

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 18 janvier 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès du "Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung sowie für die besondere soziale Fürsorge" (Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées ainsi que pour l'assistance sociale spéciale) au Registre national des personnes physiques", a donné le 21 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 januari 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de "Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung sowie für die besondere soziale Fürsorge" (Dienst van de Duitstalige Gemeenschap voor de personen met een handicap alsmede voor de bijzondere sociale bijstandsverlening) toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 21 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

1. L'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques prévoit en son alinéa 1er que le Roi autorise l'accès au registre national aux autorités publiques, ... pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret.

Pour la détermination des informations que ces autorités publiques 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 publiques 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 précitée, 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 publique en cause et de déterminer, avec soin, au préalable, quelles sont "les missions" susceptibles d'être prises en considération.

Cette double vérification par le Gouvernement est d'autant plus nécessaire que le Conseil d'Etat ne connaît pas tous les éléments de fait qui lui permettraient d'y procéder lui-même. Elle doit être d'autant plus minutieuse

.../...

que l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution dispose aujourd'hui que "chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi".

C'est pourquoi, le rapport au Roi devrait être plus explicite quant à la mission décrite, comme l'octroi d'interventions aux employeurs qui occupent des personnes handicapées.

2. L'article 2, alinéas 1er et 2, 3°, de l'arrêté en projet est rédigé en ces termes :

"Les informations obtenues en application de l'article 1er ne peuvent être utilisées qu'aux fins mentionnées audit article. Elles ne peuvent être communiquées à des tiers.

Ne sont pas considérés comme des tiers pour l'application de l'alinéa 1er :

(...).

- 3° dans la limite des informations qui doivent être mises à leur disposition, les personnes physiques ou morales, les associations de fait et les organismes de droit belge remplissant une mission d'intérêt général, pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées par une disposition légale, décrétable ou réglementaire relative à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées".

Or, l'article 5, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 août 1983 dispose comme suit :

.../...

"Le Roi autorise l'accès au Registre national aux autorités publiques, aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, aux notaires et huissiers de justice, pour les informations qu'ils sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret, ainsi qu'à l'Ordre national des avocats de Belgique, à seule fin de communiquer aux avocats les informations qui leur sont nécessaires pour les tâches qu'ils accomplissent comme auxiliaires de justice.

Le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée instituée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

a) étendre l'accès à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général; le Roi désigne nominativement ces organismes;

b) autoriser la communication, à des organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général et qu'il désigne nominativement, des informations nécessaires mentionnées à l'article 3, alinéa premier, 1^o à 9^o, et deuxième alinéa, exclusivement pour l'exécution d'activités scientifiques de recherche et d'étude, dans les limites des informations qui doivent être mises à leur disposition uniquement pour l'exécution de ces activités; les organismes ne peuvent disposer des informations visées que pendant le temps nécessaire à l'exécution de ces travaux et uniquement dans ce but; le Roi fixe les autres conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire pour obtenir communication de ces informations".

Si l'on considère que le projet d'arrêté, en son article 2, alinéa 2, 3^o, autorise une "communication" qui s'apparente en réalité à un "accès", au sens de l'article 5 de la loi, l'illégalité de l'autorisation envisagée serait établie, puisqu'elle ne respecte pas les garanties inscrites

.../...

à l'article 5, alinéa 2, a, à savoir : la consultation de la Commission de la protection de la vie privée, la délibération en Conseil des ministres, la désignation nominative de l'organisme.

On pourrait également considérer que la diffusion auprès de tiers, par l'Office, d'informations obtenues du Registre national, n'est pas constitutive d'un droit d'accès proprement dit, et ne relève pas davantage du régime des communications à des fins scientifiques visées au b. Dans cette seconde interprétation, la question se poserait si l'autorisation accordée par le Roi n'est pas superflue.

La difficulté ainsi décrite, bien qu'elle ne soit pas entièrement neuve, ainsi que le fonctionnaire délégué l'a rappelé, en particulier dans les matières relevant de la protection sociale, devrait assurément être réexaminée à la lumière de l'entrée en vigueur de l'article 22 de la Constitution et 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. C'est pourquoi la consultation de la Commission de la protection de la vie privée s'avérerait utile, afin que les principes en jeu soient clarifiés, en droit. Le Conseil d'Etat relève, néanmoins, dès à présent, que l'arrêté royal du 30 janvier 1995 autorisant le Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques (1), n'a pas organisé - dans un domaine tout proche - pareil accès indirect. Cette abstention

(1) Moniteur belge, 9 mars 1995.

devrait, elle aussi, conduire à un réexamen approfondi de la question, d'un point de vue comparatif.

Observations particulières.

Préambule.

Alinéas 2 et 3.

Ne faisant pas référence à la base légale de l'arrêté en projet, ces alinéas doivent être omis.

Alinéa 4.

La référence aux articles 1er et 36 du décret, qui n'ont pas trait aux missions de l'Office, doivent être omis.

Alinéa 5.

Les mots "Vu la loi ... notamment l'article 5;" doivent être remplacés par les mots "Considérant la loi ... notamment l'article 5;".

Dispositif.

Le texte néerlandais des articles 1er et 2 devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Algemene opmerkingen.

1. Artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen bepaalt dat de Koning toegang verleent tot het Rijksregister aan de openbare overheden, ... voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen.

Voor het bepalen van de informatie die deze overheden bevoegd zijn te kennen, kan men ervan uitgaan dat zulk een bevoegdverklaring, als ze niet in uitdrukkelijke bewoordingen is gesteld, het gevolg kan zijn van de taken waarmee die overheden door of krachtens de wet of een decreet zijn belast.

Kan aldus worden aangenomen dat de omstandigheid dat een taak wordt opgedragen een indirecte bevoegdverklaring inhoudt om informatie te kennen, toch neemt dit niet weg dat de eerbiediging van het wettigheidsbeginsel de Regering ertoe verplicht om, wanneer zij zich voorneemt de toegang bepaald in artikel 5 van de voormelde wet te verlenen, nauwgezet te controleren of het voor de openbare overheid in kwestie onontbeerlijk is elk van de informatiegegevens opgesomd in artikel 3 van die wet te kennen om haar taak te kunnen volbrengen en vooraf zorgvuldig te bepalen welke "taken" in aanmerking kunnen worden genomen.

Deze dubbele controle door de Regering is des te noodzakelijker daar de Raad van State niet alle feitelijke gegevens kent op basis waarvan hij zelf zulk een controle

.../...

zou kunnen uitoefenen. Die controle behoort des te nauwgezet te worden uitgeoefend daar artikel 22, eerste lid, van de Grondwet thans bepaalt dat "ieder ... recht (heeft) op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald".

Daarom zou het verslag aan de Koning de taak in kwestie uitdrukkelijker moeten bepalen, zoals het toekennen van tegemoetkomingen aan de werkgevers die personen met een handicap tewerkstellen.

2. Artikel 2, eerste lid en tweede lid, 3°, van het ontworpen besluit is in de volgende bewoordingen gesteld :

"De met toepassing van artikel 1 verkregen informatie mag slechts worden gebruikt voor de in dat artikel vermelde doeleinden. Zij mag niet aan derden worden meegedeeld.

Voor de toepassing van het eerste lid worden niet als derden beschouwd :

(...).

3° binnen de perken van de informatie die hun ter beschikking moet worden gesteld, de natuurlijke of rechtspersonen, de feitelijke verenigingen en de instellingen van Belgisch recht die een opdracht van algemeen nut vervullen, voor het uitvoeren van de taken die hun bij een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling betreffende de sociale integratie van gehandicapten en hun inschakeling in het arbeidsproces worden toevertrouwd".

.../...

Artikel 5, eerste en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 luidt echter als volgt :

"De Koning verleent toegang tot het Rijksregister aan de openbare overheden, de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, de notarissen en gerechtsdeurwaarders, voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen, alsmede de Belgische Nationale Orde van Advocaten, met als enig doel aan de advocaten de informatie mede te delen die zij nodig hebben voor de taken die zij als medewerkers van het gerecht vervullen.

De Koning, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ingesteld bij de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, kan bij in Ministerraad overlegd besluit :

- a) de toegang uitbreiden tot instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen; de Koning wijst deze instellingen nominatief aan;
- b) aan instellingen van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervullen en die Hij nominatief aanwijst, de mededeling verlenen van de nodige informatiegegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, 1^o tot 9^o, en tweede lid, uitsluitend voor de uitvoering van wetenschappelijke, navorsings- en onderzoekswerkzaamheden, binnen de perken van de informatiegegevens die hen ter beschikking moeten worden gesteld uitsluitend voor de uitvoering van die werkzaamheden; de instellingen mogen slechts over de bedoelde informatiegegevens beschikken gedurende de tijd nodig voor de uitvoering van die werken en enkel tot dat doel; de Koning bepaalt de andere voorwaarden waaraan deze instellingen moeten voldoen om mededeling van deze informatiegegevens te bekomen".

.../...

Als men ervan uitgaat dat artikel 2, tweede lid, 3°, van het ontwerp van besluit een "mededeling" toestaat die in feite veel weg heeft van een "toegang", in de zin van artikel 5 van de wet, zou de onwettigheid van de voorgenomen machtiging vaststaan, aangezien daarbij wordt voorbijgegaan aan de garanties vermeld in artikel 5, tweede lid, a, namelijk : het inwinnen van het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de beraadslaging in de Ministerraad, het bij name aanwijzen van de instelling.

Men zou er ook van uit kunnen gaan dat wanneer de Dienst informatiegegevens uit het Rijksregister aan derden meedeelt, zulks geen eigenlijk recht op toegang vormt en evenmin te maken heeft met de regeling inzake mededelingen voor wetenschappelijke doeleinden, bedoeld in b. Deze tweede interpretatie doet de vraag rijzen of de door de Koning verleende machtiging niet overbodig is.

Hoewel de gemachtigde ambtenaar erop gewezen heeft dat de aldus beschreven moeilijkheid niet heel nieuw is, inzonderheid in de aangelegenheden die onder de sociale bescherming ressorteren, zou ze stellig opnieuw moeten worden onderzocht in het licht van de inwerkingtreding van artikel 22 van de Grondwet en van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Daarom zou het nuttig zijn het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen opdat er uit juridisch oogpunt klaarheid komt over de kwestieuze beginselen. De Raad van State wijst er echter nu reeds op dat

.../...

het koninklijk besluit van 30 januari 1995 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap (1) - in een zeer verwant domein - niet in zulk een indirecte toegang heeft voorzien. Ook dat gegeven zou moeten aanzetten tot een nieuw en grondig onderzoek van de kwestie op basis van vergelijking.

Bijzondere opmerkingen.

Aanhef.

Tweede en derde lid.

Aangezien deze leden niet verwijzen naar de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dienen zij te vervallen.

Vierde lid.

De verwijzing naar de artikelen 1 en 36 van het decreet, die geen betrekking hebben op de taken van de Dienst, dienen te vervallen.

(1) Belgisch Staatsblad, 9 maart 1995.

Vijfde lid.

In plaats van "Gelet op de wet ..., inzonderheid op artikel 5;" schrijve men "Gezien de wet ..., inzonderheid artikel 5;".

Bepalend gedeelte.Artikel 1.

In het ontworpen 1° schrijve men "in contanten" in plaats van "in speciën"; in het ontworpen 3° "naaste familieleden" in plaats van "naasten" en "arbeidsmilieu" in plaats van "arbeidsmidden".

Artikel 2.

In het ontworpen 3° schrijve men "naar Belgisch recht" en niet "van Belgisch recht".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

assesseurs de la
section de législation,

P. GOTHOT,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur.
La note du Bureau de coordina-
tion a été rédigée et exposée
par M. M. BAUWENS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitge-
bracht door de H. J. REGNIER,
eerste auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door
de H. M. BAUWENS, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.