

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.676/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.676/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 14 septembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant la Direction générale de l'Office des Etrangers du Ministère de l'Intérieur à accéder au Registre national des personnes physiques", a donné le 12 mars 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 september 2000 door de Minister van Binnenlandse zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de Algemene Directie van de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gemachtigd wordt toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 12 maart 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE

Les arrêtés récents d'autorisation d'accès au Registre national des personnes physiques contiennent en général une disposition supplémentaire rédigée comme suit :

"Les informations obtenues en application de l'article 1er ne peuvent être utilisées qu'à des fins de gestion interne. Elles ne peuvent être communiquées à des tiers.

Ne sont pas considérés comme des tiers pour l'application de l'alinéa 1er :

- 1° les personnes physiques auxquelles se rapportent ces informations ou leurs représentants légaux;
- 2° les autorités publiques et organismes désignés en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 précitée, pour les informations qui peuvent leur être communiquées en vertu de leur désignation dans la mesure où cette communication est nécessaire pour leur permettre d'exercer leurs compétences légales et réglementaires." (1).

C'est ainsi que sont sauvegardés au mieux le respect de l'article 22 de la Constitution ainsi que l'accès restreint aux informations contenues dans le Registre.

(1) Voir, par exemple, l'arrêté royal du 20 novembre 1997 autorisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef du Ministre du Gouvernement wallon ayant les aides et primes accordées en vertu de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique dans ses attributions, ainsi que certains agents de la Direction de la Coordination, de la Réglementation et des Labels de la Division de la Politique économique de la Direction générale de l'Economie et de l'Emploi du ministère de la Région wallonne (Moniteur belge du 23 janvier 1998).

Une disposition inspirée par ces précédents doit être intégrée dans l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Examen du projet

Préambule

1. L'alinéa 2 doit être placé après l'alinéa 3 et être rédigé comme suit :

"Considérant que 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, trouve à s'appliquer.".

2. A l'alinéa 3 (devenant l'alinéa 2), il y a lieu de remplacer le considérant par un visa.

3. A l'alinéa 4, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis du Conseil d'Etat.

.../...

DispositifArticle 1er

En raison de son imprécision, la seule référence, dans l'article 1er de l'arrêté, aux "missions" imparties à l'Office des étrangers par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ne permet pas de considérer qu'il est satisfait à l'exigence minimale d'une habilitation implicite à connaître des informations contenues dans le Registre, inscrite à l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Pour qu'il soit satisfait à cette exigence minimale, le Rapport au Roi doit expliciter la nécessité d'accéder à chacune des informations contenues dans le Registre national, sur le vu de la description concrète des missions de l'Office, ainsi qu'à l'historique complet de ces données, à savoir, aux termes de l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 :

- "1° les nom et prénoms;
- 2° le lieu et la date de naissance;
- 3° le sexe;
- 4° la nationalité;
- 5° la résidence principale;
- 6° le lieu et la date du décès;
- 7° la profession;
- 8° l'état civil;
- 9° la composition du ménage."

.../...

Article 2

Cet article du projet se lit comme suit :

"Les informations obtenues en application de l'article 1er recouvrent les données suivantes :

- les nom patronymique et prénoms;
- le titre de noblesse;
- la modification du nom, des prénoms et du titre de noblesse;
- le lieu et la date de naissance;
- la date de naissance déclarée par les étrangers;
- le sexe et le changement de sexe;
- le dossier de référence;
- la nationalité et la justification de la nationalité;
- la commune de résidence;
- la détermination de la résidence principale;
- la déclaration de demande d'inscription;
- l'adresse du changement d'adresse;
- la résidence de l'étranger;
- l'adresse postale à l'étranger;
- l'absence temporaire;
- l'adresse de référence;
- le domicile légal;
- l'inscription provisoire;
- la mention selon laquelle une adresse est non communicable;
- le lieu et la date du décès;
- la disparition;
- la profession;
- l'état civil;
- la personne de référence du ménage ou le membre du ménage."

Il n'est pas au pouvoir du Roi de développer l'énumération contenue dans l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, de la loi, comme tend à le faire la disposition reproduite ci-dessus de l'arrêté royal en projet. Cette disposition doit, dès lors, être omise.

.../...

Article 5

Cet article doit rendre obligatoire l'indication du grade de l'agent, en plus de celle de sa fonction, ainsi que la transmission de la liste des personnes autorisées à la Commission de la protection de la vie privée.

On écrira donc :

"Art. 5. La liste des membres du personnel désignés conformément aux articles 1er et 4 [et non 3], avec l'indication de leur grade et de leur fonction, 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 entendait 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 6

Cette disposition de l'arrêté royal présentement examiné dispose comme suit :

"L'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 18 avril 1990 autorisant certaines autorités du Ministère de la Justice à accéder au Registre national des personnes physiques, en ce qu'il vise les fonctionnaires de niveau 1 de l'Office des Etrangers, est abrogé.".

Il est à rapprocher de l'article 5 du projet d'arrêté royal examiné par le Conseil d'Etat sous le n° 30.237/2, "autorisant l'accès de la Sûreté de l'Etat au Registre national des personnes physiques", qui prévoit ce qui suit :

"L'article 2, 4° de l'arrêté royal du 18 avril 1990 autorisant certaines autorités du Ministère de la Justice à accéder au Registre national des personnes physiques est abrogé.".

Les deux arrêtés sont contresignés par les mêmes ministres. Il leur appartient de coordonner la date de l'entrée en vigueur des deux textes et d'harmoniser au préalable leur conception pour éviter tout vide juridique, qui priverait de base juridique les autorisations d'accès actuellement en vigueur, ou d'envisager dans chacun des deux arrêtés, une abrogation spécifique, la mention "en ce qu'il vise les fonctionnaires ..." étant maintenue dans le projet présentement examiné.

.../...

Cette seconde solution paraît préférable, compte tenu des problèmes distincts de légalité que soulèvent les deux arrêtés, dont il pourrait résulter qu'ils seront pris à des dates éloignées l'une de l'autre.

ALGEMENE OPMERKING

De recente besluiten waarbij toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen bevatten doorgaans een aanvullende bepaling die als volgt luidt :

"De met toepassing van artikel 1 verkregen gegevens mogen slechts worden gebruikt voor doeleinden van intern beheer. Zij mogen niet aan derden worden meegedeeld.

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

- 1° de natuurlijke personen op wie deze gegevens betrekking hebben alsook hun wettelijke vertegenwoordigers;
- 2° de openbare overheden en instellingen die krachtens artikel 5 van de voormelde wet van 8 augustus 1983 zijn aangewezen, voor de informatiegegevens die hun kunnen worden meegedeeld op grond van hun aanwijzing en voor zover deze mededeling nodig is om hen in staat te stellen hun wettelijke en reglementaire bevoegdheden uit te oefenen." (1).

(1) Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 20 november 1997 waarbij toegang wordt verleend tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen, en waarbij machtiging wordt verleend tot het gebruik van het identificatienummer ervan aan de Minister van de Waalse Regering tot wiens bevoegdheid de tegemoetkomingen en premies die toegekend worden krachtens de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, behoren, alsook aan bepaalde ambtenaren van de Directie Coördinatie, Reglementering en Keurmerken van de Afdeling Economisch Beleid van de Algemene Directie Economie en Tewerkstelling van het Ministerie van het Waalse Gewest (Belgisch Staatsblad van 23 januari 1998).

Aldus wordt zo goed mogelijk gewaarborgd dat artikel 22 van de Grondwet wordt nageleefd en dat de toegang tot de in het register vervatte informatiegegevens beperkt blijft.

In het ontworpen besluit dient een bepaling te worden opgenomen naar het model van deze precedënten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Het tweede lid, dat met het derde lid van plaats moet veranderen, behoort als volgt te worden gesteld :

"Overwegende dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid artikel 5, van toepassing is."

2. Het derde lid (dat het tweede lid wordt) dient te beginnen met "Gelet op" in plaats van met "Overwegende".

3. In het vierde lid dient het nummer van het advies van de Raad van State te worden vermeld.

Dispositief

.../...

Artikel 1

Doordat de verwijzing, in artikel 1 van het ontworpen besluit, naar de "opdrachten" die aan de Dienst Vreemdelingenzaken toevertrouwd zijn door de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, onnauwkeurig is, levert die verwijzing op zich niet voldoende grond op om te kunnen stellen dat voldaan is aan het minimale vereiste van een impliciete bevoegdverklaring om kennis te nemen van de in het register vervatte informatiegegevens, welk vereiste neergeschreven staat in artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Opdat aan dit minimale vereiste wordt voldaan, dient in het Verslag aan de Koning, aan de hand van een concrete beschrijving van de taken van die Dienst, uitdrukkelijk te worden aangegeven waarom aan die Dienst toegang moet worden verleend tot elk van de in het Rijksregister vervatte informatiegegevens en tot alle opeenvolgende bijwerkingen van die gegevens, namelijk, naar luid van artikel 3, lid 1, van de wet van 8 augustus 1983 :

- "1° de naam en voornamen;
- 2° de geboorteplaats en -datum;
- 3° het geslacht;
- 4° de nationaliteit;
- 5° de hoofdverblijfplaats;
- 6° de plaats en datum van overlijden;
- 7° het beroep;
- 8° de burgerlijke staat;
- 9° de samenstelling van het gezin."

.../...

Artikel 2

Dit artikel van het ontwerp luidt als volgt :

"De informatiegegevens die verkregen worden met toepassing van artikel 1, omvatten de volgende gegevens :

- de familienaam en voornamen;
- de adellijke titel;
- de wijziging van de naam, de voornamen en de adellijke titel;
- de geboorteplaats en -datum;
- de geboortedatum die de vreemdelingen aangegeven hebben;
- het geslacht en de geslachtsverandering;
- het referentiedossier;
- de nationaliteit en de verantwoording van de nationaliteit;
- de gemeente van verblijfplaats;
- de bepaling van de hoofdverblijfplaats;
- de verklaring van aanvraag tot inschrijving;
- het adres van de adreswijziging;
- de verblijfplaats van de vreemdeling;
- het postadres in het buitenland;
- de tijdelijke afwezigheid;
- het referentieadres;
- de wettelijke woonplaats;
- de voorlopige inschrijving;
- de vermelding volgens welke een adres niet meegedeeld kan worden;
- de plaats en datum van overlijden;
- de verdwijning;
- het beroep;
- de burgerlijke stand;
- de referentiepersoon van het gezin of het gezinslid."

De Koning is niet bevoegd de opsomming die voorkomt in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, van de wet aan te vullen, zoals het in de hiervoren weergegeven bepaling van

.../...

het ontworpen koninklijk besluit de bedoeling is. Deze bepaling dient dan ook te vervallen.

Artikel 5

In dit artikel behoort te worden bepaald dat niet alleen de functie maar ook de graad van de personeelsleden moet worden vermeld, terwijl de lijst van die personeelsleden niet ter beschikking van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient te worden gehouden maar aan die Commissie moet worden toegezonden.

Er behoort dan ook te worden geschreven :

"Art. 5. De lijst van de overeenkomstig de artikelen 1 en 4 [en niet 3] aangewezen personeelsleden, met vermelding van hun graad en functie, wordt jaarlijks opgemaakt en met dezelfde regelmaat overgezonden 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, verzekerd. 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 het de bedoeling van de Regering is de procedure te vereenvoudigen, is het raadzaam dat die maatregelen tot vereenvoudiging enerzijds beperkt blijven tot het geval dat grond oplevert voor vereenvoudiging en dat ze anderzijds algemeen toegepast worden op alle soortgelijke gevallen, hetgeen betekent dat alle tot op heden uitgevaardigde besluiten opnieuw behoren te worden onderzocht.

Artikel 6

Deze bepaling van het thans onderzochte ontwerp van koninklijk besluit luidt als volgt :

"Artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 18 april 1990 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Justitie toegang verleend wordt tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, dat betrekking heeft op de ambtenaren van niveau 1 van de Dienst Vreemdelingenzaken, wordt opgeheven."

Die bepaling dient te worden vergeleken met artikel 5 van het ontwerp van koninklijk besluit waarbij de Veiligheid van de Staat toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, dat thans door de Raad van State onder het nummer 30.237/2 wordt onderzocht, welk artikel als volgt luidt :

"Artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 18 april 1990 waarbij aan sommige overheden van het

.../...

Ministerie van Justitie toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt opgeheven.".

Beide besluiten worden medeondertekend door dezelfde ministers. De ministers dienen de datum van inwerkingtreding van deze beide regelingen op elkaar af te stemmen en de teneur van die regelingen vooraf te laten overeenstemmen ter voorkoming van elk juridisch vacuüm waardoor aan de thans geldende machtigingen tot toegang elke rechtsgrond zou worden ontnomen, tenzij ze ervoor opteren om in elk van beide besluiten een specifieke opheffing op te nemen, waarbij in het hier onderzochte ontwerp zou kunnen worden gewerkt met de vermelding "voor zover die bepaling betrekking heeft op de ambtenaren ...".

Blijkbaar moet aan de laatstgenoemde oplossing de voorkeur worden gegeven, aangezien elk van beide besluiten aanleiding geeft tot andere wettigheidsbezwaren, wat tot gevolg zou kunnen hebben dat ze op heel verschillende datums worden uitgevaardigd.

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,

J. van COMPERNOLLE,

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

B. GLANSDORFF,

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