

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, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "autorisant la division du Financement de la Politique du Logement, la division de la Politique du Logement et les divisions de l'Aménagement du Territoire, du Logement et des Monuments et Sites d'Anvers, du Limbourg, de la Flandre orientale, du Brabant flamand et de la Flandre occidentale de l'administration de l'Aménagement du Territoire, du Logement et des Monuments et Sites du Ministère de la Communauté flamande à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification", a donné le 27 octobre 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 mei 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en van het gebruik van het identificatienummer in hoofde van de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, de afdeling Woonbeleid en de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, en Monumenten en Landschappen in Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 27 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJETPréambuleAlinéa 2 (nouveau)

Le projet examiné abroge l'arrêté royal du 30 mai 1994 autorisant la direction du logement de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement du Ministère de la Communauté flamande à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques; celui-ci doit, dès lors, être visé dans un alinéa 2 nouveau du préambule.

Alinéa 2

L'alinéa 2 du préambule vise la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, "notamment l'article 5". Ce visa doit être remplacé par un considérant, pour manifester qu'il ne s'agit pas du fondement juridique de l'arrêté en projet, mais du rappel que celui-ci n'échappe pas au champ d'application de certaines dispositions de la loi du 8 décembre 1992, parmi lesquelles figure l'article 5, comme l'a préconisé le Conseil d'Etat dans plusieurs de ses avis.

.../...

Alinéas 5 et 6

S'agissant d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas un mois, il est d'usage de rédiger ces alinéas ainsi qu'il suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres du 4 décembre 1998 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

"Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 27 octobre 1999, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

DispositifArticle 2

Cet article autorise la communication d'informations contenues dans le Registre national "pour l'exécution d'analyses, d'études et d'enquêtes portant sur les besoins en logement de la population".

Une telle autorisation d'accès ne saurait être consentie 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 (Moniteur belge du 25 avril 1995),

.../...

comme la Commission de la protection de la vie privée et le Conseil d'Etat l'ont déjà observé à plusieurs reprises.

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) 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°). S'y trouve également 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°).

Or, le présent arrêté autorise la communication de nom, prénoms, et résidence principale, mais il reste en

.../...

défaut de déterminer des règles protectrices analogues à celles qui viennent d'être rappelées.

Dès lors que le délai de transposition de 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, est maintenant expiré, cette lacune de l'arrêté en projet doit obligatoirement être comblée.

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 suffisante 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 participer aux enquêtes entreprises devrait être réglée par la même occasion dans l'arrêté, comme la Commission de la protection de la vie privée et le Conseil d'Etat l'ont déjà recommandé (voyez e.a. l'avis du 28 mars 1994 de la section de législation sur l'arrêté royal du 3 avril 1995, précité).

A défaut d'être complété dans le sens qui vient d'être indiqué, l'arrêté royal en projet, si l'article 2 y est maintenu, ne saurait être pris qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal d'exécution de la loi du 11 décembre 1998 transposant 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 de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui prévoira pareilles garanties.

Article 6

Cet article trouverait mieux sa place dans un article 2 nouveau. La numérotation des articles sera revue en conséquence ainsi que l'intitulé du chapitre III.

Observation finale

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERPAanhefTweede lid (nieuw)

Bij het onderzochte ontwerp wordt het koninklijk besluit van 30 mei 1994 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor het bestuur Huisvesting van de administratie Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap opgeheven. Naar dat besluit behoort dan ook te worden verwezen in een nieuw tweede lid van de aanhef.

Tweede lid

Het tweede lid van de aanhef vermeldt de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, "inzonderheid (...) artikel 5". Deze vermelding in de aanhef die begint met de woorden "Gelet op ..." behoort te worden vervangen door een considerans, om aan te geven dat het niet gaat om de rechtsgrond van het ontworpen besluit, maar om de herinnering dat dit besluit niet buiten de werkingssfeer valt van sommige bepalingen van de wet van 8 december 1992, waaronder ook artikel 5, zoals de Raad van State in verschillende van zijn adviezen heeft benadrukt.

.../...

Vijfde en zesde lid

Aangezien het om een verzoek om binnen een maand advies te geven gaat, is het gebruikelijk deze leden als volgt te stellen :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad van 4 december 1998 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 27 oktober 1999, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

DispositiefArtikel 2

Bij dit artikel wordt toestemming verleend tot het mededelen van informatiegegevens vervat in het Rijksregister "voor het uitvoeren van analyses, studies en onderzoeken met betrekking tot de huisvestingsbehoeften van de bevolking".

Het verlenen van zulk een machtiging tot toegang zou niet 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 inzage te verkrijgen van informatiegegevens die in dit register opgenomen zijn (Belgisch Staatsblad van 25 april 1995), zoals de

.../...

Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de Raad van State reeds herhaaldelijk hebben opgemerkt.

Tot die voorwaarden behoort enerzijds de verbintenis, indien de van het Rijksregister ter inzage ontvangen informatie de gegevens bevat bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° (naam en voornamen) 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°).

.../...

Hoewel bij het onderhavige besluit toestemming wordt verleend tot het mededelen van de naam, de voornamen en de hoofdverblijfplaats, wordt daarin echter nagelaten te voorzien in beschermingsmaatregelen zoals die welke hierboven in herinnering zijn gebracht.

Aangezien de termijn voor de omzetting van 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, is verstreken, dient deze tekortkoming van het ontworpen besluit te worden weggewerkt.

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 kan zich thans niet meer 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 voldoende 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 bij de onderzoeken geraadpleegd zijn of verzocht zijn daaraan deel te nemen, zou meteen in het besluit moeten worden geregeld, zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de Raad van State vroeger reeds hebben aanbevolen (zie onder andere het advies van 28 maart 1994 van de afdeling wetgeving over het voormelde koninklijk besluit van 3 april 1995).

Als het ontworpen koninklijk besluit niet wordt aangevuld in de zopas aangegeven zin en als artikel 2 erin behouden blijft, zal dat besluit pas kunnen worden uitgevaardigd na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de 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 vrij verkeer van die gegevens, welk besluit in zulke waarborgen behoort te voorzien.

Artikel 6

Dit artikel zou beter op zijn plaats zijn in een nieuw artikel 2. De nummering van de artikelen en het opschrift van hoofdstuk III behoren dienovereenkomstig te worden aangepast.

.../...

Slotopmerkingen

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

Opschrift

Het zou correcter zijn te schrijven :

"Koninklijk besluit waarbij de afdeling ... worden gemachtigd zich toegang te verschaffen tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken". Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 1.

Artikel 1

Men schrijve : "regelgeving" in plaats van "reglementering".

Artikel 3

In het eerste lid schrijve men "met toepassing" in plaats van "bij toepassing".

.../...

In het tweede lid zou geschreven moeten worden :

"Voor de toepassing van het eerste lid worden, wat de met toepassing van artikel 1 verkregen informatiegegevens betreft, niet als derden beschouwd :

- 1° de natuurlijke personen op wie ... (voorts zoals in het ontwerp)".
- 2° ... de informatiegegevens die hun krachtens die aanwijzing medegedeeld kunnen worden ...

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,
référéndaire.

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