van mededeling van de informatiegegevens aan derden, die even volledig is als beperkend, zowel qua inhoud als qua vorm, en die krachtens het wettigheidsbeginsel alleen door de wetgever kan worden aangevuld of versoepeld.

3. De machtiging tot mededeling, vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp van besluit, die niet bij de wet wordt geregeld, leidt aldus tot de invoering van een parallel machtigingsregeling ten behoeve van buiten-

(1) Zelfs al is dit Verdrag nog niet door België bekrachtigd.

(2) Brochure van de Commissie, op. cit., nr. 6.2.2.4.

landse administratieve diensten, een regeling die niet de waarborgen biedt welke de wet oplegt ten aanzien van de Belgische instanties waaraan een mededeling gericht wordt. Die incoherentie toont aan dat de interpretatie volgens welke bij de huidige stand van de wetgeving twee machtigingsregelingen van kracht zijn, onjuist is.

Het besluit is dan ook dat artikel 2, tweede lid, uit het ontwerp behoort te vervallen. Deze bepaling kan alleen behouden blijven indien de wetgever de regeling inzake de mededeling, aan derden, van de informatiegegevens verkregen van het Rijksregister van de natuurlijke personen wijzigt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

AANHEF.

Het tweede lid behoort veeleer de vorm van een considerans aan te nemen, luidende :

"Gezien het koninklijk besluit van 17 oktober 1991 over de Antiterroristische gemengde groep, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 januari 1992;".

Voordrachtformulier.

Het voordrachtformulier behoort als volgt te worden gesteld :

"Op de voordracht van Onze Minister van Justitie, Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, en Onze Minister van Landsverdediging,".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

In de inleidende zin vervange men het woord "informatie" door het woord "informatiegegevens".

In onderdeel 2° moet de zin die aanvangt met de woorden "de lijst van de ambtenaren ..." het tweede lid van het artikel vormen.

De lijst van de ambtenaren zou voor elk van hen de graad en het ambt kunnen vermelden.

Artikel 2.

In verband met het tweede lid moet worden verwezen naar de algemene opmerking.

La chambre était composée de

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

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

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,

J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

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 door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.