ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 29 janvier 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant certaines autorités du Ministère de la Justice à faire usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques et modifiant l'arrêté royal du 22 octobre 1984 autorisant l'Office des Etrangers du Ministère de la Justice à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques", a donné le 19 mai 1993 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 januari 1993 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij sommige overheden van het Ministerie van Justitie gemachtigd worden het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 oktober 1984 waarbij de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie gemachtigd wordt het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken", heeft op 19 mei 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le système juridique belge ne comprenait pas, jusqu'il y a peu, de dispositions destinées à assurer la protection des données à caractère personnel d'une manière générale. Toutefois, quelques dispositions particulières à portée limitée ont été adoptées au fil du temps. Tel est notamment le cas de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

L'entrée en vigueur déjà partiellement réalisée de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, modifie profondément le cadre juridique de la matière et exerce une influence directe sur l'application de la loi du 8 août 1983.

L'article 2 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel précise que

> "Toute personne physique a droit au respect de sa vie privée lors du traitement des données à caractère personnel qui la concernent" (1).

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

---

(1) Cette loi met en oeuvre, sur un point particulier, l'article 8, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

"Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités".

Constitue un "traitement automatisé" au sens de la loi, tout ensemble d'opérations réalisées à l'aide de procédés automatisés et relatif, notamment, à l'enregistrement et à la diffusion de ces données (article 1er, § 3).

Or, en vertu de l'article 1er, § 5, de la même loi, sont réputées "à caractère personnel", les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable (1). Il en résulte que le numéro d'identification du Registre national attribué à chaque personne inscrite audit Registre, en exécution de l'article 2 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, est visé par la loi du 8 décembre 1992, comme une déclaration ministérielle l'a confirmé lors de la discussion de cette dernière loi en commission sénatoriale de la justice (2).

Le projet d'arrêté royal autorisant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national par certaines autorités du Ministère de la Justice, doit dès lors satisfaire à la fois aux règles en vigueur de la loi du 8 décembre 1992 et à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 qui permet au Roi d'autoriser l'usage du numéro d'identification "dans les limites et aux fins qu'Il détermine".

---

(1) Moniteur belge du 18 mars 1993. Les articles 1er, 2 et 5 sont entrés en vigueur le 1er avril 1993 (arrêté royal n° 1 du 28 février 1993, article 1er).

(2) Doc. Sénat 445, S.E. 1991-1992, n° 10, p. 3.

La composition dudit numéro révèle immédiatement la date de naissance et le sexe de la personne inscrite (1). Le numéro lui-même facilite l'accès à un grand nombre de données à caractère personnel. Il ne paraît cependant pas constituer une donnée qui serait inadéquate, dénuée de pertinence ou excessive, par rapport à la finalité de son utilisation : l'identification d'une personne physique, pour autant que l'application des dispositions légales et réglementaires la rende nécessaire dans le chef des fonctionnaires autorisés à utiliser le numéro, ainsi que le prévoit un des articles du projet.

Comme la loi du 8 août 1983 impose au Roi de "déterminer" les fins et les limites de l'utilisation du numéro et que celui-ci, en vertu de la loi du 8 décembre 1992, ne peut pas être utilisé "de manière incompatible avec ces finalités", la sécurité juridique serait cependant mieux garantie si le dispositif de l'arrêté en projet faisait apparaître autrement que par un renvoi général aux "dispositions légales et réglementaires" applicables, le cadre juridique à l'intérieur duquel l'usage du numéro pourra se développer. Si une telle solution s'avérait impraticable, le rapport au Roi, qui se borne à évoquer les relations des divers services du personnel du Ministère de la Justice avec le Service central des dépenses fixes du Ministère des Finances, doit être revu; de toute façon, il convient de donner dans le rapport au Roi des précisions sur les

---

(1) Arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à la composition du numéro d'identification des personnes inscrites au Registre national des personnes physiques.

modalités des traitements de données à caractère personnel qui sont rattachées à l'utilisation du numéro (1).

Pour tenir compte des observations qui précèdent, il y a lieu d'insérer dans le préambule un considérant qui fasse apparaître l'obligation d'appliquer à la fois la loi du 8 août 1983 et celle du 8 décembre 1992.

La rédaction suivante est proposée :

"Considérant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, notamment l'article 5;".

II. Afin que la Commission de la protection de la vie privée puisse exercer au mieux la compétence d'avis qui lui est reconnue par l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992, et le pouvoir de recommandation qu'elle tient nouvellement de l'article 30 de la même loi, il serait souhaitable que la liste des fonctionnaires autorisés à faire usage du numéro d'identification, soit établie au moins annuellement, avec la mention de leur grade et de leur fonction, et qu'une

---

(1) Au sujet de l'article 3, le rapport au Roi précise qu'"il va de soi que l'utilisation de ce numéro n'est permise qu'après que les autres services aient reçu l'autorisation prescrite par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 ... et uniquement dans les limites de cette autorisation". Ces limitations ne ressortent toutefois pas de manière aussi explicite du texte même du projet, qui les énonce comme suit : "Pour autant que l'application des dispositions légales et réglementaires le rende nécessaire". Il convient dès lors de remplacer cette formulation fort générale par celle, plus précise, à laquelle recourt le rapport au Roi.

copie de cette liste et de ses mises à jour lui soit adressée (1).

Cette double règle devrait être inscrite dans l'arrêté en projet. En effet, on n'aperçoit pas de raison de l'omettre dans le cas présent, alors qu'elle figure dans de nombreux arrêtés et qu'elle permet à la Commission d'exercer un contrôle efficace du respect de l'arrêté d'autorisation (2).

Pour que l'établissement de la liste ne suscite pas de difficulté, une troisième règle devrait compléter le dispositif, en vertu de laquelle les fonctionnaires autorisés à utiliser le numéro seront "désignés nommément et par écrit", conformément à l'usage qui s'est établi à l'occasion de la conception d'arrêtés royaux ayant le même objet.

---

(1) Avis de la Commission, n° 88/074, du 15 décembre 1988, et avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 1990 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 janvier 1991 autorisant certains agents du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique à accéder aux informations du registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification du registre (Moniteur belge du 1er mars 1991), dont l'article 4 dispose comme suit : "La liste des membres du personnel du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique délégués conformément aux articles ..., avec la mention de leur grade et de leur fonction, est dressée annuellement et transmise suivant la même périodicité à la Commission consultative de la protection de la vie privée".

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

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

PREAMBULE.

1. L'alinéa 1er doit être complété par les mots "modifié par la loi du 15 janvier 1990;".

2. A l'alinéa 2, il y a lieu de biffer le mot "consultative".

3. Dans le texte néerlandais du proposant, il y a lieu d'écrire "... en onze Minister van Binnenlandse Zaken,".

DISPOSITIF.

Article 5.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire "ieder wat hem betreft" au lieu de "ieder wat hen betreft".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Tot voor kort bevatte het Belgische rechtsstelsel geen bepalingen die op algemene wijze de bescherming van persoonsgegevens beoogden. Mettertijd zijn echter enkele bijzondere bepalingen met een beperkte draagwijdte aangenomen. Zulks is onder meer het geval met de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is reeds gedeeltelijk in werking getreden, wat het juridische kader van die materie grondig wijzigt en een rechtstreekse invloed heeft op de toepassing van de wet van 8 augustus 1983.

Artikel 2 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens schrijft voor :

> "Iedere natuurlijke persoon heeft bij de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer" (1).

Te dien einde bepaalt artikel 5 van dezelfde wet :

---

(1) Deze wet voert, wat een bepaald punt betreft, artikel 8, § 1, uit van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

"Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Zij dienen, uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn".

In de zin van de wet wordt onder "geautomatiseerde verwerking" elk geheel van bewerkingen verstaan die langs geautomatiseerde weg zijn uitgevoerd en onder meer betrekking hebben op de registratie en de verspreiding van die gegevens (artikel 1, § 3).

Nu worden krachtens artikel 1, § 5, van de wet geacht "persoonsgegevens" te zijn de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd (1). Daaruit vloeit voort dat het identificatienummer van het Rijksregister dat wordt toegekend aan elke persoon die ter uitvoering van artikel 2 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen in dat register wordt ingeschreven, wordt bedoeld in de wet van 8 december 1992, zoals is bevestigd in een ministeriële verklaring tijdens de bespreking van deze wet in de Senaatscommissie voor de Justitie (2).

---

(1) Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993. De artikelen 1, 2 en 5 zijn in werking getreden op 1 april 1993 (koninklijk besluit nr. 1 van 28 februari 1993, artikel 1).

(2) Gedr. St., Senaat, 445, B.Z. 1991-1992, nr. 10, blz. 3.

Het ontwerp van koninklijk besluit waarbij sommige overheden van het Ministerie van Justitie gemachtigd worden het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken moet derhalve voldoen aan de vigerende bepalingen van de wet van 8 december 1992 alsook aan artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 dat de Koning toestaat machtiging te verlenen tot het gebruik van het identificatienummer "binnen de grenzen en voor de doeleinden door Hem bepaald".

De samenstelling van het genoemde nummer geeft onmiddellijk de geboortedatum en het geslacht van de ingeschreven persoon aan (1). Het nummer zelf vergemakkelijkt de toegang tot een groot aantal persoonsgegevens. Toch lijkt het geen "ontoereikend, niet ter zake dienend of overmatig" gegeven te zijn ten opzichte van de doeleinden waarvoor het gebruikt wordt : de identificatie van een natuurlijke persoon, voor zover de toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen die noodzakelijk maakt ten aanzien van de ambtenaren die gemachtigd zijn het nummer te gebruiken, zoals één van de artikelen van het ontwerp daarin voorziet.

Aangezien de wet van 8 augustus 1983 de Koning verplicht te "bepalen" voor welke doeleinden en binnen welke grenzen het nummer mag worden gebruikt en dit nummer, krachtens de wet van 8 december 1992, niet mag worden gebruikt "op een wijze die onverenigbaar is met die doel-

---

(1) Koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de samenstelling van het identificatienummer van de personen die ingeschreven zijn in het Rijksregister van de natuurlijke personen.

einden", zou de rechtszekerheid beter worden gewaarborgd indien het dispositief van het ontworpen besluit het juridische kader waarbinnen het gebruik van het nummer zich zal kunnen ontwikkelen, anders tot uiting zou laten komen dan door een algemene verwijzing naar de toepasselijke "wets- en verordeningsbepalingen". Indien zulk een oplossing onuitvoerbaar zou blijken, moet het verslag aan de Koning, dat er zich toe bepaalt de betrekkingen ter sprake te brengen tussen de verschillende personeelsdiensten van het Ministerie van Justitie en de Centrale Dienst der Vaste Uitgaven van het Ministerie van Financiën, worden herzien; hoe dan ook behoren in het verslag aan de Koning de nadere regelen te worden bepaald voor de verwerking van persoonsgegevens verbonden aan het gebruik van het nummer (1).

Teneinde rekening te houden met de voorgaande opmerkingen behoort in de aanhef een considerans te worden ingevoegd waaruit blijkt dat zowel de wet van 8 augustus 1983 als die van 8 december 1992 moet worden toegepast.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

---

(1) In verband met artikel 3 wordt in het verslag aan de Koning vermeld dat "het (...) vanzelf (spreekt) dat het gebruik van dit nummer pas geoorloofd is nadat de overige diensten de machtiging hebben verkregen die voorgeschreven is in artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 ... en binnen de grenzen van die machtiging". Die beperkingen komen evenwel niet zo expliciet tot uiting in de tekst zelf van het ontwerp, waarin ze als volgt worden geformuleerd : "voor zover als voor de uitvoering van de wets- en verordeningsbepalingen nodig is". Die zeer algemene formulering dient bijgevolg te worden vervangen door de meer nauwkeurige formulering in het verslag aan de Koning.

"Gezien de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 5;".

II. Wil de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de adviserende bevoegdheid, haar toegewezen bij artikel 29 van de wet van 8 december 1992, en de bevoegdheid om aanbevelingen te doen, die zij sinds kort ontleent aan artikel 30 van dezelfde wet, zo goed mogelijk kunnen uitoefenen, dan is het wenselijk dat de lijst van ambtenaren, die gemachtigd zijn het identificatienummer te gebruiken, ten minste ieder jaar wordt opgesteld, waarbij hun graad en ambt wordt vermeld, en dat haar een afschrift van die lijst en van de bijwerkingen ervan wordt bezorgd (1).

Dit tweeledige voorschrift behoort in het ontworpen besluit te worden opgenomen. Men ziet immers niet in waarom het in het onderhavige geval zou worden weggelaten, terwijl

---

(1) Advies van de Commissie nr. 88/074 van 15 december 1988, en advies van de Raad van State dd. 12 november 1990 over een ontwerp, dat het koninklijk besluit van 29 januari 1991 is geworden waarbij aan bepaalde personeelsleden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en machtiging tot het gebruik van het identificatienummer van dat register wordt verleend (Belgisch Staatsblad van 1 maart 1991), waarvan artikel 4 bepaalt : "De lijst van de overeenkomstig de artikelen ... gedelegeerde personeelsleden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, met vermelding van hun graad en van hun ambt, wordt jaarlijks opgesteld en volgens dezelfde periodiciteit aan de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toegestuurd".

het in tal van besluiten voorkomt en de Commissie in staat stelt een doeltreffende controle uit te oefenen op de naleving van het machtigingsbesluit (1).

Opdat het opstellen van de lijst geen moeilijkheden zou opleveren, zou het dispositief moeten worden aangevuld met een derde bepaling krachtens welke de ambtenaren die gemachtigd zijn om het nummer te gebruiken "bij name en schriftelijk" zullen worden aangewezen, overeenkomstig het gebruik dat is ingevoerd naar aanleiding van het ontwerpen van koninklijke besluiten met hetzelfde onderwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

AANHEF.

1. Het eerste lid moet worden aangevuld met de woorden "gewijzigd bij de wet van 15 januari 1990;".

2. In het tweede lid dient het woord "Raadgevende" te worden geschrapt.

3. In het voordrachtformulier schrijve men : "... en Onze Minister van Binnenlandse Zaken,".

---

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

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 5.

Men schrijve "ieder wat hem betreft" in plaats van "ieder wat hen betreft".

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 et exposée par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-referendaris.

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

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.