ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 20 février 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées aux informations du Registre national des personnes physiques", a donné le 22 janvier 1997 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 februari 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan het "Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées" (Waals Agentschap voor de integratie van gehandicapte personen) toegang wordt verleend tot de informatie-gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 22 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

1. L'article 5 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.

Cette 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 ainsi que s'il correspond à une finalité légitime, au sens de 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, que l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées accède aux données du registre afin d'identifier les personnes handicapées qu'il s'agit d'aider, il est permis de se demander si la consultation du registre se justifie lorsqu'il s'agit d'agréer ou de subventionner tout service agissant dans le domaine de l'intégration des handicapés et, à défaut d'initiative extérieure, de créer un tel service (article 23 du décret).

Selon les informations communiquées par le fonctionnaire délégué,

> "Les données visées à l'article 3, 1° à 9°, et alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques sont nécessaires pour pouvoir établir en priorité le dossier de la personne handicapée, tel que visé à l'article 20 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées.
>
> A la lecture de l'article 17 du décret précité, on peut regrouper les prestations octroyées par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées en deux catégories bien distinctes :
>
> - les prestations individuelles qui sont des interventions accordées à la personne handicapée suite à son admission au bénéfice des dispositions du décret du 6 avril 1995;

- les prestations collectives qui sont des subventions accordées par l'Agence aux institutions qu'elle agrée.

L'accès aux informations du registre national est utile pour la constitution du dossier de base de la personne handicapée et l'octroi des prestations individuelles.

L'accès aux informations ad hoc ne concerne donc pas les prestations collectives octroyées par l'Agence wallonne".

En conséquence, la référence dans l'article 1er, alinéa 1er, à l'article 23 du décret précité doit être omise.

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, décrétale 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° à 9°, 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 devait considérer que le projet d'arrêté, en son article 2, alinéa 2, 3°, autorise une "communication" qui s'apparente en réalité à un "accès", au sens de l'arti-

cle 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'agence, 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, l'autorisation accordée par le Roi serait apparemment 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, mérite d'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 devrait, elle aussi, conduire à un réexamen approfondi de la question, d'un point de vue comparatif, afin de prévenir toute discrimination.

3. En son article 1er, l'arrêté royal en projet permet à l'agence d'accéder aux informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, de la loi du 8 août 1983, ainsi qu'à l'historique complet de ces neuf données (article 3, alinéa 2, de la loi).

L'extension dans le temps de l'accès à l'historique de ces neuf 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

(1) Moniteur belge, 9 mars 1995.

données inadéquates, dénuées de pertinence ou excessives (1) (2).

Ce "droit à l'oubli" - qui "confère à la personne une maîtrise de son passé qui dépasse largement le champ de sa vie privée (...) peu importe finalement (son) contenu (...), public ou privé, l'essentiel est que la personne concernée ne désire pas le voir ressurgir" (3) - 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 personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981, et approuvée par la loi du 17 juin 1991. 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 pour-

---

(1) Des moyens modernes de traitement automatisé des données ont permis d'enregistrer et de communiquer neuf données à caractère personnel, et leurs modifications successives, concernant environ 10 millions de personnes, depuis la date de leur naissance et pendant trente ans à compter de la date de leur décès. Les mêmes moyens devraient permettre de limiter l'accès au registre national aux seules données récentes nécessaires à l'accomplissement des missions incombant à l'autorité qui consulte ledit registre - comme le veut la loi.

(2) En ce sens, voyez notamment les avis de la section de législation L. 22.290/2, du 19 mai 1993 et L. 22.874/2, L. 22.884/2, L. 22.896/2, L. 22.999/2, du 28 mars 1994.

(3) R. LETTERON, Le droit à l'oubli, Revue du droit public, 1996, pp. 385-424, ici p. 407.

raient poursuivre légitimement les traitements de données instaurés par l'agence (1).

C'est pourquoi, des critères pertinents pour déterminer cette limite temporelle doivent être recherchés avec la collaboration de l'Agence.

Selon les informations transmises au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, "une période de cinq ans précédant la communication des informations requises semble raisonnable".

Il convient que le texte examiné soit complété à cet égard.

---

(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.

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.

Deze 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 nauwgezetter 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".

Hoewel de omstandigheid dat het "Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées" (Waals Agentschap voor de integratie van gehandicapte personen) toegang krijgt tot de gegevens van het register teneinde de gehandicapten die geholpen moeten worden te identificeren, beantwoordt aan een wettig doel in de zin van artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, kan terecht de vraag rijzen of de raadpleging van het register gerechtvaardigd is wanneer het de bedoeling is deze of gene dienst die op het gebied van de integratie van gehandicapten actief is te erkennen of te subsidiëren, of, bij ontstentenis van initiatief van buitenaf, zelf zulk een dienst op te richten (artikel 23 van het decreet).

De gemachtigde ambtenaar heeft aan de Raad van State de volgende inlichtingen meegedeeld :

> "Les données visées à l'article 3, 1° à 9°, et alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques sont nécessaires pour pouvoir établir en priorité le dossier de la personne handicapée, tel que visé à l'article 20 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées.
>
> A la lecture de l'article 17 du décret précité, on peut regrouper les prestations octroyées par l'Agence Wallonne pour l'intégration des personnes handicapées en deux catégories bien distinctes :
>
> - les prestations individuelles qui sont des interventions accordées à la personne handicapée suite à son

admission au bénéfice des dispositions du décret du 6 avril 1995;

- les prestations collectives qui sont des subventions accordées par l'Agence aux institutions qu'elle agrée.

L'accès aux informations du registre national est utile pour la constitution du dossier de base de la personne handicapée et l'octroi des prestations individuelles.

L'accès aux informations ad hoc ne concerne donc pas les prestations collectives octroyées par l'Agence wallonne".

Bijgevolg behoort de verwijzing naar artikel 23 van het voormelde decreet in artikel 1, eerste lid, te vervallen.

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 naar Belgisch recht die opdrachten van algemeen nut vervullen, voor het uitvoeren van de taken die hun bij een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling betreffende de integratie van gehandicapten 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° tot 9°, 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 het Agentschap 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. Volgens die tweede interpretatie zou de door de Koning verleende machtiging kennelijk overbodig zijn.

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, ten einde elke discriminatie te voorkomen.

3. Artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit verleent het Agentschap toegang tot de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, van de wet van 8 augustus 1983 en tot alle opeenvolgende bijwerkingen van die negen gegevens (artikel 3, tweede lid, van de wet).

Wat de toegang tot de opeenvolgende bijwerkingen van die negen gegevens betreft, mag niet verder in de tijd teruggegaan 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 terzake dienende en overmatige gegevens verbiedt (2) (3).

---

(1) Belgisch Staatsblad, 9 maart 1995.

(2) Moderne middelen van geautomatiseerde gegevensverwerking hebben de registratie en de mededeling mogelijk gemaakt van negen persoonsgegevens en van de opeenvolgende wijzigingen ervan, met betrekking tot zowat 10 miljoen personen, zulks vanaf de datum van hun geboorte en gedurende dertig jaar na de datum van hun overlijden. Diezelfde middelen zouden het mogelijk moeten maken om de toegang tot het Rijksregister - zoals de wet voorschrijft - te beperken tot alleen de gegevens die noodzakelijk zijn opdat de overheid die voormeld register raadpleegt haar taken kan vervullen.

Dat "recht op vergeten" - waardoor de persoon meester wordt van zijn verleden in een mate die de sfeer van het privé-leven ruimschoots overstijgt, waarbij alles bij elkaar weinig rekening wordt gehouden met het openbare of private karakter ervan, doch voornamelijk met de wens van de persoon in kwestie om dat verleden niet weer op te rakelen (1) - wordt gegarandeerd door artikel 5, e, van het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, opgemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981, en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991. De termijn voor het bewaren van de gegevens waarin de wet van 8 augustus 1983 voorziet (dertig jaar na het overlijden van de geregistreerde persoon) staat kennelijk niet in verhouding tot de doeleinden die het Agentschap door de verwerking van gegevens wettig zou kunnen nastreven (2).

Daarom moet samen met het Agentschap worden gezocht naar relevante criteria voor het bepalen van die tijdslimiet.

---

(3) Zie in die zin inzonderheid de adviezen van de afdeling wetgeving L. 22.290/2 van 19 mei 1993 en L. 22.874/2, L. 22.884/2, L. 22.896/2 en L. 22.999/2 van 28 maart 1994.

(3) Naar R. LETTERON, Le droit à l'oubli, Revue du droit public, 1996, blz. 385-424, inzonderheid blz. 407.

(2) Deze opmerking geldt om dezelfde reden 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.

De gemachtigde ambtenaar gaf de Raad van State daaromtrent de volgende inlichting : "Une période de cinq ans précédant la communication des informations requises semble raisonnable".

De onderzochte tekst behoort in dat opzicht te worden aangevuld.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président, voorzitter,
	Y. KREINS, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	J.-M. FAVRESSE,	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 coordination a été rédigée et exposée par M. B. CUVELIER, 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. B. CUVELIER, adjunct-referendaris.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.