

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.432/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 10 juillet 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant le Fonds du Logement des Familles de la Région de Bruxelles-Capitale à accéder au Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification", a donné le 16 mai 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.432/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 juli 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij het Woningfonds van de Gezinnen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest gemachtigd wordt toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken", heeft op 16 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

Alinéas 2 à 7

L'arrêté en projet est pris en application des articles 5, alinéa 2, b), et 8, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, tels que visés à l'alinéa 1er en projet. Ces dispositions constituent le seul fondement légal du texte en projet.

Les alinéas 2 à 7 expriment les conditions légales d'intervention du Roi. Les règles juridiques auxquelles se réfèrent ces alinéas sont déjà mentionnées dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté en projet, à l'exception 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.

Le rapport au Roi doit être utilement complété par cette référence.

Dès lors que le rapport au Roi énoncera ainsi l'ensemble des règles juridiques qui constituent les conditions légales d'intervention du Roi, il n'est pas indispensable de les rappeler dans le préambule. Si ces mentions sont néanmoins maintenues, elles doivent l'être sous forme de considérants et non de visas, dans l'ordre décroissant de leur intensité de force obligatoire et dans l'ordre chronologique.

.../...

Dispositif

Article 2

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 le décret ou en vertu de la loi ou du 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 du 8 août 1983, 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."

Le rapport au Roi doit révéler de façon concrète le résultat de ces vérifications.

Selon les termes du Rapport au Roi,

"... il y a lieu de préciser que les informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° (nom et prénoms), 2° (lieu et date de naissance), 3° (sexe), 4° (nationalité), 5° (résidence principale), et 6° (lieu et date du décès) de la loi du 8 août 1983 précitée, sont les informations minimales nécessaires pour constituer un dossier relatif à une personne physique. Ces données facilitent le travail administratif et augmentent la fiabilité de ces informations."(1).

Ainsi précisée, la nécessité d'accéder à ces diverses données paraît 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. D'autant que l'utilisation du numéro d'identification permettra de réduire les problèmes d'homonymie.

(1) Cette dernière phrase n'apparaît pas dans la version néerlandaise.

Dès lors, sauf à établir dans le rapport au Roi que ces mesures seraient à la fois nécessaires et compatibles avec les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, il n'y a pas lieu que le Roi autorise l'accès aux dites informations pour l'accomplissement des missions incombant au Fonds du logement des Familles.

Article 4

La transmission à la Commission de la liste des personnes autorisées doit être rendue obligatoire.

On écrira donc :

"Art. 4. La liste des membres du personnel (...) (la suite comme au projet), est dressée annuellement et transmise suivant la même périodicité à la Commission de la protection de la vie privée."

Sont ainsi sauvegardées l'uniformité des obligations incombant à l'ensemble des titulaires d'un accès au Registre national et, corrélativement, celle des garanties offertes aux personnes enregistrées. La transmission périodique des listes de personnes autorisées présente l'avantage d'offrir à la Commission une première image des pratiques administratives qui se développent. Le défaut de transmission des listes lui permet de détecter rapidement d'éventuelles irrégularités ou négligences et d'agir en conséquence.

.../...

Si le Gouvernement entend procéder à un allègement de la procédure, il convient que ces mesures de simplification soient justifiées et généralisées à tous les cas similaires, ce qui présuppose le réexamen de l'ensemble des arrêtés pris à ce jour.

Article 5

Aucune justification n'est donnée quant à la raison pour laquelle il doit être dérogé aux règles normales d'entrée en vigueur.

L'article 5 du projet doit, dès lors, être omis.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Tweede tot zevende lid

Het ontworpen besluit is uitgevaardigd met toepassing van de artikelen 5, tweede lid, b) en 8, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals vermeld in het ontworpen eerste lid. Die bepalingen maken de enige rechtsgrond uit van de ontworpen tekst.

De leden 2 tot 7 bevatten de wettelijke voorwaarden waaronder de Koning in deze aangelegenheid kan optreden. De rechtsregels waarnaar die leden verwijzen worden reeds vermeld in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het ontworpen besluit, met uitzondering van artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Het verslag aan de Koning behoort te worden aangevuld met deze verwijzing.

Aangezien in het verslag aan de Koning alle rechtsregels worden vermeld die de wettelijke voorwaarden uitmaken waaronder de Koning in die aangelegenheid kan optreden, is het niet noodzakelijk dat deze ook in de aanhef worden vermeld. Als die vermeldingen evenwel worden behouden, dienen ze te beginnen met het woord "Overwegende ...",

.../...

en niet met de woorden "Gelet op ...", en wel op zodanige wijze dat de hogere regelingen voorafgaan aan de lagere en in chronologische volgorde.

Dispositief

Artikel 2

In artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wordt gesteld dat de Koning aan de openbare overheden toegang verleent tot het Rijksregister voor de informatie die zij krachtens een wet of 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 van 8 augustus 1983 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 op voorhand nauwgezet te bepalen welke taken in aanmerking genomen kunnen worden.

Deze dubbele controle door de Regering, onder toezicht van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de afdeling wetgeving, is des te noodzakelijker daar de Raad van State niet alle feitelijke gegevens kent op basis waarvan hij zelf zulk een nauwgezette controle zou kunnen uitoefenen. Die controle behoort des te nauwgezetter te worden uitgeoefend daar artikel 22, eerste lid, van de Grondwet 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."

In het verslag aan de Koning moet het resultaat van die controle op concrete wijze worden vermeld.

Volgens dat verslag aan de Koning

"... is het nodig te verduidelijken dat de informatiegegevens, bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° (naam en voornamen), 2° (geboorteplaats en -datum), 3° (geslacht), 4° (nationaliteit), 5° (hoofdverblijfplaats) en 6° (plaats en datum van overlijden) van de voormelde wet van 8 augustus 1983, de minimale gegevens zijn die noodzakelijk zijn om een dossier met betrekking tot een natuurlijke persoon samen te stellen." (2).

(2) In de Nederlandse versie van het verslag aan de koning ontbreekt deze zin : "die ... gegevens".

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, temeer daar door het gebruik van het identificatienummer het aantal problemen inzake gelijknamigheid zal worden beperkt.

Behalve indien in het verslag aan de Koning wordt aangetoond dat deze maatregelen zowel noodzakelijk zijn als bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 23 en 191 van de Grondwet, is er bijgevolg geen grond voor dat de Koning toegang verleent tot bovenvermelde informatiegegevens voor het volbrengen van de taken die toekomen aan het Woningfonds van de gezinnen.

Artikel 4

De overlegging aan de Commissie van de lijst van gemachtigde personen moet verplicht worden gemaakt.

Men schrijve derhalve :

"Art. 4. De lijst van de overeenkomstig (...) (voorts zoals in het ontwerp) ... van hun functie, jaarlijks opgesteld en met dezelfde regelmaat toegezonden aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer."

.../...

Aldus worden de eenvormigheid van de verplichtingen die rusten op alle personen die toegang hebben tot het Rijksregister en, daarmee samenhangend, de eenvormigheid van de waarborgen die aan de geregistreeerde personen worden geboden, gewaarborgd. Het periodieke overzenden van de lijsten van personen die toegang hebben tot het Rijksregister biedt het voordeel dat de Commissie hierdoor een eerste idee wordt gegeven van de ontwikkelingen in de bestuurlijke praktijk. Wanneer de lijsten niet worden overgezonden, kan ze snel eventuele onregelmatigheden of nalatigheden opsporen en dienovereenkomstig optreden.

Indien de bedoeling van de Regering erin zou bestaan de procedure te vereenvoudigen, dan zouden die maatregelen tot vereenvoudiging gewettigd moeten worden en zouden ze moeten gelden voor alle soortgelijke gevallen, wat zou betekenen dat alle besluiten die tot nog toe terzake zijn uitgevaardigd opnieuw zouden moeten worden bekeken.

Artikel 5

Er wordt geen enkele rechtvaardiging verstrekt waarom behoort te worden afgeweken van de normale regels inzake de inwerkingtreding.

Artikel 5 van het ontwerp behoort derhalve te vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

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

J. KIRKPATRICK,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
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 M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS