

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 15 mars 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de la gendarmerie au registre national des personnes physiques", a donné le 20 mars 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 15 maart 1995 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 aan de Rijkswacht toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 20 maart 1995 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, elle l'est dans les termes suivants :

"Dit spoedeisend karakter vloeit voort uit de noodzaak om voornoemde ontwerpen zo snel mogelijk in werking te laten treden gelet op de inwerkingtreding van het politie-informatiesysteem (POLIS) op nationaal vlak, dat slechts optimaal kan functioneren dankzij de mogelijkheden en garanties inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, opgenomen in de ontwerpen".

*

*

*

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

*

*

*

OBSERVATION PREALABLE.

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.

Aujourd'hui, le cadre juridique de la matière a profondément évolué, ce qui est de nature à influencer les modalités d'application de la loi précitée du 8 août 1983.

Aux termes de l'article 22 - anciennement article 24quater (1) - de la Constitution, "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".

Par ailleurs, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel a été publiée au Moniteur belge du 18 mars 1993.

Cette loi, qui met en oeuvre, sur un point particulier, l'article 22 de la Constitution et l'article 8, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dispose en son article 2 que "toute personne a droit au respect de sa vie privée lors du traitement des données à caractère personnel qui la concernent".

(1) Modification à la Constitution du 31 janvier 1994 (Moniteur belge, 12 février 1994).

Son article 5 limite l'utilisation qui peut être faite de ces données : ces dernières "ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent être utilisées de manière incompatible avec ces finalités". Quant aux données elles-mêmes, celles-ci doivent être "adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités". Les dispositions du chapitre III de la loi consacrent encore le droit d'information, d'accès et de rectification dans le chef des personnes enregistrées (1).

Enfin, en date du 28 mai 1993, la Belgique a ratifié la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981, que le législateur avait approuvée le 17 juin 1991, de sorte que la convention - dont le Conseil d'Etat de France a reconnu qu'elle produit des effets directs, indépendants de toute médiation des autorités étatiques (2) - est entrée en vigueur en ce qui concerne l'ordre juridique belge, le 1er septembre 1993 (3).

-
- (1) Voy. M.-H. BOULANGER, C. de TERWANGNE et Th. LEONARD, La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, J.T., 1993, pp. 369-388. Aux termes de l'article 1er, § 5, de la loi, "sont réputées "à caractère personnel", les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable".
- (2) C.E. (France), 18 novembre 1992, LICRA, A.J.D.A., 20 mars 1993, pp. 213-218, et note R. LETTERON.
- (3) Moniteur belge, 30 décembre 1993.

.../...

C'est désormais à la lumière de l'ensemble de ces textes, combinés avec les dispositions de la loi du 8 août 1983, que doivent s'apprécier les arrêtés d'exécution de la loi précitée, ainsi que les mesures d'application de ces textes réglementaires.

EXAMEN DU PROJET.

Préambule.

Alinéa 1er.

L'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, auquel il est fait référence n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucune modification légale. Les mots ", modifié par les lois des 19 juillet 1991 et 8 décembre 1992" doivent, en conséquence, être omis.

Alinéa 2.

L'article 25 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie ne constitue pas le fondement de l'arrêté en projet. Il n'est par ailleurs pas utile à sa compréhension.

L'alinéa 2 doit, en conséquence, être omis.

.../...

Considérant.

Celui-ci fait double emploi avec le rapport au Roi.
Il y a donc lieu de l'omettre.

Dispositif.Article 1er.

1. En son article 1er, l'arrêté royal en projet permet d'accéder à neuf des informations visées à l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, ainsi qu'à l'historique complet de ces neuf données (article 3, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983).

L'extension dans le temps de l'accès à l'historique doit être expressément limitée aux nécessités découlant de l'accomplissement des missions visées dans l'arrêté royal (par exemple en fonction des délais de prescription). C'est en complétant le dispositif du 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).

(1) En ce sens, voy. l'avis de la section de législation L. 22.290/2, du 19 mai 1993 (Moniteur belge 30 décembre 1993).

Le rapport au Roi devrait en outre justifier, pour chacune des missions considérées, les choix retenus, en particulier en ce qui concerne l'historique de l'état-civil, de la composition du ménage, de la profession ou de la résidence principale. En effet, l'accès à un historique complet ne peut devenir la règle et doit demeurer l'exception (1).

2. A l'alinéa 3 de cet article, il convient, dans le texte français, d'écrire "désignés" et non "désignées". L'officier délégué a donné son accord sur ce point.

Article 3 nouveau.

1. En ce qui concerne l'insertion dans l'arrêté en projet de dispositions relatives à l'instauration d'un système de contrôle de l'utilisation du registre national ou du numéro d'identification des personnes physiques, il est fait référence à l'avis donné ce jour sous le numéro L. 24.258/9 sur un projet d'arrêté royal autorisant la gendarmerie à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques.

Les dispositions ainsi insérées constitueraient les alinéas 1er et 2 d'un article 3 nouveau.

(1) Le Conseil d'Etat a déjà observé à plusieurs reprises qu'il convient d'adapter les arrêtés royaux réglant l'accès au registre national, antérieurs à l'entrée en vigueur de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, dans le même sens, afin que soient harmonisés les restrictions à l'accès au registre.

2. Quant à l'alinéa 2 de l'article 2 du projet d'arrêté ministériel autorisant certains membres du personnel de la gendarmerie à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques faisant l'objet de l'avis donné ce jour sous la référence L. 24.259/9, il n'est pas à sa place dans cet arrêté ministériel et devrait constituer l'alinéa 3 de l'article 3 nouveau du présent projet d'arrêté royal.

Cet article serait dès lors rédigé comme suit :

"Art. 3. L'identité des auteurs de toute demande de consultation du registre national par la gendarmerie est enregistrée dans un système de contrôle.

Ces informations sont conservées pendant un an.

Le commandant de la gendarmerie est chargé de la mise en oeuvre du système de contrôle".

La numérotation des articles qui suivent sera adaptée en conséquence.

Article 3 actuel.

Cet article a pour objet spécifique, d'une part, d'abroger l'arrêté royal du 19 septembre 1986 autorisant l'accès de la gendarmerie au registre national des personnes physiques et, d'autre part, de modifier des dispositions de l'arrêté royal du 19 mars 1990 autorisant l'accès de certaines autorités l'accès de certaines autorités du ministère de la Défense nationale au registre national des personnes physiques.

.../...

Les dispositions figurant sous le 1º et sous le 2º de l'article en projet trouveraient mieux leur place, compte tenu de leur objet propre, dans deux articles distincts rédigés comme suit :

"Art. 4. A l'article 1er de l'arrêté royal du 19 mars 1990 autorisant l'accès de certaines autorités du ministère de la Défense nationale au registre national des personnes physiques sont apportées les modifications suivantes :

1º le 4º est abrogé;

2º au 7º, les mots "en ce compris la gendarmerie" sont supprimés.

Art. 5. L'arrêté royal du 19 septembre 1986 autorisant l'accès de la gendarmerie au registre national des personnes physiques est abrogé".

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 :

"Dit spoedeisend karakter vloeit voort uit de noodzaak om voornoemde ontwerpen zo snel mogelijk in werking te laten treden gelet op de inwerkingtreding van het politie-informatiesysteem (POLIS) op nationaal vlak, dat slechts optimaal kan functioneren dankzij de mogelijkheden en garanties inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, opgenomen in de ontwerpen".

*

* *

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

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het Belgische rechtsstelsel bevatte tot voor kort geen bepalingen om de bescherming van persoonsgegevens globaal te waarborgen. Nochtans zijn in de loop der tijd enkele specifieke bepalingen met beperkte draagwijdte aangenomen. Dat is onder andere het geval met de wet van

.../...

8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Ondertussen is het juridische kader van de aangelegenheid grondig veranderd, wat de voorwaarden voor toepassing van de wet van 8 augustus 1983 beïnvloedt.

Artikel 22 - het vroegere artikel 24quater (1) - van de Grondwet bepaalt : "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".

Bovendien is de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 maart 1993.

Artikel 2 van de wet, die op een specifiek punt uitvoering geeft aan artikel 22 van de Grondwet en artikel 8, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, luidt als volgt : "Iedere natuurlijke persoon heeft bij de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer".

(1) Wijziging van de Grondwet van 31 januari 1994 (Belgisch Staatsblad, 12 februari 1994).

Artikel 5 van dezelfde wet beperkt het gebruik dat van die gegevens mag worden gemaakt : zij "mogen slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden". De gegevens zelf dienen "uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn". De bepalingen van hoofdstuk III van de wet leggen voorts het recht op kennisgeving, toegang en verbetering vast ten aanzien van de geregistreerde personen (1).

Ten slotte heeft België op 28 mei 1993 het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, opgemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981, bekrachtigd, dat de wetgever op 17 juni 1991 had goedgekeurd, zodat het Verdrag, waarover de Franse Raad van State heeft geoordeeld dat het rechtstreekse gevolgen heeft, los van elk handelen van het staatsgezag (2), in de Belgische rechtsorde op 1 september 1993 in werking is getreden (3).

-
- (1) Confer M.-H. BOULANGER, C. de TERWANGNE et Th. LEONARD, La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, J.T., 1993, blz. 369-388. Volgens artikel 1, § 5, van de wet "worden geacht "persoonsgegevens" te zijn, de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd".
- (2) R.v.St. (Frankrijk), 18 november 1992, LICRA, A.J.D.A., 20 maart 1993, blz. 213-218, en noot van R. LETTERON.
- (3) Belgisch Staatsblad van 30 december 1993.

.../...

Voortaan moeten de besluiten tot uitvoering van de wet van 8 augustus 1983 en de maatregelen voor de toepassing van bovengenoemde teksten beoordeeld worden in het licht van deze gezamenlijke teksten, in onderling verband gelezen met de bepalingen van voornoemde wet van 8 augustus 1983.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Aanhef.

Eerste lid.

Artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, waarnaar verwezen wordt, heeft tot nog toe geen enkele wetswijziging ondergaan. De woorden ", gewijzigd bij de wetten van 19 juli 1991 en 8 december 1992" dienen dan ook te vervallen.

Tweede lid.

Artikel 25 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht is niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Het is overigens niet dienstig voor het begrijpen ervan.

.../...

Het tweede lid behoort dan ook te vervallen.

Considerans.

De considerans herhaalt alleen wat reeds in het verslag aan de Koning staat. Zij behoort dan ook te vervallen.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. Artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit verleent toegang tot negen van de informatiegegevens waarvan sprake is in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, alsook tot de opeenvolgende bijwerkingen van die negen gegevens (artikel 3, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983).

Wat de toegang tot de opeenvolgende bijwerkingen betreft, behoort te worden bepaald dat niet verder in de tijd mag worden teruggegaan dan vereist is voor het uitvoeren van de taken opgesomd in het koninklijk besluit (bijvoorbeeld op basis van de verjaringstermijnen). Door het dispositief van 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).

In het verslag aan de Koning zouden bovendien de gemaakte keuzen moeten worden verantwoord voor elk van de beschouwde taken, inzonderheid voor alle bijwerkingen van de burgerlijke staat, de samenstelling van het gezin, het beroep of de hoofdverblijfplaats. De toegang tot alle bijwerkingen mag immers niet de regel worden en behoort de uitzondering te blijven (2).

2. In het derde lid van dit artikel behoort in de Franse tekst "désignés" te worden geschreven en niet "désignées". De gemachtigde officier heeft met dit punt ingestemd.

Artikel 3 (nieuw).

1. Wat betreft het invoegen in het ontworpen besluit van bepalingen betreffende het instellen van een controle-

(1) Zie in die zin het advies van de afdeling wetgeving L. 22.290/2, van 19 mei 1993 (Belgisch Staatsblad van 30 december 1993).

(2) De Raad van State heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat de koninklijke besluiten tot regeling van de toegang tot het Rijksregister die van oudere datum zijn dan de inwerkingtreding van artikel 5 van de wet van 8 december 1992 in die zin behoren te worden aangepast, opdat de beperkingen van de toegang tot het register geharmoniseerd worden.

systeem op het gebruik van het Rijksregister of van het identificatienummer van de natuurlijke personen, wordt verwezen naar het advies dat heden onder het nummer L. 24.258/9 wordt gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit waarbij de rijkswacht gemachtigd wordt om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken.

De aldus ingevoegde bepalingen zouden het eerste en het tweede lid vormen van een nieuw artikel 3.

2. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp van ministerieel besluit waarbij sommige personeelsleden van de rijkswacht gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, waarover heden het advies nummer L. 24.259/9 wordt gegeven, is niet op zijn plaats in dat ministerieel besluit en zou het derde lid moeten vormen van het nieuwe artikel 3 van onderhavig ontwerp van koninklijk besluit.

Dat artikel zou dan ook als volgt moeten worden gesteld :

"Art. 3. De identiteit van al wie bij de rijkswacht het Rijksregister verzoekt te raadplegen wordt opgetekend in een controlesysteem.

Deze gegevens worden een jaar lang bijgehouden.

.../...

De commandant van de rijkswacht is belast met het instellen van het controlesysteem".

De nummering van de artikelen die volgen behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 3 (van het ontwerp).

Dit artikel strekt enerzijds tot opheffing van het koninklijk besluit van 19 september 1986 waarbij aan de rijkswacht toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en anderzijds tot wijziging van bepalingen van het koninklijk besluit van 19 maart 1990 waarbij aan sommige overheden van het ministerie van Landsverdediging toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De bepalingen die vermeld staan in onderdeel 1^o en onderdeel 2^o van het ontworpen artikel zouden, gelet op hun eigen opzet, beter op hun plaats zijn in twee afzonderlijke, als volgt gestelde artikelen :

"Art. 4. In artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 maart 1990 waarbij aan sommige overheden van het ministerie van Landsverdediging toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het onderdeel 4^o wordt opgeheven;

.../...

2° in onderdeel 7° worden de woorden "met inbegrip van de rijkswacht" opgeheven.

Art. 5. Het koninklijk besluit van 19 september 1986 waarbij aan de rijkswacht toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt opgeheven".

La chambre était composée de :

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. PAUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.