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 13 juillet 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant la Société flamande du logement et les sociétés de logement social agréées par elle à accéder au Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification", a donné le 17 mai 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 juli 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en van het gebruik van het identificatienummer ervan in hoofde van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de door haar erkende sociale huisvestingsmaatschappijen", heeft op 17 mei 2000 het volgende advies gegeven :

Observation liminaire

L'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques prévoit 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 nécessaire 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 à laquelle le Gouvernement doit procéder sous le contrôle de la Commission de la protection de la vie privée et de la section de législation, est d'autant plus utile que le Conseil d'Etat ne connaît pas tous les éléments de fait qui lui permettraient d'y procéder lui-même de façon approfondie. Elle doit être d'autant plus minutieuse que l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution reconnaît que

> "Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi." (1).

Le rapport au Roi et le préambule de l'arrêté doivent établir de façon précise le résultat de ces vérifications et ne reprendre que des éléments d'appréciation qui sont à jour.

Or, le préambule de l'arrêté en projet transmis au Conseil d'Etat vise le décret du Conseil flamand du 21 décembre 1988 portant création d'une Société flamande du logement, "tel que modifié par le décret du 12 décembre 1990". Mais ce texte a été abrogé par le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement (à l'exception des articles 2, § 1er, et 6, alinéa 1er, pour autant que cette disposition concerne l'attribution à la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij de biens, droits et obligations de ses ayants droit, en vertu de l'article 105, 1°, du décret du 15 juillet 1997). Cette abrogation est intervenue le

---

(1) Tels sont les termes (légèrement adaptés) de très nombreux avis de la section de législation (voyez, par exemple, l'avis n° L. 29.816/2).

1er novembre 1997 (en vertu de l'article 114, § 1er, 5°, du décret précité, publié au Moniteur belge le 19 août 1997).

A la même date, est entré en vigueur le titre V du décret du 15 juillet 1997, qui contient la nouvelle réglementation de la "Vlaamse Huisvestingsmaatschappij" et des sociétés de logement social.

Se pose, dès lors, la question si la Commission de la protection de la vie privée s'est prononcée en connaissance de cause dans son avis n° 38/97 du 10 décembre 1997, donné sur un projet d'arrêté non adapté aux modifications législatives intervenues entre sa saisine initiale et l'énoncé de son avis.

Le nouveau texte décrétal, pour ce qui concerne les dispositions qui intéressent l'arrêté en projet, ne comporte aucune modification de fond du décret initial. Dès lors, on peut admettre qu'il n'y a pas lieu de solliciter à nouveau l'avis de la Commission de la protection de la vie privée.

Toutefois, le préambule et le rapport au Roi seront adaptés en conséquence.

Examen du projet

Intitulé

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

Préambule

Alinéas 2 et 3

1. 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 visas, mais faire l'objet d'un considérant (1).

En outre, il est à noter que le décret du Conseil flamand du 21 décembre 1988 portant création d'une Société flamande de logement a été abrogé par le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, à l'exception des articles 2, § 1er, et 6, alinéa 1er, pour autant que cette disposition concerne l'attribution à la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij de biens, droits et obligations.

---

(1) En ce qui concerne la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel visée à l'alinéa 3 du préambule du projet examiné, voyez notamment l'avis n° L. 29.064/2 du 26 mai 1999 :

"L'alinéa 2 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 des 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.".

2. 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.

Par ailleurs, cet alinéa doit être rédigé comme suit :

"Considérant que la loi du 8 décembre 1992 ..., notamment l'article 5, trouve à s'appliquer.".

3. Le texte néerlandais de l'alinéa 4 doit être rédigé en tenant compte de l'observation formulée dans la version néerlandaise du présent avis.

Dispositif

Article 1er

La Société flamande du logement et les sociétés de logement social agréées pourront accéder (notamment) aux informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 6°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Aux termes du rapport au Roi,

"Les informations relatives aux nom et prénoms (1°), lieu et date de naissance (2°), sexe (3°), nationalité (4°), résidence principale (5°) et lieu et date de décès (6°) sont les informations nécessaires pour constituer un dossier relatif à une personne physique.".

Le rapport au Roi précise encore ce qui suit :

"La connaissance de certaines de ces informations peut également s'avérer nécessaire pour d'autres raisons :

- la résidence principale (5°) : il y a des locataires qui abandonnent leur logement sans communiquer leur nouvelle adresse et qui ont encore des dettes vis-à-vis de la société. Dans ce cas, la société de logement doit connaître la nouvelle adresse pour pouvoir recouvrer cette dette. Par la même occasion, on peut également vérifier si les occupants ou les acheteurs d'un logement social satisfont à l'obligation qui leur est imposée d'occuper ce logement;

- le lieu et la date de naissance (2°) : le loyer réel d'un logement social est déterminé entre autres éléments par l'âge des occupants.".

Ainsi précisée, la nécessité d'accéder à ces diverses données est justifiée, à suffisance de droit, sauf en ce qui concerne la nationalité et le lieu de naissance (informations visées sub 2° et 4°) : la constitution d'un dossier personnel n'implique pas, en effet, dans tous les cas, la divulgation de la nationalité et du lieu de naissance.

Sauf à établir dans le rapport au Roi que cette exigence est à la fois nécessaire et compatible avec les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, il n'y a, dès lors, pas lieu, pour l'accomplissement des missions incombant à la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij et aux sociétés agréées, que le Roi autorise l'accès auxdites mentions dans le cas présent.

Observation finale

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

Voorafgaande opmerking

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 gerechtigd zijn te kennen.

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

Kan aldus worden aangenomen dat de omstandigheid dat een taak wordt opgedragen een indirecte gerechtigheid inhoudt om informatie te kennen, toch neemt dit niet weg dat de inachtneming van het wettigheidbeginsel de Regering ertoe verplicht om, wanneer ze 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 komen.

Deze tweevoudige controle die de Regering moet verrichten onder het toezicht van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de afdeling

wetgeving, is des te nuttiger daar de Raad van State niet alle feitelijke gegevens kent op basis waarvan hij zelf zulk een grondige controle zou kunnen uitoefenen. Die controle behoort des te nauwgezetter te worden uitgeoefend daar artikel 22, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

> "Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald." (1).

Het verslag aan de Koning en de aanhef van het besluit moeten duidelijk het resultaat van die controles aangeven en alleen bijgewerkte beoordelingsgegevens overnemen.

In de aanhef van het aan de Raad van State toegezonden ontwerpbesluit wordt evenwel verwezen naar het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1988 houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, "zoals gewijzigd bij het decreet van 12 december 1990". Maar die regelgeving is opgeheven bij het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (met uitzondering van de artikelen 2, § 1, en 6, eerste lid, voor zover die bepaling betrekking heeft op het toewijzen, aan de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, van goederen, rechten en verplichtingen van haar rechtsvoorgangers, krachtens artikel 105, 1°, van het decreet van 15 juli 1997). Deze opheffing is geschied op 1 november 1997 (krachtens artikel 114, § 1, 5°, van het voormelde decreet, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 19 augustus 1997).

---

(1) Dit zijn de (lichtjes aangepaste) bewoordingen van zeer talrijke adviezen van de afdeling wetgeving (zie bij voorbeeld nr. L. 29.816/2).

Op dezelfde datum is titel V van het decreet van 15 juli 1997, die de nieuwe regelgeving van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en van de sociale - huisvestings-maatschappijen bevat, in werking getreden .

Bijgevolg rijst de vraag of de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich in haar advies nr. 38/97 van 10 december 1997, met kennis van zaken heeft uitgesproken over een ontwerpbesluit dat niet is aangepast aan de wetswijzigingen die zijn aangebracht tussen de oorspronkelijke adiëring van de commissie en het tijdstip waarop ze haar advies heeft uitgebracht.

De nieuwe decreettekst bevat, voor wat de bepalingen betreft die van belang zijn voor het ontworpen besluit, geen enkele inhoudelijke wijziging van het oorspronkelijke decreet. Bijgevolg kan worden aangenomen dat er geen grond is om de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opnieuw om advies te vragen.

De aanhef en het verslag aan de Koning behoren evenwel dienovereenkomstig te worden aangepast.

Onderzoek van het ontwerp

Opschrift

De wending "in hoofde van" zou vervangen moeten worden door de uitdrukking "wat betreft".

Aanhef

Tweede en derde lid

1. 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 bij die regeling aangehaakt te worden via een considerans (1).

Bovendien zij opgemerkt dat het decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1988 houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij is opgeheven bij het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, met uitzondering van de artikelen 2, § 1, en 6, eerste lid, voor zover deze bepaling betrekking heeft op het toewijzen, aan de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, van goederen, rechten en verplichtingen.

---

(1) Wat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens betreft, waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef van het onderzochte ontwerp, zie onder meer advies nr. L. 29.064/2 van 26 mei 1999 :

"Het tweede lid 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.".

2. 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, moet worden aangevuld met een verwijzing naar de wet van 11 december 1998, die het artikel wijzigt, als deze wet in werking treedt vóór de ondertekening van het voorliggende koninklijk besluit.

Dit lid dient bovendien te worden geredigeerd als volgt :

"Overwegende dat de wet van 8 december 1992 ..., inzonderheid artikel 5, toepasselijk is.".

3. In het vierde lid schrijve men : "Gelet op advies nr. 38/97 ...".

Dispositief

Artikel 1

De Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de erkende sociale - huisvestingsmaatschappijen zullen (onder meer) toegang krijgen tot de informatie genoemd in artikel 3, eerste lid, 1° tot 6°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

In het verslag aan de Koning staat het volgende :

"De gegevens met betrekking tot (1°) naam en voornamen, (2°) geboorteplaats en -datum, (3°) geslacht, (4°) nationaliteit, (5°) hoofdverblijfplaats, en eventueel plaats en datum van overlijden (6°) vormen de minimale informatiegevens die nodig zijn om een dossier met betrekking tot een natuurlijke persoon samen te stellen.".

In het verslag aan de Koning wordt voorts het volgende gepreciseerd :

"Ook om andere redenen kan de kennis van sommige van deze informatiegegevens noodzakelijk blijken :

- de hoofdverblijfplaats (5°) : er zijn huurders die verhuizen zonder hun nieuw adres mede te delen en nog schulden hebben tegenover de maatschappij. In dat geval moet de huisvestingsmaatschappij het nieuwe adres kennen om deze schuld te kunnen invorderen. Tevens kan op die manier worden nagegaan of de bewoners of kopers van een sociale woning voldoen aan de hen opgelegde plicht tot bewoning van deze woning;

- de geboorteplaats en datum (2°) : de vaststelling van de reële huurprijs van een sociale woning wordt ondermeer bepaald door de leeftijd van de bewoners.".

Zo gepreciseerd, is de noodzaak om toegang te hebben tot die verschillende gegevens ten genoegen van recht gerechtvaardigd, behalve wat de nationaliteit en de geboorteplaats betreft (informatie genoemd onder 2° en 4°) : het aanleggen van een persoonlijk dossier impliceert immers niet in alle gevallen het onthullen van de nationaliteit en de geboorteplaats.

Behalve indien in het verslag aan de Koning wordt aangetoond dat deze vereiste zowel noodzakelijk is als bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 23 en 191 van de Grondwet, is er bijgevolg geen grond voor dat de Koning de

Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de erkende maatschappijen, voor het vervullen van hun taken, toegang verleent tot de genoemde vermeldingen.

Slotopmerkingen

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar, ten blijke waarvan hierna ten overvloede de volgende tekstvoorstellen worden gedaan :

Artikel 1

In het eerste lid, 1°, schrijve men "lener" in plaats van "ontlener" en in onderdeel 3° schrijve men, gelijk in Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse taal, "leenovereenkomst" of "leningsovereenkomst" in plaats van "ontleningsovereenkomst".

In het derde lid, 3°, schrijve men : "dit besluit" in plaats van "het onderhavig besluit". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 2

In het tweede lid schrijve men :

"Voor de ... worden niet als derden beschouwd :

1° de natuurlijke personen op wie ..."

Artikel 5

Men schrijve : "... met dezelfde regelmaat ... toegezonden."

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, premier président,
de Heren eerste voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. KIRKPATRICK, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw 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 par Mme F. CARLIER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

De kamer was samengesteld uit

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS