

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 et de la Fonction publique, le 29 septembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "autorisant certaines autorités du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation de la Communauté française à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques", a donné le 5 octobre 1994 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 september 1994 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij sommige overheden van het Ministerie van Onderwijs, Onderzoek en Opleiding van de Franse Gemeenschap worden gemachtigd om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken", heeft op 5 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, la demande d'avis est motivée dans les termes suivants :

"Considérant que dans l'intérêt public, notamment en ce qui concerne les moyens à mettre en oeuvre dans le cadre général de la lutte contre la violence, la mise en application du nouveau système de contrôle de l'inscription scolaire, instauré par l'arrêté en projet, doit impérativement entrer en vigueur dès cette année scolaire 1994-1995".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

*

Examen du projet.

1. L'article 22 de la Constitution énonce ce qui suit :

"Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit".

.../...

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 dispose 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 :

"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. 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).

(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.

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

Le projet d'arrêté royal présentement examiné a pour objet d'autoriser l'utilisation du numéro d'identification du registre national. Il doit, dès lors, satisfaire à la fois 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", et aux règles de la loi du 8 décembre 1992 qui viennent d'être rappelées.

La composition du numéro d'identification 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 l'accomplissement des tâches visées dans l'arrêté (2).

2. Dans son avis n° 19-94 du 6 juin 1994, la commission de la protection de la vie privée a relevé que le texte du rapport au Roi qui lui avait été communiqué :

"(précisait) une finalité restrictive : le numéro d'identification ne peut être utilisé que dans le cadre du contrôle de l'inspection scolaire ou du calcul des subventions de traitements et de fonctionnement ...",

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

(2) En ce sens, voyez e.a. l'avis L. 22.309/2.

mais que

"la formulation de l'article 2, par contre, (avait) un caractère tout à fait général".

Selon les informations contenues dans la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat :

"cette discordance a été supprimée par une reformulation de l'article 2 de l'arrêté en projet. Dans sa nouvelle rédaction, cet article limite les finalités de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national aux tâches résultant du contrôle de l'inscription scolaire - la finalité du calcul des subventions de traitements et de fonctionnement a été omise - et il n'autorise pareille utilisation qu'en vue de faciliter, dans l'accomplissement de ces tâches, les mises à jour et la gestion des informations obtenues du Registre national d'une part, et, d'autre part, de coordonner la gestion de ces mêmes informations avec les autres autorités et organismes eux-mêmes habilités à utiliser le numéro dans l'exercice de leurs compétences légales et réglementaires".

Le rapport au Roi qui sera publié au Moniteur belge doit clarifier un problème d'interprétation qui subsiste : quels sont les pouvoirs que les autorités publiques visées à l'article 2, 2°, de l'arrêté royal en projet, tireront

.../...

de celui-ci, si elles ont dans leurs attributions légales ou réglementaires, le calcul des subventions ? Cette clarification s'impose d'autant plus que la violation de l'arrêté en projet serait susceptible d'entraîner des sanctions pénales (1).

Préambule.

1. Le texte néerlandais de l'alinéa 4 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

2. Le texte néerlandais de l'alinéa 5 devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

(1) Voyez à cet égard les articles 8 et 9, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 avril 1994 relatif au contrôle de l'inscription scolaire selon lesquels :

"Art. 8. Toute anomalie constatée dans l'exécution des articles 3, alinéas 2 à 4, 4, 5 et 7, alinéa 2, fait l'objet d'un rapport circonstancié de l'inspecteur au ministre dès lors qu'elle est de nature à révéler l'existence d'une atteinte au libre choix des parents, d'une obstruction au bon fonctionnement du contrôle de l'inscription scolaire ou d'une déclaration fausse ou inexacte portant sur le dénombrement des élèves.

Art. 9, alinéa 2. Toute anomalie constatée dans le fichier de contrôle, notamment une double inscription, est signalée à l'inspecteur".

Dispositif.Article 1er.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

Il est proposé de rédiger le texte néerlandaise du 1º et du 2º de l'article 2 ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

Le texte néerlandais de l'article 3 serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Considérant que dans l'intérêt public, notamment en ce qui concerne les moyens à mettre en oeuvre dans le cadre général de la lutte contre la violence, la mise en application du nouveau système de contrôle de l'inscription scolaire, instauré par l'arrêté en projet, doit impérativement entrer en vigueur dès cette année scolaire 1994-1995".

*

Binnen de korte tijd die de Raad van State is toegemeten, moet hij zich beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

Onderzoek van het ontwerp.

1. Artikel 22 van de Grondwet luidt aldus :

"Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht".

.../...

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

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

Daartoe bepaalt artikel 5 van dezelfde wet :

"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 is "geautomatiseerde verwerking" elk geheel van bewerkingen die langs geautomatiseerde weg worden uitgevoerd en, onder meer, betrekking hebben op de registratie en de verspreiding van die gegevens (artikel 1, § 3).

Krachtens artikel 1, § 5, van dezelfde wet, worden geacht "persoonsgegevens" te zijn, de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd. Daaruit volgt dat het identificatienummer bij het Rijksregister, dat krachtens artikel 2 van de wet

(1) Die wet voert op een specifiek punt artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden uit.

van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen toegekend wordt aan iedere persoon die in dat register wordt ingeschreven, onder de toepassing valt van de wet van 8 december 1992, zoals een ministeriële verklaring bevestigd heeft tijdens de bespreking van deze wet in de senaatscommissie voor de justitie (1).

Het doel van het ontwerp van koninklijk besluit dat thans wordt onderzocht is het verlenen van machtiging om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken. Het moet dan ook tegelijk voldoen aan artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, dat het de Koning mogelijk maakt machtiging te verlenen om het identificatienummer te gebruiken "binnen de grenzen en voor de doeleinden door Hem bepaald", en aan de voorschriften van de wet van 8 december 1992, waaraan zopas herinnerd is.

De samenstelling van het identificatienummer onthult onmiddellijk de geboortedatum en het geslacht van de ingeschreven persoon (2). 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

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

(2) 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.

natuurlijke persoon voor de uitvoering van de in het besluit vermelde taken (1).

2. In haar advies nr. 19-94 van 6 juni 1994 heeft de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opgemerkt dat de tekst van het verslag aan de Koning dat aan haar was meegedeeld, een beperking van het doel inhoudt : het identificatienummer mag slechts worden gebruikt in het kader van de controle van de schoolinspectie of van de berekening van de wedde- en werkingstoelagen, maar dat de formulering van artikel 2 daarentegen heel algemeen is (2).

In de inlichtingen die vervat zitten in de adviesaanvraag gericht aan de Raad van State staat :

"cette discordance a été supprimée par une reformulation de l'article 2 de l'arrêté en projet. Dans sa nouvelle rédaction, cet article limite les finalités de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national aux tâches résultant du contrôle de l'inscription scolaire - la finalité du calcul des subventions de traitements et de fonctionnement a été omise - et il n'autorise pareille utilisation qu'en vue de faciliter, dans l'accomplissement de ces tâches, les mises à jour et la gestion des informations obtenues du Registre national d'une part, et, d'autre part, de coordonner la gestion de ces mêmes informations avec les autres autorités et organismes eux-mêmes habilités à utiliser le numéro dans l'exercice de leurs compétences légales et réglementaires".

(1) Zie, in die zin, onder andere advies L. 22.309/2.

(2) De Nederlandse tekst van het advies werd niet geciteerd omdat hij niet voorhanden was.

Het verslag aan de Koning, dat bekendgemaakt zal worden in het Belgisch Staatsblad, dient een resterend interpretatieprobleem op te helderen : welke bevoegdheden zullen de in artikel 2, 2°, van het ontworpen koninklijk besluit bedoelde openbare overheden op basis van dat besluit krijgen indien zij ingevolge de wetten of verordeningen onder meer bevoegd zijn om de toelagen te berekenen ? Die opheldering is des te noodzakelijker daar de niet-naleving van het ontworpen besluit tot strafmaatregelen aanleiding kan geven (1).

Aanhef.

1. Ter wille van de eenvormigheid zou het beter zijn om in het vierde lid van de Nederlandse tekst het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 14 april 1994 te citeren zoals het luidt in de vertaling bekendgemaakt in

-
- (1) Zie in dat opzicht de artikelen 8 en 9, tweede lid, van het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 14 april 1994 betreffende het toezicht over de inschrijving in onderwijsinrichtingen, die bepalen :

"Art. 8. Over elke onregelmatigheid vastgesteld in de uitvoering van de artikelen 3, 2e tot 4e lid, 4, 5 en 7, 2e lid, zendt de inspecteur een omstandig verslag aan de minister wanneer ze doet blijken van inbreuk op de vrije keus van de ouders, verhindering van de werking van de controle over de leerplicht of valse of onjuiste verklaring over de telling van leerlingen.

Art. 9, tweede lid. Elke onregelmatigheid in het controlebestand, o.m. dubbele inschrijvingen, worden de inspecteur meegedeeld".

.../...

het Belgisch Staatsblad en te schrijven : "... betreffende het toezicht over de inschrijving in onderwijsinrichtingen ...". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 1.

2. In het vijfde lid schrijve men :

"Gezien de wet van 8 december 1992 tot bescherming van ...".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Men schrijve "gekozen uit" in plaats van "aangewezenen onder".

Artikel 2.

Onder 1º en 2º schrijve men :

"1º het vergemakkelijken van de periodieke bijwerkingen en het interne beheer van de met toepassing van ... Rijksregister;

2º de coördinatie van het beheer over diezelfde informatiegegevens ... bevoegdheden".

.../...

Artikel 3.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Art. 3. Jaarlijks wordt de lijst van de overeenkomstig artikel 1 aangewezen ambtenaren, met vermelding van hun graad en ambt, opgesteld en aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gezonden".

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,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

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 et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.