

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 19 mai 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'Office de la Naissance et de l'Enfance à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification", a donné le 22 septembre 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 mei 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de Dienst voor Geboorte en Kinderen wordt gemachtigd toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken", heeft op 22 september 1999 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. L'avis 18/97 du 24 juillet 1997 de la Commission de la protection de la vie privée est antérieur à la modification du décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la naissance et de l'enfance, par le décret du 8 février 1999, qui a remplacé l'article 2, d, du décret précité, en vue de permettre désormais à l'Office de la naissance et de l'enfance non seulement de "mener des recherches et constituer une documentation dans toutes les disciplines intéressées", mais encore de "recueillir et traiter des données médico-sociales à caractère personnel relatives à la santé des mères ou des futures mères et des enfants".

Cette modification législative aggrave la portée de la réserve émise par la Commission, à propos de l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté en projet, qui permet à l'Office d'"obtenir communication des informations nécessaires à la réalisation d'études ou d'enquêtes qu'il effectue dans le cadre de ses missions".

La Commission avait considéré dans son avis du 24 juillet 1997, que l'autorisation d'accès consentie à cette fin ne pourrait pas l'être dans des conditions de moindre protection des données que celles prévues à l'arrêté royal du 3 avril 1995 fixant les conditions auxquelles les organismes visés à l'article 5, alinéa 2, b, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes

.../...

physiques, doivent satisfaire pour obtenir communication d'informations consignées audit registre (1).

Parmi ces conditions, figurent l'engagement, si les informations reçues en communication du Registre national comprennent celles visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° (nom et prénoms) et/ou 5° (résidence principale) de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, de stocker ces données dans un fichier séparé ne pouvant être mis en relation avec celui contenant les données à caractère scientifique qu'au moyen d'un numéro d'identification interne, les personnes qui au sein de l'organisme ont accès à ce fichier étant désignées nominativement (article 1er, 6°), ainsi que l'engagement à ne diffuser à des tiers les résultats de l'activité scientifique de recherche et d'étude que sous la forme d'informations anonymes n'étant pas de nature, fût-ce de manière indirecte, à permettre l'identification des personnes composant l'échantillon qui a servi de support à l'activité et d'indiquer quelles mesures ont été prévues à cet effet (article 1er, 7°).

En outre, l'organisme de recherche doit mentionner la durée d'utilisation des informations obtenues et la justifier dans sa demande de communication des informations (article 5, alinéa 3), l'arrêté d'autorisation fixant le délai à l'expiration duquel les données doivent être effacées (article 6, 3°).

(1) Moniteur belge du 25 avril 1995.

Le présent arrêté reste en défaut de déterminer des règles protectrices analogues, contrairement à ce qu'avait préconisé la Commission; le décret du 8 février 1999 renforce pourtant la nécessité d'arrêter de telles règles.

Au demeurant, il ne saurait être passé outre à l'avis de la Commission, sans enfreindre la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, maintenant que le délai fixé pour sa transposition est expiré.

En effet, l'article 11 de la directive prévoit que lorsque des données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, ce qui sera le cas ici, le responsable du traitement doit fournir à cette personne une série d'informations, sauf si cela se révèle impossible, ou trop difficile, ou si la législation prévoit la communication des données. Mais, dans tous ces cas, les Etats membres doivent prévoir "des garanties appropriées", qui viennent se substituer à l'obligation d'information.

La Belgique ne saurait plus, aujourd'hui, s'exonérer de l'obligation européenne de prévoir de telles garanties.

L'arrêté royal présentement examiné doit, dès lors, être complété par l'énoncé de garanties de cette nature, si elles peuvent trouver une base juridique dans la législation existante, par exemple dans l'article 9 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. La question du consentement explicite des personnes consultées ou interpellées à l'occasion des enquêtes devrait être réglée par la même occasion dans l'arrêté, comme le préconise l'avis de la Commission de la protection de la vie privée.

Sans quoi, l'arrêté royal en projet, si l'article 1er, alinéa 2, y est maintenu, ne pourrait être pris qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal d'exécution de la loi modificative du 11 décembre 1998, qui devra prévoir pareilles garanties.

2. L'accès aux données visées à l'article 3, alinéa 1er, 6°, de la loi (à savoir le lieu et la date du décès) n'est pas prévu par le projet. Le Conseil d'Etat n'en aperçoit pas la raison.

Examen du projet

Préambule

Alinéas 1er et 3

Les textes dont le rappel serait jugé utile pour la détermination de la portée de l'arrêté ne doivent pas être visés sous forme de référents, mais faire l'objet d'un considérant.

.../...

C'est le cas des alinéas 1er et 3 du projet dans lesquels il convient de remplacer le mot "Vu" par le mot "Considérant".

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

Alinéa 3

La référence 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 sera complétée par le renvoi à la loi du 11 décembre 1998, qui le modifie, si celle-ci venait à entrer en vigueur avant la signature de l'arrêté royal présentement examiné.

Alinéa 4 nouveau

Il convient d'insérer un nouvel alinéa visant l'avis de l'inspecteur des Finances.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations formulées dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Algemene opmerkingen

1. Advies 18/97 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, uitgebracht op 24 juli 1997, is van vroegere datum dan de wijziging van het decreet van 30 maart 1983 houdende oprichting van de Dienst voor Geboorte en Kinderen (O.N.E.), aangebracht bij het decreet van 8 februari 1999, waarbij artikel 2, d, van het voornoemde decreet is vervangen, ten einde de Dienst voor Geboorte en Kinderen voortaan de mogelijkheid te bieden niet alleen "opzoeken uit (te) voeren en een documentatie in alle betrokken disciplines samen (te) stellen", maar ook "medisch-sociale gegevens van persoonlijke aard in (te) winnen en (te) bewerken betreffende de gezondheid van de moeders of aanstaande moeders en de kinderen".

De draagwijdte van het door de Commissie geuite voorbehoud met betrekking tot artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit, op grond waarvan de Dienst "mededeling (mag) krijgen van de informatiegegevens voor de nodige uitvoering van studies of onderzoeken in het kader van zijn opdrachten", wordt met deze wetswijziging des te klemmender.

De Commissie heeft in haar advies van 24 juli 1997 gesteld dat de machtiging tot toegang die daarvoor wordt verleend, niet zou mogen leiden tot een geringere bescherming van de gegevens dan die bepaald in het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de instellingen bedoeld in artikel 5, tweede lid, b, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen moeten voldoen om

.../...

mededeling te verkrijgen van informatiegegevens die in dit register opgenomen zijn (1).

Tot die voorwaarden behoort enerzijds ook de verbintenis, indien de van het Rijksregister ontvangen informatie de gegevens bevat bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° (naam en voornamen) en/of 5° (hoofdverblijfplaats) van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, om deze gegevens in een apart bestand op te slaan dat slechts met het bestand dat de gegevens van wetenschappelijke aard bevat in verband gebracht kan worden door middel van een intern identificatienummer, waarbij de personen die binnen de instelling toegang tot dat bestand hebben, bij name worden aangewezen (artikel 1, 6°). Anderzijds behoort daartoe de verbintenis om de resultaten van de wetenschappelijke navorsings- en onderzoeksactiviteit slechts aan derden te verstrekken in de vorm van anonieme informatie, waardoor de identiteit van de personen die de steekproef vormen waarop de activiteit heeft gesteund, niet, zelfs niet indirect, kan worden achterhaald en aan te geven welke maatregelen daartoe in uitzicht zijn gesteld" (artikel 1, 7°).

De instelling die aan navorsing wil doen moet bovendien vermelden hoe lang de medegedeelde informatie zal worden gebruikt en behoort dit te motiveren in de aanvraag om mededeling van informatie (artikel 5, derde lid), aangezien in het machtigingsbesluit de termijn wordt bepaald waarna de gegevens dienen te worden uitgewist (artikel 6, 3°).

(1) Belgisch Staatsblad van 25 april 1995.

In tegenstelling tot hetgeen de Commissie had aanbevolen, wordt in het onderhavige besluit nagelaten in soortgelijke beschermingsmaatregelen te voorzien; het decreet van 8 februari 1999 zet de noodzaak om zulke regels vast te stellen evenwel kracht bij.

Er kan voorts niet voorbij gegaan worden aan het advies van de Commissie, zonder een inbreuk te plegen op richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, nu de termijn voor de omzetting ervan is verstreken.

Immers, artikel 11 van de richtlijn bepaalt dat wanneer de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen, wat hier het geval is, de voor de verwerking verantwoordelijke aan die betrokkene een reeks inlichtingen moet verstrekken, behalve wanneer dat onmogelijk of veel te moeilijk blijkt te zijn, of wanneer de verstrekking van die gegevens bij wet is voorgeschreven. Maar in al deze gevallen dienen de Lid-Staten te zorgen voor "passende waarborgen", die dan in de plaats komen van de informatieverplichting.

België zou zich thans niet meer kunnen onttrekken aan de Europese verplichting om in zulke waarborgen te voorzien.

Het thans onderzochte koninklijk besluit dient derhalve te worden aangevuld met de vermelding van zulke waarborgen, indien deze enige rechtsgrond kunnen putten uit

.../...

de bestaande wetgeving, bijvoorbeeld uit artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. De kwestie van de uitdrukkelijke instemming van personen die naar aanleiding van de onderzoeken geraadpleegd of ondervraagd zijn, zou meteen in het besluit moeten worden geregeld, zoals wordt aanbevolen in het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Zo niet kan het ontworpen koninklijk besluit, mocht artikel 1, tweede lid, erin behouden blijven, pas worden uitgevaardigd na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot uitvoering van de wijzigingswet van 11 december 1998, dat in zulke waarborgen behoort te voorzien.

2. In het ontwerp wordt niets gesteld over de toegang tot de gegevens waarvan sprake is in artikel 3, eerste lid, 6°, van de wet (te weten de plaats en datum van overlijden). De Raad van State ziet niet in waarom.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Eerste en derde lid

Indien men het dienstig acht een bepaalde regeling in herinnering te brengen om de strekking van het besluit aan te geven, dient zulks niet te geschieden in de vorm van

.../...

een aanhefverwijzing, maar dient die regeling vermeld te worden in de considerans.

Dat geldt voor het eerste en derde lid van het ontwerp, waarin de woorden "Gelet op" behoren te worden vervangen door het woord "Gezien".

Ten gevolge van die vervanging moet het woord "op" na het woord "inzonderheid" vervallen.

Derde lid

De verwijzing naar artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens dient te worden aangevuld met de verwijzing naar de wet van 11 december 1998, die dat artikel wijzigt, voor het geval dat die wet in werking treedt nog vóór het thans onderzochte koninklijk besluit ondertekend wordt.

Nieuw vierde lid

Er behoort een nieuw lid te worden ingevoegd dat verwijst naar het advies van de inspecteur van financiën.

.../...

Slotopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp is op verschillende plaatsen voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Opschrift

Het zou correcter zijn te schrijven :

"Koninklijk besluit waarbij de Dienst ... wordt gemachtigd zich toegang te verschaffen tot ... (voorts zoals in het ontwerp)". Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 1.

Artikel 2

In het tweede lid zou geschreven moeten worden :

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

1° de natuurlijke personen op wie ... (voorts zoals in het ontwerp)".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur
chef de section. La note du Bureau
de coordination a été rédigée et
exposée par Mme F. CARLIER,
référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur-afdelingshoofd. De nota
van het Coördinatiebureau werd
opgesteld en toegelicht door
Mevr. F. CARLIER, 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,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS