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, le 22 décembre 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de la Direction des allocations d'études du Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du registre national des personnes physiques", a donné le 27 janvier 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 december 1992 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van het bestuur Studietoelagen van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschfap", heeft op 27 januari 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les arrêtés royaux autorisant l'utilisation du numéro d'identification du registre national des personnes physiques sont, en règle générale, précédés d'un rapport au Roi, publié au Moniteur belge en même temps que l'avis que donne obligatoirement la Commission de la protection de la vie privée, sur lesdits arrêtés, en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

La sauvegarde de la sécurité juridique suppose que cet usage soit suivi dans le cas présent, afin qu'apparaissent clairement le fondement légal, au sens large, et la ratio legis de l'autorisation d'accès et d'utilisation du numéro d'identification prévue par l'arrêté, ainsi que la suite réservée aux observations de la Commission ou du Conseil d'Etat, que le texte originel de l'arrêté en projet soit adapté conformément aux avis émis ou ne soit pas modifié, parce que les auteurs du projet entendent donner au texte initial une interprétation rendant inopérantes les réserves formulées, ou encore parce qu'ils estiment que des motifs de droit et de fait légalement admissibles justifient que les avis ne soient pas suivis. Sans ces éclaircissements, la publication de l'avis de la Commission, qui est obligatoire en vertu de la loi, pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation.

2. En tant qu'il autorise l'accès au registre national, l'arrêté royal en projet trouve son fondement

légal dans l'article 5 de la loi du 8 août 1983, qui prévoit que le Roi autorise l'accès au registre national à certaines catégories de personnes, "pour les informations qu'(elles) sont habilité(es) à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

Pour la détermination des informations que ces autorités sont habilitées à connaître, on peut considérer qu'une telle habilitation, si elle n'est pas exprimée en termes exprès, peut s'induire des missions dont ces autorités sont chargées par la loi ou par un décret ou en vertu de la loi ou d'un décret.

Si on peut admettre ainsi une habilitation indirecte à connaître des informations par l'attribution d'une mission, il n'en demeure pas moins que le respect du principe de légalité impose au Gouvernement, lorsqu'il se propose de donner l'autorisation prévue par l'article 5 de la loi du 8 août 1983, de vérifier minutieusement si la connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3 de cette loi est indispensable pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité en cause, ainsi que le rappelle l'avis n° 14/92, du 9 octobre 1992, de la Commission de la protection de la vie privée, relatif au projet présentement examiné.

Cette vérification par le Gouvernement est d'autant plus nécessaire que le Conseil d'Etat ne connaît pas les éléments de fait qui lui permettraient d'y procéder lui-même. C'est pourquoi le rapport au Roi précédant l'arrêté

devrait justifier, notamment, le choix des informations communicables.

Le préambule pourrait, en outre, être complété par un considérant énumérant les textes qui, sans constituer le fondement légal de l'arrêté, en sont néanmoins une condition de légalité au sens qui vient d'être indiqué.

3. Selon la note du 10 novembre 1992 de la Communauté flamande jointe en annexe à la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, "de toegang tot de gegevens m.b.t het beroep (7°) is noodzakelijk om mede op basis van deze statistische gegevens de reglementering aan te passen om te komen tot een betere sociale herverdeling van de studietoelagen". Cette perspective d'une exploitation des données à des fins statistiques, appelle les mêmes observations de principe que celles énoncées à propos du projet d'arrêté royal autorisant le Service du planning général, Département des Affaires générales et des Finances du Ministère de la Communauté flamande, à accéder aux informations du registre national des personnes physiques (L. 22.045/2).

4. 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 92 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale, il est souhaitable que la liste des agents désignés en exécution de l'arrêté d'autorisation, soit établie au moins annuellement, avec la

mention de leur grade et de leur fonction, et qu'une 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.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

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

---

(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".

PREAMBULE.

Comme il n'est pas d'usage de viser des dispositions modificatives que des modifications ultérieures ont rendues sans objet, il convient d'amender l'alinéa 1er du préambule en n'y mentionnant plus la loi du 15 janvier 1990 parmi les dispositions modifiant l'article 5 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

Dans le texte français de l'alinéa 2, le mot "consultative" devrait être omis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

La division de l'article en paragraphes ne se justifie pas, puisque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa; les références aux articles du projet doivent, dès lors, être adaptées.

La même observation vaut pour les articles 3 et 4.

Le texte néerlandais du paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

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

Article 4.

Le texte néerlandais du paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5.

A la fin de l'article, les mots "à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté" sont inutiles et doivent donc être omis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De koninklijke besluiten tot regeling van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen worden over het algemeen voorafgegaan door een verslag aan de Koning, dat in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt samen met het advies dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer omtrent die besluiten moet uitbrengen krachtens artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Teneinde de rechtszekerheid te waarborgen is het aangewezen in het onderhavige geval niet af te stappen van deze gewoonte, opdat de rechtsgrond, in de ruime zin, duidelijk tot uiting komt, alsook de ratio legis van de in het besluit bedoelde regeling inzake de toegang tot en het gebruik van het identificatienummer, en ook het gevolg dat is gegeven aan de opmerkingen van de Commissie of van de Raad van State, ongeacht of de oorspronkelijke tekst van het ontworpen besluit aangepast wordt overeenkomstig de uitgebrachte adviezen dan wel niet wordt gewijzigd, omdat de stellers van het ontwerp aan de oorspronkelijke tekst een uitlegging wensen te geven waardoor de geuite bezwaren doelloos worden, of nog omdat zij van oordeel zijn dat wettelijk aanvaardbare rechtsgronden en feitelijke gronden rechtvaardigen dat de adviezen niet worden gevolgd. Zonder die toelichtingen kan de krachtens de wet verplichte bekendmaking van het advies van de Commissie aanleiding geven tot interpretatieproblemen.

2. Doordat het ontworpen koninklijk besluit de toegang tot het Rijksregister regelt, ontleent het zijn rechtsgrond aan artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983, naar luid waarvan de Koning aan bepaalde categorieën van personen toegang verleent tot het Rijksregister "voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen".

Voor het bepalen van de informatiegegevens die deze overheden bevoegd zijn te kennen kan worden beschouwd dat een zodanige machtiging, ofschoon zij niet uitdrukkelijk wordt vastgelegd, kan worden afgeleid uit de taken waarmee die overheden belast worden bij de wet of bij een decreet, ofwel krachtens de wet of een decreet.

Aldus kan worden aangenomen dat door de toewijzing van een taak indirect machtiging wordt verleend om kennis te nemen van de informatie, doch zulks neemt niet weg dat de naleving van het wettigheidsbeginsel de Regering verplicht om, wanneer zij voornemens is de bij artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 voorgeschreven machtiging te verlenen, zeer zorgvuldig na te gaan of de kennis van elk van de informatiegegevens opgesomd in artikel 3 van deze wet onontbeerlijk is wil de betrokken overheid haar taak kunnen vervullen, zoals erop gewezen wordt in het advies nr. 14/92 dd. 9 oktober 1992 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreffende het thans onderzochte ontwerp.

Die verificatie door de Regering is des te noodzakelijker daar de Raad van State de feitelijkheden niet

kent die hem in staat zouden stellen zulks zelf na te gaan. Daarom ook behoort in het verslag aan de Koning dat aan het besluit voorafgaat inzonderheid de keuze van de voor mededeling vatbare informatiegegevens te worden gerechtvaardigd.

De aanhef zou bovendien aangevuld kunnen worden met een considerans waarin de teksten worden opgesomd die, ofschoon zij niet de rechtsgrond van het besluit vormen, niettemin een voorwaarde van wettigheid ervan zijn in de zin zoals hierboven is bepaald.

3. In de nota dd. 10 november 1992 van de Vlaamse Gemeenschap, als bijlage gevoegd bij de adviesaanvraag die aan de Raad van State is gericht, staat te lezen : "De toegang tot de gegevens m.b.t. het beroep (7°) is noodzakelijk om mede op basis van deze statistische gegevens de reglementering aan te passen om te komen tot een betere sociale herverdeling van de studietoelagen". Omtrent dit vooruitzicht van aanwending van de gegevens voor statistische doeleinden behoren dezelfde principiële opmerkingen te worden gemaakt als die welke zijn geformuleerd met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de Algemene Planningsdienst bij het departement Algemene Zaken en Financiën van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap" (L. 22.045/2).

4. Wil de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de adviserende bevoegdheid, haar toegewezen bij artikel 92 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, zo goed mogelijk kunnen uitoefenen, dan is het wenselijk dat de lijst van ambtenaren, aangewezen met toepassing van het machtigingsbesluit, 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 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) 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".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te stellen :

"... en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor het bestuur Studietoelagen ...".

AANHEF.

Aangezien het niet gebruikelijk is te verwijzen naar wijzigingsbepalingen die als gevolg van latere wijzigingen doelloos zijn geworden, moet het eerste lid van de aanhef worden gewijzigd, waarbij onder de bepalingen die artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wijzigen de wet van 15 januari 1990 niet meer wordt vermeld.

In het tweede lid behoort in de Franse tekst het woord "consultative" te vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Er is geen grond om het artikel in paragrafen te verdelen, daar elk ervan slechts één lid bevat; de verwijzingen naar de artikelen van het ontwerp moeten derhalve worden aangepast.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3 en 4.

Het zou beter zijn paragraaf 3, die het derde lid wordt, als volgt te stellen :

"De toegang tot de informatiegegevens is toegestaan aan :

1° de directeur ...;

2° de ambtenaren ... bevoegdheden bij name en schriftelijk aanwijst".

Artikel 2.

Aan het begin van de inleidende volzin schrijve men "met toepassing van" in plaats van "bij toepassing van".

In 2° schrijve men "aangewezen" in plaats van "aangeduid".

Artikel 4.

In paragraaf 2, die het tweede lid wordt, schrijve men "in de uitoefening van" in plaats van "tot uitoefening van".

Artikel 5.

Aan het eind van het artikel moeten de woorden "op datum van de inwerkingtreding van dit besluit" als overbodig vervallen.

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. P. ERNOTTE, 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 Coördinatie-bureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. ERNOTTE, adjunct-referendaris.

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

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.