

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 la gendarmerie à utiliser le numéro d'identification du 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 de rijkswacht gemachtigd wordt om het identificatie-nummer van het rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken", 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 GENERALE.

L'article 22 de la Constitution reconnaît le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. L'article 8, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose dans le même sens que "toute personne a droit au respect de sa vie privée".

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 à cet égard que "toute personne physique a droit au respect de sa vie privée lors du traitement des données à caractère personnel qui la concernent".

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 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 (1).

Le projet d'arrêté royal autorisant l'utilisation du numéro d'identification du registre national par la gendarmerie, doit dès lors satisfaire à la fois aux règles prérappelées -comme le fait apparaître son préambule- 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".

La composition dudit numéro révèle immédiatement la date de naissance et le sexe de la personne inscrite (2). 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, ou dénuée de pertinence, ou excessive, par rapport à la finalité de son utilisation : l'identification d'une personne physique, pour l'accomplissement des tâches énumérées dans l'arrêté.

(1) Doc. parl., Sénat, 445-10 (S.E. 1991-1992), p. 3.

(2) A.R. du 3 avril 1984 relatif à la composition du numéro d'identification des personnes inscrites au registre national des personnes physiques.

EXAMEN DU PROJET.Préambule.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.

Dans le texte français, le mot "article" doit être mis au pluriel. Par ailleurs, on omettra les mots "du présent arrêté" qui figurent à la fin de la disposition.

.../...

Article 2.

1. Dans le paragraphe 1er, les mots "à seule fin" doivent être remplacés par les mots "à la seule fin".

2. Le texte néerlandais du paragraphe 3 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

1. Selon les termes de l'article 3, celui-ci règle l'utilisation du numéro d'identification du registre national, "outre l'usage prévu par l'article 2".

Cette dernière expression est peu compréhensible et paraît faire double emploi avec la suite du texte. La rédaction de la disposition doit être revue.

2. Sous la réserve de cette observation, le texte néerlandais de l'alinéa 2, 1º et 3º, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 4.Paragraphe 1er.

1. Dans le paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire "registre" et non "Régistre".

2. Le texte néerlandais du paragraphe 1er devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Paragraphe 2.

Le Rapport au Roi annonce un système de contrôle ("logging") applicable à l'utilisation du numéro d'identification du registre national, qui concernerait l'ensemble des utilisateurs. Mais l'article 4, § 2, alinéa 2, de l'arrêté ne vise que les membres de la gendarmerie chargés de la gestion du personnel, à l'exclusion des missions de police judiciaire ou administrative, et il s'applique non à l'utilisation de l'identifiant, mais à la consultation du registre.

Il résulte des explications fournies par l'officier délégué que l'intention des auteurs du projet est d'instituer un contrôle des consultations du registre national applicable à tous les membres du personnel de la gendarmerie, par l'enregistrement de chaque demande d'accès au registre, quelle qu'en soit la finalité, et de l'identité

.../...

de son auteur, ces informations étant conservées pendant un délai d'un an.

Ces intentions seraient plus clairement exprimées dans un texte qui serait ajouté à l'arrêté royal autorisant l'accès de la gendarmerie au registre national des personnes physiques, examiné ce jour sous la référence L.24.256/9.

L'article 4, § 2, alinéa 2 de l'arrêté royal faisant l'objet du présent avis serait, en conséquence, supprimé.

Article 5.

La disposition en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 5. A l'article 1er de l'arrêté royal du 19 mars 1990 autorisant certaines autorités du ministère de la Défense nationale à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques sont apportées les modifications suivantes :

- 1° le 4° est abrogé;
- 2° au 7°, les mots "en ce compris la gendarmerie" sont supprimés".

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.

*

* *

.../...

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 22 van de Grondwet erkent het recht van een ieder op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. Artikel 8, § 1, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens bepaalt in dezelfde zin dat "een ieder (...) recht (heeft) op eerbiediging van zijn privé-leven".

Artikel 2 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, bepaalt in verband hiermee dat "iedere natuurlijke persoon (...) bij de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben, recht (heeft) op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer".

Te dien einde schrijft artikel 5 van dezelfde wet voor dat "persoonsgegevens (...) slechts (mogen) worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en (...) niet (mogen) 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 dezelfde wet geacht "persoonsgegevens" te zijn, de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd. Daaruit vloeit voort dat het identificatienummer van het Rijksregister dat wordt gegeven 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 (1).

Het ontworpen koninklijk besluit waarbij de rijkswacht gemachtigd wordt om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, moet bijgevolg voldoen aan de eerder aangehaalde bepalingen - zoals uit zijn aanhef blijkt - en tevens aan artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, dat aan 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 voormeld nummer geeft onmiddellijk de geboortedatum en het geslacht van de ingeschreven persoon aan (2). Het nummer zelf vergemakkelijkt de toegang tot een groot aantal persoonsgegevens. Toch lijkt het geen

(1) Gedr. St. Senaat 445-10 (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.

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 het vervullen van de taken die in het besluit worden opgesomd.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Aanhef.

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, geldt niet als rechtsgrond van het ontworpen besluit. Het draagt overigens niet bij tot een goed begrip van dat besluit.

Het tweede lid dient bijgevolg te vervallen.

Considerans.

De considerans is een herhaling van het verslag aan de Koning. Zij dient dus te vervallen.

.../...

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

In de Franse tekst moet het woord "article" in het meervoud staan. Overigens dienen de woorden "van dit besluit" aan het einde van de bepaling te vervallen.

Artikel 2.

1. In paragraaf 1 van de Franse tekst dienen de woorden "à seule fin" vervangen te worden door de woorden "à la seule fin".

2. In paragraaf 3 schrijve men "bedoeld in" in plaats van "bedoeld bij".

Artikel 3.

1. Volgens de bewoordingen van artikel 3, regelt dit artikel het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister, "benevens het gebruik bedoeld in artikel 2".

Deze laatste formulering is weinig begrijpelijk en lijkt een herhaling te zijn van het vervolg van de tekst. De redactie van de bepaling moet worden herzien.

.../...

2. Onder voorbehoud van deze opmerking schrijve men in het tweede lid, 1^o, "de natuurlijke personen op wie ..." en in 3^o "... de toestemming hebben gekregen om ...".

Artikel 4.

Paragraaf 1.

1. In paragraaf 1 van de Franse tekst schrijve men "registre" in plaats van "Régistre".

2. In paragraaf 1 van de Nederlandse tekst schrijve men "geschiedt" in plaats van "gebeurt".

Paragraaf 2.

In het Verslag aan de Koning wordt melding gemaakt van een controlesysteem ("logging"), dat van toepassing is op het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister en dat betrekking heeft op alle gebruikers. Artikel 4, § 2, tweede lid, van het besluit heeft echter alleen betrekking op de leden van de rijkswacht die belast zijn met het beheer van het personeel, met uitsluiting van de taken van gerechtelijke of bestuurlijke politie, en het is niet van toepassing op het gebruik van het identificatiemiddel, maar op de raadpleging van het register.

.../...

Uit de uitleg van de gemachtigde officier blijkt dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp erin bestaat een controle in te voeren op de raadplegingen van het Rijksregister, die van toepassing zou zijn op alle personeelsleden van de rijkswacht, door de registratie van elk verzoek om toegang te krijgen tot het register, met welke bedoeling ook, en van de identiteit van de aanvrager. Deze inlichtingen zouden gedurende een termijn van één jaar worden bewaard.

Deze bedoelingen zouden duidelijker worden geformuleerd in een tekst die zou worden toegevoegd aan het koninklijk besluit waarbij aan de rijkswacht toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, die heden wordt onderzocht onder het nummer L. 24.256/9.

Artikel 4, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit waarover dit advies gegeven wordt, moet bijgevolg vervallen.

Artikel 5.

Het zou beter zijn de ontworpen bepaling als volgt te stellen :

"Art. 5. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 maart 1990 waarbij sommige overheden van het ministerie van Landsverdediging gemachtigd worden om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken, wordt gewijzigd als volgt :

.../...

1° onderdeel 4° wordt opgeheven;

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

NB.

- 17 -

L. 24.258/9.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,C. WETTINCK,
P. LIENARDY,conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

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

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

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.

.../...