

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 l'Intérieur et de la Fonction publique, le 26 septembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux à accéder au Registre national des personnes physiques", a donné le 10 mai 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 september 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de Brusselse Intercommunale Watermaatschappij gemachtigd wordt toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 10 mei 1995 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

Observation générale.

L'accès au Registre national est autorisé aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques pour l'accomplissement de missions d'intérêt général; l'accès n'est pas autorisé pour l'obtention des renseignements utiles à la gestion du personnel de ces organismes, comme le relève à juste titre la Commission de la protection de la vie privée lorsqu'elle expose :

"... il convient de noter que la gestion et le recrutement de son personnel ne fait pas partie des missions d'intérêt général qui lui ont été confiées par les différentes réglementations".

.../...

Le ministre répond à cette objection dans les termes suivants :

"S'il est vrai que ces tâches ne constituent pas des missions d'intérêt général formellement dévolues à la C.I.B.E. par une disposition légale, décrétole ou réglementaire, il n'en demeure pas moins qu'elles sont essentielles pour assurer le bon fonctionnement de l'organisme et permettre ainsi à celui-ci d'exercer ses attributions.

Le recrutement et la gestion du personnel sont des missions inhérentes au fonctionnement de la C.I.B.E., lesquelles trouvent leur fondement dans le principe général de la continuité du service public et ne doivent dès lors pas faire l'objet d'une disposition normative expresse. En outre, plusieurs précédents existent à cet égard :

- 1° l'arrêté royal du 18 janvier 1994 autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère de la Communauté germanophone au Registre national des personnes physiques;
- 2° l'arrêté royal du 4 mai 1992 autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère de la Région wallonne au Registre national des personnes physiques".

La réponse apportée à cette objection par le ministre n'est pas convaincante pour une double raison :

- 1° les précédents auxquels il est fait référence ne sont pas assimilables à la disposition en projet actuellement examinée puisqu'ils ne mentionnent que "la gestion administrative des fichiers de personnes tenus par la division du personnel" ou "la gestion administrative des fichiers du personnel tenus par le service du secrétaire général";

.../...

- 2° mais surtout, lesdits précédents concernent des autorités publiques, visées à l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et non des organismes de droit belge, visés à l'alinéa 2 du même article, pour lesquels l'accès à certaines données du Registre national n'est expressément et légalement justifié que pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général.

Au surplus, il y a lieu de relever que, dans un arrêté royal autorisant à la Compagnie intercommunale liégeoise des eaux l'accès aux informations du Registre national, le Roi n'a pas adopté la même attitude et n'a pas autorisé l'accès aux informations nécessaires à la gestion et au recrutement du personnel de cette intercommunale (1).

Il faut conclure, comme la Commission de la protection de la vie privée, que la gestion et le recrutement du personnel ne font pas partie des missions d'intérêt général confiées à la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux.

Examen du projet.

Préambule.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des

(1) Arrêté royal du 31 mars 1992 autorisant l'accès de la Compagnie intercommunale liégeoise des eaux au Registre national des personnes physiques.

traitements de données à caractère personnel, la section de législation a insisté à plusieurs reprises, à l'occasion de projets comparables, sur l'insertion dans le préambule, d'un "considérant qui fasse apparaître l'obligation d'appliquer à la fois la loi du 8 août 1983 et celle du 8 décembre 1992".

Il convient, dès lors, de prévoir, dans le projet, un considérant ayant un tel objet.

Les autres considérants, qui énoncent une autre condition de légalité du projet, peuvent être maintenus, mais les quatre premiers considérants doivent être classés dans l'ordre chronologique des textes visés en commençant par le plus ancien.

Dispositif.

Article 1er.

1. La phrase introductive serait plus clairement rédigée comme suit :

"Article premier. Pour l'accomplissement de ses missions d'intérêt général, la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, en abrégé C.I.B.E., est autorisée à accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1°, 2°, 5°, 6° et 8°, et alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, aux fins ci-après déterminées et dans les limites fixées à l'article 2 :".

.../...

2. Conformément à l'observation générale, l'article 1er, 4°, doit être omis.

3. En son article 1er, l'arrêté royal en projet permet à la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux d'accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1°, 2°, 5°, 6° et 8° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à l'historique complet de ces cinq données (article 3, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983).

L'extension dans le temps de l'accès à l'historique de ces cinq données doit être expressément limitée aux nécessités découlant des missions visées à l'article 1er, alinéa 1er, du projet d'arrêté royal. C'est en complétant le projet en ce sens que celui-ci sera rendu conforme à l'article 5 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, qui prohibe le traitement de données inadéquates, dénuées de pertinence ou excessives (1).

Ce "droit à l'oubli" est garanti par l'article 5, e), de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère

(1) En ce sens, voyez notamment les avis de la section de législation L. 22.290/2 (Moniteur belge, 30 décembre 1993), L. 22.874/2 (Moniteur belge, 9 mars 1995), L. 22.884/2 (Moniteur belge, 12 avril 1995) et L. 22.896/2 (Moniteur belge, 4 avril 1995).

personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981, et approuvée par la loi du 17 juin 1991.

Pour la détermination de cette limite temporelle, les délais de prescription applicables aux sommes à recouvrer constitueraient, à première vue, un critère pertinent; un critère déduit des besoins en matière de gestion du personnel ne serait pas juridiquement admissible (1).

En tout cas, le délai de conservation des données prévu par la loi du 8 août 1983 (trente ans après le décès de la personne enregistrée) n'est manifestement pas en rapport avec les finalités que pourraient poursuivre légitimement les traitements de données instaurées par la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux.

(1) L'observation vaut, par identité de motifs, pour les arrêtés royaux antérieurs à l'entrée en vigueur de l'article 5 précité, qu'il convient d'adapter en conséquence, afin que soient harmonisées les restrictions à l'accès au Registre national, comme le Conseil d'Etat l'a déjà observé à plusieurs reprises (voyez notamment les quatre avis donnés le 28 mars 1994, déjà cités).

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Algemene opmerking.

De toegang tot het Rijksregister wordt verleend aan de instellingen van openbaar nut bedoeld in de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen voor het vervullen van taken van algemeen belang; de toegang wordt niet verleend voor het verkrijgen van inlichtingen die dienstig zijn voor het beheer van het personeel van die instellingen, zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer terecht opmerkt wanneer zij het volgende uiteenzet :

"... behoort te worden opgemerkt dat het beheer en de aanwerving van het personeel geen deel uitmaken van de taken van algemeen belang die aan de maatschappij door de verschillende verordeningen zijn opgedragen".

De minister antwoordt als volgt op dat bezwaar...:

"Hoewel het klopt dat deze taken geen opdrachten van algemeen nut vormen die formeel aan de B.I.W.M. zijn toegewezen door een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, zijn ze daarom niet minder essentieel om de goede werking van de instelling te waarborgen en haar aldus in staat te stellen haar bevoegdheden uit te oefenen.

De aanwerving en het beheer van het personeel zijn opdrachten die inherent zijn aan de werking van de B.I.W.M. en die hun grondslag vinden in het algemene principe van de continuïteit van de openbare dienst en bijgevolg niet in een uitdrukkelijke normatieve bepaling moeten worden beschreven. Bovendien bestaat er in dit opzicht verscheidene precedentes :

- 1° het koninklijk besluit van 18 januari 1994 waarbij aan bepaalde overheden van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen;
- 2° het koninklijk besluit van 4 mei 1992 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van het Waalse Gewest toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen".

Het antwoord dat de minister op dat bezwaar geeft, overtuigt niet om de volgende twee redenen :

- 1° omdat de precedentes waarnaar verwezen wordt niet gelijkgesteld kunnen worden met de ontworpen bepaling die thans wordt onderzocht aangezien zij alleen spreken van "het administratieve beheer van de personeelsbestanden die door de afdeling personeel worden bijgehouden" of van "het administratief beheer van de personeelsbestanden die bijgehouden worden door de dienst van de secretaris-generaal";

.../...

- 2° vooral omdat de voornoemde precedentes betrekking hebben op openbare overheden, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en niet op instellingen naar Belgisch recht, bedoeld in het tweede lid van hetzelfde artikel, waarvoor de toegang tot bepaalde gegevens van het Rijksregister maar uitdrukkelijk en wettelijk gerechtvaardigd is voor het vervullen van taken van algemeen belang.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat de Koning, in een koninklijk besluit waarbij aan de "Compagnie intercommunale liégeoise des eaux" toegang wordt verleend tot de informatiegegevens van het Rijksregister, niet dezelfde houding heeft aangenomen en de toegang niet heeft verleend tot de inlichtingen die noodzakelijk zijn voor het beheer en de aanwerving van het personeel van die intercommunale (1).

Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten wij concluderen dat het beheer en de aanwerving van het personeel geen deel uitmaken van de taken van algemeen belang die aan de Brusselse Intercommunale Watermaatschappij zijn toevertrouwd.

Onderzoek van het ontwerp.

(1) Koninklijk besluit van 31 maart 1992 waarbij aan de "Compagnie intercommunale liégeoise des eaux" toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend.

Aanhef.

Sedert de inwerkingtreding van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens heeft de afdeling wetgeving, ter gelegenheid van vergelijkbare ontwerpen, er herhaaldelijk op aangedrongen dat in de aanhef "een considerans" wordt ingevoegd "waaruit blijkt dat zowel de wet van 8 augustus 1983 als die van 8 december 1992 moet worden toegepast".

In het ontwerp behoort dan ook een considerans van die strekking te worden ingevoegd.

De overige consideransen, die een andere voorwaarde voor de wettigheid van het ontwerp vermelden, kunnen behouden blijven; de eerste vier consideransen dienen echter naar tijdsorde te worden gerangschikt, te beginnen met de oudste.

Bepalend gedeelte.Artikel 1.

1. De inleidende zin zou duidelijker zijn mocht hij als volgt worden gesteld :

.../...

"Artikel 1. Voor het vervullen van haar taken van algemeen belang wordt aan de Brusselse Intercommunale Watermaatschappij, afgekort als B.I.W.M., toegang verleend tot de informatiegegevens waarvan sprake is in het eerste lid, 1º, 2º, 5º, 6º en 8º, en het tweede lid van artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, voor de hierna bepaalde doeleinden en binnen de perken vastgesteld door artikel 2 :".

In onderdeel 1º schrijve men "facturering" in plaats van "facturatie".

2. Overeenkomstig de algemene opmerking behoort artikel 1, 4º, te vervallen.

3. Artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit verleent aan de Brusselse Intercommunale Watermaatschappij toegang tot de informatiegegevens genoemd in artikel 3, eerste lid, 1º, 2º, 5º, 6º en 8º, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en tot de opeenvolgende bijwerkingen van deze vijf informatiegegevens (artikel 3, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983).

Wat de toegang tot de opeenvolgende bijwerkingen van die vijf informatiegegevens betreft, zou niet verder in de tijd teruggaan mogen worden dan vereist is voor het uitvoeren van de taken opgesomd in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp van koninklijk besluit. Door het ontwerp

.../...

aldus aan te vullen zal het in overeenstemming komen met artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, dat de verwerking van ontoereikende, niet ter zake dienende of overmatige gegevens verbiedt (1).

Dat "recht om in het vergeetboek te raken" wordt gegarandeerd door artikel 5, e), van het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, dat is opgemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991.

Voor het bepalen van die tijdslimiet zouden de verjaringstermijnen die gelden voor de terug te vorderen bedragen op het eerste gezicht een adequaat criterium zijn; een criterium dat afgeleid wordt uit de noden inzake personeelsbeheer zou juridisch onaanvaardbaar zijn (2).

(1) Zie in die zin onder meer de adviezen van de afdeling wetgeving L. 22.290/2 (Belgisch Staatsblad van 30 december 1993), L. 22.874/2 (Belgisch Staatsblad van 9 maart 1995), L. 22.884/2 (Belgisch Staatsblad van 12 april 1995) en L. 22.896/2 (Belgisch Staatsblad van 4 april 1995).

(2) Deze opmerking geldt om dezelfde redenen voor de koninklijke besluiten die van oudere datum zijn dan de inwerkingtreding van voornoemd artikel 5 en die dienovereenkomstig moeten worden aangepast, om de beperkingen op de toegang tot het Rijksregister te harmoniseren, zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt (zie onder meer de vier voornoemde, op 28 maart 1994 gegeven adviezen).

In ieder geval staat de termijn voor de bewaring van de gegevens, die gesteld is door de wet van 8 augustus 1983 (dertig jaar na het overlijden van de geregistreerde persoon) kennelijk niet in verhouding tot de doeleinden die rechtsgeldig kunnen worden nagestreefd met de verwerking van gegevens door de Brusselse Intercommunale Watermaatschappij.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.