

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 3 avril 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers et l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers", a donné le 10 avril 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 3 april 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister en het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister", heeft op 10 april 1996 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 :

"Plusieurs communes ont, en effet, déjà pris l'initiative de consigner dans un registre spécialement constitué à cette fin les contrats patrimoniaux passés entre deux ou plusieurs personnes.

Ces initiatives ne reposant sur aucun fondement réglementaire, il convient dès lors d'instaurer de toute urgence une procédure uniforme visant à constater l'existence de tels contrats et applicable à l'ensemble du pays".

*

* *

I. Le projet d'arrêté se fonde sur l'article 2, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, lequel dispose comme suit :

"Dans ces limites, le Roi détermine la nature de ces informations. Il fixe également les règles suivant lesquelles lesdites informations peuvent être communiquées à des tiers".

.../...

Les limites que la loi assigne ainsi au pouvoir qu'elle attribue au Roi de déterminer la nature des informations mentionnées dans les registres de la population sont établies par le premier alinéa du même article, selon lequel

"Outre les informations que la loi prescrit expressément d'enregistrer, les registres de la population mentionnent les informations relatives à l'identification et à la localisation des habitants ainsi que les informations nécessaires à la liaison avec d'autres fichiers de l'administration communale ou de l'administration centrale".

La loi ne prescrit pas d'enregistrer dans les registres de la population les informations visées dans le texte du 27° en projet à l'article 1er.

Suivant le délégué du ministre, elles pourraient cependant l'être simplement en vertu d'un arrêté royal, au motif qu'elles seraient "relatives à l'identification" des habitants, au sens de l'article 2, alinéa 1er, précité.

Il invoque, à l'appui de sa thèse, le fait que la déclaration relative au choix d'un des modes de sépulture prévue par la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures est mentionnée dans les registres de la population (1) au même titre, c'est-à-dire en tant qu'"informations relatives à l'identification des habitants"; il estime

(1) Conformément à l'article 1er, 16°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

dès lors pouvoir en déduire que ces termes doivent s'entendre, pour l'application de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1991, dans un sens assez extensif pour couvrir également certaines conventions conclues par les habitants de la commune.

Sans qu'il soit besoin d'apprécier la pertinence d'un tel argument, il suffit de constater que c'est la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures qui impose elle-même, en son article 15bis, de consigner dans les registres de la population la déclaration des dernières volontés quant au mode de sépulture; elle y est donc mentionnée, au regard de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1991, non pas en tant qu'elle concernerait l'identification de son auteur, mais plus simplement parce que la loi prescrit expressément de l'y enregistrer.

Pour le surplus, la notion d'"identification (...) des habitants", à laquelle recourt l'habilitation légale, ne peut recevoir une interprétation à ce point extensive qu'elle pourrait même recouvrir la mention facultative de l'existence de contrats (1), sans priver de tout effet limitatif les dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1991; semblable interprétation irait du

(1) L'article 1er, 27°, en projet fait usage des termes "contrat patrimonial". Cette notion est inexistante, en tant que telle, en droit belge.

reste à l'encontre de l'article 5 (1) 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, puisque l'une des finalités assignées par la loi du 19 juillet 1991 à l'enregistrement de certaines informations en exécution d'un arrêté royal, à savoir précisément l'identification des habitants, cesserait d'être déterminée, comme le requiert pourtant l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 précitée, pour faire place à l'ensemble indéterminé des données pouvant de quelque manière être rapportées au concept d'"identification" le plus largement entendu, ainsi que le suggère le délégué.

Il s'ensuit que l'article 1er du projet excède l'habilitation conférée par l'article 2, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991, et doit par conséquent faire l'objet d'une loi.

La disposition en projet à l'article 2 appelle la même observation, en tant qu'elle vise les informations mentionnées au 27° que l'article 1er du projet a pour objet d'ajouter à l'article 1er de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

La référence à ce 27° doit donc y être supprimée.

(1) "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".

II. Reste, dès lors, à examiner la disposition qui fait l'objet de l'article 2 du projet en tant qu'elle s'appliquerait aux informations visées à l'article 1er, 16° et 22°, dudit arrêté royal du 16 juillet 1992.

Il s'agit, d'une part, de la déclaration des dernières volontés quant au mode de sépulture prévue par l'article 15bis de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures et, d'autre part, de l'opposition exprimée au prélèvement d'organes ou de tissus prévue à l'article 10 de la loi du 13 juin 1986 sur le prélèvement et la transplantation d'organes.

Ces actes de déclaration des dernières volontés quant au mode de sépulture ou d'opposition au prélèvement d'organes ou de tissus humains ne peuvent donner lieu à des traitements de données au sens 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 (1) que pour les finalités légitimes déterminées par les législations qui instituent ces modes particuliers d'expression de la volonté; elles ne peuvent être utilisées qu'en vue de donner effet de droit aux dispositions prises par ou en vertu de ces lois pour régler les conséquences de ces actes.

(1) L'article 1er de cette loi vise, en ses paragraphes 3 et 4, la consultation et la diffusion de données à caractère personnel.

Il ne peut dès lors être admis que ces données touchant à l'intimité de la personnalité puissent être utilisées à d'autres fins que celles déterminées par les législations qui en prévoient le traitement, et en vue desquelles, à l'exclusion de toute autre, les individus qu'elles concernent les ont communiquées à l'autorité publique.

Il s'ensuit que des extraits ou certificats mentionnant l'une ou l'autre des informations précitées ne sauraient légalement être délivrés, comme le prévoit la disposition en projet à l'article 2, à des demandeurs dispensés d'établir que ces documents leur sont nécessaires pour donner application aux dispositions de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures ou de celle du 13 juin 1986 sur le prélèvement et la transplantation d'organes qui déterminent les effets de droit attachés aux actes officiels d'expression de la volonté que prévoit chacune d'elle.

Le projet doit, en conséquence, être d'autant plus fondamentalement revu qu'une telle dispense, résultant d'un simple arrêté, violerait l'article 22 de la Constitution - en vertu duquel la loi garantit la protection du droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale et

.../...

peut seule déterminer les cas et les conditions dans lesquelles ce droit peut être restreint -, et ne présenterait aucune garantie au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1).

(1) Le projet entend déroger, pour ces données sensibles, non seulement au principe selon lequel la délivrance d'un extrait des registres ou d'un certificat établi d'après ces registres n'est permise que si elle est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi (article 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers), mais également à celui en vertu duquel, à moins que la loi n'en dispose autrement, les extraits ou certificats ne peuvent mentionner d'autres informations que celles prévues à l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (article 4, alinéa 1er, du même arrêté royal). Les déclarations de volonté sur lesquelles il porte ne figurent, en effet, pas parmi les informations énumérées dans cette disposition légale.

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 :

"Plusieurs communes ont, en effet, déjà pris l'initiative de consigner dans un registre spécialement constitué à cette fin les contrats patrimoniaux passés entre deux ou plusieurs personnes.

Ces initiatives ne reposant sur aucun fondement réglementaire, il convient dès lors d'instaurer de toute urgence une procédure uniforme visant à constater l'existence de tels contrats et applicable à l'ensemble du pays".

*

* *

I. Het ontwerp van besluit is gegrond op artikel 2, derde lid, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, luidende :

"Binnen die grenzen bepaalt de Koning de aard van deze informatiegegevens. Hij stelt tevens de regels vast volgens welke voormelde informatiegegevens meege-deeld kunnen worden aan derden".

De grenzen die deze wet aldus stelt in verband met de bevoegdheid die ze de Koning verleent om de aard van de in de bevolkingsregisters vermelde informatiegegevens te

.../...

bepalen, worden vastgelegd in het eerste lid van datzelfde artikel, luidende :

"Naast de informatiegegevens waarvan de wet uitdrukkelijk bepaalt dat ze geregistreerd moeten worden, vermelden de bevolkingsregisters de informatiegegevens betreffende de identificatie en de lokalisatie van de inwoners alsook de informatiegegevens die noodzakelijk zijn voor de verbinding met andere bestanden van het gemeentebestuur of van de centrale administratie".

De wet schrijft niet voor dat de informatiegegevens bedoeld in de tekst van het ontworpen onderdeel 27° van artikel 1, in de bevolkingsregisters moeten worden geregistreerd.

Volgens de gemachtigde van de minister volstaat een koninklijk besluit om zulks te regelen, om reden dat die informatiegegevens betrekking hebben op de "identificatie (...) van de inwoners", in de zin van het voornoemde artikel 2, eerste lid.

Ter adstructie van zijn stelling voert hij aan dat de verklaring betreffende de keuze van de wijze van teraardebestelling, voorgeschreven bij de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, in diezelfde hoedanigheid vermeld wordt in de bevolkingsregisters (1), te weten als "informatiegegevens betreffende de identificatie van de inwoners"; hij meent bijgevolg eruit te mogen

(1) Overeenkomstig artikel 1, 16°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister.

afleiden dat die uitdrukking voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 in een vrij ruime zin moet worden verstaan, zodat ze eveneens kan slaan op sommige overeenkomsten die door de inwoners van de gemeente worden gesloten.

Het is overbodig de gegrondheid van zulk een argument te onderzoeken; men kan ermee volstaan vast te stellen dat het artikel 15bis van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging zelf is dat voorschrijft dat in de bevolkingsregisters de verklaring van de laatste wilsbeschikking inzake de wijze van lijkbezorging moet worden opgetekend; vergeleken bij artikel 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 wordt die verklaring er dus in vermeld, niet met het oog op de identificatie van de betrokkene, doch gewoon omdat de wet de registratie ervan in de bevolkingsregisters uitdrukkelijk voorschrijft.

Voorts kan de uitdrukking "identificatie (...) van de inwoners", die voorkomt in de wettelijke machtiging, niet dermate ruim worden geïnterpreteerd dat ze zelfs betrekking kan hebben op de facultatieve vermelding van het bestaan van contracten (1), zonder dat ieder beperkend karakter ontnomen wordt aan de voornoemde bepalingen van artikel 2 van de wet van 19 juli 1991; zulk een interpretatie zou overigens

(1) In het ontworpen artikel 1, 27°, worden de woorden "vermogensrechtelijk contract" gebruikt. Dit begrip bestaat niet als zodanig in het Belgische recht.

strijdig zijn met artikel 5 (1) van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, daar één van de doeleinden die de wet van 19 juli 1991 verbindt aan de registratie van bepaalde informatiegegevens ter uitvoering van een koninklijk besluit, te weten bepaaldelijk de identificatie van de inwoners, niet meer duidelijk omschreven zou zijn, zoals artikel 5 van de voornoemde wet van 8 december 1992 nochtans voorschrijft, en plaats maakt voor een onduidelijk omschreven geheel van gegevens die op enigerlei wijze in verband kunnen worden gebracht met het begrip "identificatie" in de ruimst mogelijke zin, zoals door de gemachtigde wordt voorgesteld.

Daaruit vloeit voort dat artikel 1 van het ontwerp de machtiging verleend op grond van artikel 2, derde lid, van de wet van 19 juli 1991 te buiten gaat en dat het bijgevolg in een wet moet worden opgenomen.

Omtrent de ontworpen bepaling in artikel 2 moet dezelfde opmerking worden gemaakt in zoverre die bepaling betrekking heeft op de informatiegegevens vermeld in onderdeel 27°, die artikel 1 van het ontwerp beoogt toe te voegen in artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister.

-
- (1) 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.

.../...

De verwijzing naar dat onderdeel 27° moet derhalve vervallen.

II. Bijgevolg dient voorts nog de bepaling opgenomen in artikel 2 van het ontwerp te worden onderzocht in zoverre deze toepasselijk is op de informatiegegevens bedoeld in artikel 1, 16° en 22°, van het genoemde koninklijk besluit van 16 juli 1992.

Enerzijds betreft het de verklaring van de laatste wilsbeschikking inzake de wijze van lijkbezorging, voorgeschreven bij artikel 15bis van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, en anderzijds het verzet dat geuit wordt tegen het wegnemen van organen of weefsels, bedoeld in artikel 10 van de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen.

De handeling van verklaring van de laatste wilsbeschikking inzake de wijze van lijkbezorging of de handeling van verzet tegen het wegnemen van menselijke organen of menselijk weefsel kan alleen met het oog op de rechtmatige doeleinden vastgelegd in de wetten die deze bijzondere wijzen van wilsuiting regelen, aanleiding geven tot gegevensverwerking in de zin van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (1); deze handelingen mogen alleen worden gebruikt om rechtens uitwerking te geven

(1) Artikel 1, §§ 3 en 4, van die wet heeft betrekking op de raadpleging en de verspreiding van persoonsgegevens.

aan de bepalingen die door of krachtens die wetten zijn vastgesteld om de gevolgen van die handelingen te regelen.

Derhalve kan niet worden aanvaard dat deze gegevens, die verband houden met de persoonlijke levenssfeer, voor andere doeleinden worden gebruikt dan die welke worden bepaald in de wetten die de verwerking ervan regelen en met het oog waarop, met uitsluiting van enig ander doel, de personen waarop ze betrekking hebben ze aan de overheid hebben medegedeeld.

Daaruit volgt dat de uittreksels of getuigschriften waarop deze of gene van de voornoemde informatiegegevens vermeld staan, niet wettelijk kunnen worden afgegeven, zoals voorgeschreven in de ontworpen bepaling van artikel 2, aan een aanvrager die vrijgesteld wordt van de verplichting om aan te tonen dat hij die stukken nodig heeft met het oog op de toepassing van de bepalingen van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging of van de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen, die de rechtsgevolgen bepalen welke verbonden zijn aan officiële handelingen die een wilsuiting weergeven, zoals in elk van deze wetten wordt voorgeschreven.

Het ontwerp moet bijgevolg des te grondiger worden herzien, daar zulk een vrijstelling, die slechts uit een gewoon besluit voortvloeit, in strijd is met artikel 22 van de Grondwet - krachtens hetwelk de wet de bescherming van het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven waarborgt en alleen de wet kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden dat recht kan

.../...

worden beknot -, en geen enkele garantie biedt uit het oogpunt van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1).

(1) Het ontwerp beoogt, wat die delicate gegevens betreft, niet alleen af te wijken van het beginsel dat een uittreksel uit de registers of een getuigschrift opgemaakt volgens die registers alleen mag worden afgegeven indien zulks voorgeschreven of toegestaan is door of krachtens de wet (artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister), doch ook van het beginsel dat, tenzij de wet anders bepaalt, de uittreksels of getuigschriften geen andere gegevens mogen bevatten dan die waarin artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen voorziet (artikel 4, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit). De verklaringen van wilsuiking waarop het betrekking heeft, behoren immers niet tot de informatiegegevens opgesomd in die wetsbepaling.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. BOUCQUEY,
P. LIENARDY,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit
président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée 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.-L. PAQUET, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. M. BAUWENS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. J.-L. PAQUET,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. M. BAUWENS, adjunct-
referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.

.../...