

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.962/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 25 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques", après avoir examiné l'affaire en ces séances des 18 et 19 novembre 2002, a donné à cette dernière date l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.962/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 juli 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen", na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 18 en 19 november 2002, heeft op laatstgemelde datum het volgende advies gegeven :

Observation préliminaire

Compte tenu de leur importance, il est suggéré de joindre à l'avant-projet, lors de son dépôt au Parlement, les avis de la Commission de la protection de la vie privée utiles à la bonne compréhension des dispositions en projet ¹.

Chapitre Ier - Modifications à la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques

Observations générales

I. Portée des dispositions en projet

1. Les modifications apportées par le chapitre Ier de l'avant-projet à la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques tendent essentiellement à instaurer une nouvelle procédure en matière d'autorisation d'accès aux informations du Registre national et d'utilisation du numéro d'identification du Registre.

Dans sa version actuelle, la loi du 8 août 1983, précitée, établit une distinction entre trois types de procédure :

- 1° autorisation d'accès au Registre national donnée par le Roi lorsqu'il s'agit d'une autorité publique, d'un organisme d'intérêt public visé par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, des notaires, des huissiers de justice ou des avocats (article 5, alinéa 1^{er}, de la loi).

Dans cette hypothèse, l'avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée n'est pas requis, pas plus que la délibération en Conseil des ministres et l'avis de l'inspecteur des finances, à moins que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat ne soit sollicité dans le délai d'un mois. L'usage est en effet que cet avis soit sollicité du fait que les arrêtés royaux susvisés sont considérés comme susceptibles

(1) Soit l'avis 19/2002, du 10 juin 2002, de même que les divers avis auxquels se réfère la Commission dans l'avis précité.

de comporter des dispositions de portée réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- 2° autorisation d'accès au Registre donnée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, lorsqu'il s'agit d'un organisme de droit belge qui remplit des missions d'intérêt général (article 5, alinéa 2, a), de la loi)². L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat est également sollicité pour la raison exposée supra;
- 3° dans tous les cas, autorisation d'utilisation du numéro d'identification du Registre national donnée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée (article 8, alinéa 1^{er}, de la loi). L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat est également sollicité pour la raison exposée supra et l'avis de la Commission de la protection de la vie privée doit être publié au Moniteur belge en même temps que l'arrêté royal (article 8, alinéa 2, de la loi).

2. Se référant à la deuxième procédure décrite supra, l'exposé des motifs relève que

"La procédure en vue d'obtenir l'accès aux informations, la communication desdites informations ou l'utilisation du numéro d'identification du Registre national est cependant très fastidieuse (...). L'ensemble de cette procédure peut prendre quelques années, ce qui n'est évidemment pas efficace, ni pour l'utilisateur, ni pour l'autorité, vu que les données du Registre national ne sont pas utilisées de manière optimale. Chaque étape ne présente pas non plus la même utilité: c'est ainsi par exemple que l'avis de l'Inspection des Finances est requis bien qu'il n'y ait pas de frais pour l'Etat belge.

(2) Lors des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1983, précitée, les formalités ainsi prévues ont été présentées comme des garanties en vue d'assurer le respect de la vie privée et des libertés des personnes concernées (Doc. parl., Sénat, n° 296/1, 1981/1982, p. 5. Voir également: Doc. parl., Chambre, n° 513/6 (1982/1983), p. 2.

Il est donc nécessaire d'adapter cette procédure sans toutefois oublier la préoccupation qui était celle du législateur lors de son élaboration: assurer la protection optimale de la vie privée des personnes auxquelles se rapportent les informations.

Une nouvelle procédure plus appropriée a dès lors été élaborée; les dispositions nécessaires ont toutefois été prises pour assurer la protection de la vie privée."

3. A cette fin, le projet examiné entend remplacer les procédures actuelles par une nouvelle procédure qui repose sur les deux principes suivants :

- le transfert à un "Comité d'habilitation pour le Registre national et les cartes d'identité", dont la composition et les modalités de fonctionnement seront déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 11 du projet - nouvel article 15 en projet), du pouvoir de décision quant à toutes les autorisations d'accès au Registre (article 4 du projet) et d'utilisation du numéro d'identification du Registre (article 6 du projet).

Ce transfert du pouvoir de décision à une autorité administrative, créée au sein d'une commission indépendante, permet d'éviter l'ensemble des formalités préalables qui accompagnent les procédures actuelles (avis de la Commission de la protection de la vie privée; avis de l'inspecteur des finances; avis de la section de législation du Conseil d'Etat; délibération en Conseil des ministres; signature royale);

- le pouvoir conféré au Roi, lorsqu'il s'agit des autorisations d'accès au Registre national, de déroger à cette nouvelle procédure "dans les cas fixés dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres".

Tant le texte en projet que l'exposé des motifs restent cependant muets quant à l'étendue du pouvoir ainsi conféré au Roi.

Sur ces deux points, le projet appelle les observations générales qui suivent.

.../...

II. Du transfert du pouvoir de décision au Comité d'habilitation

1. Comme le relève l'exposé des motifs, le transfert du pouvoir de décision au Comité d'habilitation répond notamment au souhait émis par la Commission de la protection de la vie privée d'être "déchargée des tâches spécifiques liées au Registre

national des personnes physiques"³ et de voir conférer ces tâches à un comité sectoriel ad hoc, créé en son sein⁴ et investi d'un pouvoir de décision en la matière⁵.

Des précédents existent en la matière, soit au sein de comités sectoriels déjà mis en place⁶, soit au sein de comités sectoriels pouvant être créés par le Roi⁷, soit au sein de comités sectoriels prévus par des législations en cours d'adoption⁸.

2. Même si la modification ainsi envisagée de la loi du 8 août 1983, précitée, ne constitue donc pas une innovation dans cette matière sensible que représente la protection de la vie privée et même si la section de législation a déjà admis par le passé⁹ que soient attribuées, sous certaines conditions, à des organismes des missions administratives, telles que des missions d'autorisation, de contrôle ou de surveillance, pour lesquelles le Gouvernement n'exerce directement aucun pouvoir d'injonction, d'annulation

(3) Avis 30/96, du 13 novembre 1996 (Doc. parl., Chambre, n° 1566/10, 1997/1998, pp. 110 et svtes, n° 60 - p. 136).

(4) Avis 19/2002, du 10 juin 2002, précité, n° 25.

(5) Avis 28/1999, du 8 septembre 1999, p. 3.

(6) Il s'agit du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (articles 37 et suivants de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale), auquel se réfère expressément l'exposé des motifs.

(7) Il s'agit du Comité de surveillance visé aux articles 72 et suivants de la loi du 12 juin 1991 sur le crédit à la consommation, lequel n'est toujours pas créé à ce jour.

(8) Il s'agit du Comité de surveillance visé à l'article 27 du projet de loi portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre du commerce et création de guichets-entreprises agréés, actuellement en cours de discussion au Parlement (Doc. parl., Chambre, DOC 50 - 2058/001).

(9) Notamment ce qui concerne les divers comités sectoriels susvisés.

ou de réformation ¹⁰, il convient que l'auteur du projet indique de manière expresse dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles il est nécessaire de déroger aux principes constitutionnels d'attribution des pouvoirs qui impliquent que ceux-ci ne peuvent en principe être délégués à des personnes dont les activités échappent au contrôle des autorités publiques.

Il en va d'autant plus ainsi que le principe du maintien de la responsabilité politique du pouvoir exécutif a été la règle consacrée jusqu'à ce jour par la loi du 8 août 1983, précitée, et que le souci d'assurer la protection de la vie privée des personnes physiques doit être d'autant plus minutieux que l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que "chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi" et que la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel ¹¹ consacre, en son article 4, le principe de la collecte des données pour des finalités déterminées et légitimes, compte tenu notamment des dispositions légales et réglementaires applicables. Or, le projet entend conférer au Comité d'habilitation un pouvoir de décision quant à l'accès au Registre national qui impliquera, dans certains cas, l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation, notamment dans l'appréciation tant du caractère d'intérêt général des tâches pour lesquelles l'accès au Registre national serait sollicité par des organismes publics ou privés de droit belge, que des informations pour lesquelles, au regard des principes de finalité et de proportionnalité, cet accès serait autorisé.

Si les dispositions en projet devaient être maintenues, il conviendrait à tout le moins qu'elles soient complétées afin de mieux circonscrire le pouvoir d'appréciation reconnu au Comité d'habilitation.

⁽¹⁰⁾ Voir notamment, en ce sens, l'avis 33.255/4, donné le 5 juin 2002 sur un avant-projet de loi "relatif au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges"(Doc. parl., Chambre, n° 1937/1, 2001/2002).

⁽¹¹⁾ Modifiée par la loi du 11 décembre 1998 en vue de transposer la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 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.

3. Si le souci de l'auteur de l'avant-projet est essentiellement de mettre en place une procédure plus simple et plus souple que les procédures actuelles, le Conseil d'Etat observe qu'une autre solution, plus respectueuse du principe constitutionnel qui veut que le Gouvernement assume la responsabilité politique des décisions d'autorisation au Registre et d'utilisation du numéro d'identification du Registre, pourrait être envisagée.

Il s'agirait de fixer préalablement, dans la loi ou dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur la base des principes essentiels fixés dans la loi et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, les conditions générales dans lesquelles les autorisations d'accès et d'utilisation peuvent être prises ¹², tout en laissant au Roi ou au ministre le pouvoir de décision dans chaque cas individuel, sur avis du Comité d'habilitation créé au sein de la Commission de la protection de la vie privée. De telles décisions, qui ne feraient qu'appliquer à chaque cas d'espèce les conditions générales préalablement fixées, ne seraient pas des dispositions réglementaires au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; elles ne devraient en conséquence plus être soumises à l'avis de la section de législation.

(12) Il s'agirait en fait de récapituler dans un arrêté-cadre et de portée réglementaire les dispositions actuellement reprises dans la grande majorité des arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national (vérification des finalités; restrictions à la communication des données aux tiers; établissement d'une liste des personnes autorisées à consulter le Registre; engagement écrit des intéressés de respecter la confidentialité des données; enregistrement temporaire des connexions avec le Registre; etc...).

Cet arrêté royal pourrait être revu périodiquement, en fonction de l'évolution des nécessités administratives et des impératifs de la protection de la vie privée.

Pour que l'effectivité des garanties prévues par le législateur soit sauvegardée, la loi devrait prévoir expressément que l'arrêté originel, comme les arrêtés modificatifs, seraient obligatoirement soumis à l'avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée.

.../...

La simplification de la procédure pourrait encore être renforcée par la suppression de la délibération du Conseil des ministres et de l'avis de l'inspecteur des finances, dans tous les cas où ces formalités sont actuellement prévues.

Par ce biais, la distinction entre l'administration active et la fonction consultative et de contrôle tant de la Commission de la protection de la vie privée que du Comité d'habilitation créé en son sein serait maintenue, ce qui permettrait aussi d'envisager, sans difficulté, le rattachement plus étroit de la Commission de la protection de la vie privée au Parlement, si une telle évolution était envisagée ¹³.

III. Statut du Comité d'habilitation

1. Selon l'article 11 du projet, le Comité d'habilitation pour le Registre national et les Cartes d'identité est créé au sein de la Commission de la protection de la vie privée, le Roi étant chargé de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la composition et les modalités de fonctionnement de ce Comité (article 15, en projet). L'exposé des motifs n'est pas plus explicite sur ce point, puisqu'il se contente de relever que le Comité "relève de la Commission de la protection de la vie privée", qu'il est "intégré dans la Commission" ou encore, qu'il n'a pas été donné suite à la suggestion de la Commission de prévoir son avis préalable avant d'ajouter d'autres mentions sur la carte d'identité, du fait que "le Comité d'habilitation fait partie de la Commission".

Il y a cependant lieu de déduire tant de l'indépendance reconnue à la Commission de la protection de la vie privée par l'article 23 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, que de l'article 16 en projet conférant au comité, outre son pouvoir de décision en matière d'accès au Registre national et d'utilisation du numéro d'identification, des missions de surveillance, de recommandation, d'avis et de contrôle dans le cadre de la loi sur le Registre national et de la loi relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de considérer ce Comité comme

(13) Voir, à ce sujet, la proposition de loi "modifiant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque carrefour de la sécurité sociale en vue d'aménager le statut et d'étendre les compétences de la Commission de la protection de la vie privée", déposée par M. Giet (Doc. parl., Chambre, DOC 50 - 1940/001) et les amendements y relatifs, de même que les amendements déposés par le même député dans le cadre du projet de loi "portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises", précité.

une autorité publique de contrôle au sens de l'article 28 de la directive 95/46/CE, précitée, qui vient se juxtaposer, au même titre que les autres comités sectoriels dont il a été question supra, à la Commission de la protection de la vie privée.

Pour que soit garantie la nécessaire indépendance du Comité d'habilitation, celui-ci devrait en conséquence être organisé par la loi et non par le Roi, spécialement en ce qui concerne sa composition.

A ce sujet, les fonctionnaires délégués ont confirmé qu'il n'y aurait pas de difficultés à compléter l'avant-projet en y prévoyant la création au sein de la Commission d'un Comité ad hoc, comptant un nombre restreint de membres, ou complété par l'adjonction de commissaires supplémentaires, désignés selon des modalités comparables à celles de la désignation des membres de la Commission.

Le texte doit donc être adapté en conséquence ¹⁴.

L'organisation du Comité d'habilitation par la loi est en effet la seule compatible avec l'indépendance de la Commission de la protection de la vie privée vis-à-vis du Gouvernement, telle qu'elle a été voulue par le législateur lorsqu'il a créé la Commission, et telle qu'elle est requise par la directive 95/46/CE, précitée. La formation ad hoc créée au sein de la Commission avec des missions qui se situent dans le prolongement de celles qui reviennent à la Commission ne saurait en effet pas échapper

⁽¹⁴⁾ Une observation semblable a été formulée par le Conseil d'Etat dans l'avis 33.285/1, donné le 2 mai 2002 sur l'avant-projet de loi "portant création d'une Banque-carrefour des Entreprises", précité. Il n'en a cependant pas été tenu compte dans l'article 27 du projet déposé au Parlement.

Il convient encore d'observer que c'est également la loi qui a fixé la composition, le mode de nomination et les règles essentielles du fonctionnement du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (articles 37 et svts de la loi du 15 janvier 1990, précitée) et du Comité de surveillance en matière de crédit à la consommation (article 71 et svts de la loi du 12 juin 1991, précitée).

Voyez encore, en ce sens, la proposition de loi et les amendements de M. Giet, précités.

.../...

à cette exigence d'indépendance, d'autant qu'il s'agit de contrôler un fichier public, destiné en priorité à l'usage des services publics.

Dans cette perspective, les règles légales déterminant la composition de ce Comité d'habilitation devraient garantir que soit maintenu un juste équilibre entre le souci de l'efficacité administrative et celui de la protection de la vie privée.

2. En complément à l'observation générale II, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que l'indépendance reconnue au Comité d'habilitation restreint inévitablement la portée du contrôle politique qui peut être exercé sur ce dernier.

Outre l'obligation, qui est imposée au Comité d'habilitation par l'article 16, 13°, en projet, de faire annuellement rapport aux Chambres législatives et au Ministre de l'Intérieur, il pourrait être prévu, afin d'assurer à la fois l'indépendance du Comité dans l'accomplissement de ses missions et le respect des principes constitutionnels qui impliquent que le Gouvernement puisse exercer la responsabilité politique des décisions administratives prises, que le Gouvernement puisse introduire lui-même un recours dans l'intérêt de la loi contre les décisions du Comité¹⁵. Un tel recours ne serait nullement, bien au contraire, incompatible avec l'indépendance du Comité d'habilitation; il constituerait la voie par laquelle peuvent être conciliés ces impératifs d'indépendance et ceux déduits des principes constitutionnels en matière d'exercice du pouvoir exécutif et de responsabilité de celui-ci devant le pouvoir législatif¹⁶.

IV. Relation entre la Commission de la protection de la vie privée et le Comité d'habilitation.

(15) Voir, dans le même sens, l'avis 33.255/4, précité.

(16) Voir, en ce sens, l'avis 33.865/4, donné le 13 novembre 2002 sur un avant-projet de décret du Conseil de la Communauté française "sur la radiodiffusion", lequel avis cite, à titre d'exemple, les articles 57-2 et 69bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ces dispositions prévoient que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, compétent notamment pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, prend ses décisions "en toute indépendance", mais prévoient la possibilité pour le Ministre de l'Intérieur ou son délégué d'introduire auprès des juridictions administratives compétentes un recours en annulation contre une décision "qu'il estime contraire à la présente loi ou aux arrêtés royaux qui s'y rapportent".

La Commission de la protection de la vie privée a observé¹⁷ que la création, en son sein, du Comité d'habilitation favorisera la cohérence des interventions de ces deux collèges, mieux que ne pourrait le faire un organe spécifique constitué en dehors de la Commission.

Le Conseil d'Etat observe toutefois que les diverses missions attribuées au Comité, d'une part, et à la Commission, d'autre part, ne permettent pas d'exclure a priori une certaine confusion entre les rôles respectifs de ces deux organismes, spécialement lorsque la Commission serait amenée, en sa qualité d'organe de contrôle général, à devoir se prononcer au sujet de décisions, d'avis ou de recommandations précédemment formulés par le Comité d'habilitation, en sa qualité d'organe de contrôle sectoriel.

Il convient donc que le législateur prenne également des dispositions afin d'éviter toute discordance en la matière, de même qu'une éventuelle confusion des rôles "contrôleur/contrôlé"¹⁸.

V. Nécessité d'assurer la cohérence d'ensemble de la matière.

1. Comme indiqué supra, le Comité d'habilitation doit être considéré comme une autorité de contrôle spécifique au sens de l'article 28 de la directive 95/46/CE, précitée, et ses diverses missions se situent dans le prolongement de celles qui reviennent à la Commission de la protection de la vie privée instituée par la loi du 8 décembre 1992, précitée. Cette dernière loi devrait en conséquence être complétée par un renvoi au texte présentement examiné¹⁹.

⁽¹⁷⁾ Voir les avis n° 7/2002 du 11 février 2002 et n° 19/2002 du 10 juin 2002, précités.

⁽¹⁸⁾ Voir, à ce sujet, les articles 44 de la loi du 15 janvier 1990, précitée, et 72 de la loi du 12 juin 1991, précitée, tels qu'ils sont en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2001.

Voir également la proposition de loi et les amendements de M. Giet, précités.

⁽¹⁹⁾ Une observation analogue a été formulée par le Conseil d'Etat dans l'avis 33.285/1, précité. Il n'en a cependant pas été tenu compte dans le projet déposé au Parlement.

2. De manière plus générale, il conviendrait qu'il soit profité tant du présent avant-projet que du projet de loi "portant création d'une Banque-carrefour des Entreprises", précité, pour assurer une meilleure cohésion :

- tant entre la loi du 8 décembre 1992, précitée, et les diverses autres législations prévoyant la création de comités de surveillance sectoriels spécifiques;
- qu'entre ces diverses législations spécifiques entre elles.

A ce sujet, le Conseil d'Etat a déjà observé :

- que la composition et le mode de nomination des membres de certains comités de surveillance sont expressément réglés par la loi organique, alors que ce pouvoir est conféré au Roi dans d'autres législations en préparation;
- que les relations entre l'organe général de contrôle que constitue la Commission de la protection de la vie privée et les organes de contrôle spécifiques que constituent les divers comités sectoriels sont réglées dans certaines lois organiques, alors qu'elles ne le sont pas dans d'autres législations en préparation;
- que la loi du 8 décembre 1992, précitée, n'a pas été adaptée en fonction de la création de ces organes de contrôle spécifique, ce qui nuit à la clarté de la législation.

A cela s'ajoute que les compétences reconnues aux divers comités sectoriels diffèrent sur certains points sans que le Conseil d'Etat en aperçoive la raison. Ainsi en va-t-il de la compétence reconnue à certains de ces comités en matière de traitement des plaintes, alors que cette même compétence n'est pas reconnue à d'autres Comités.

Observations particulières

.../...

Article 2
(article 1^{er}, en projet)

1. Dans la phrase liminaire du texte français, il convient de remplacer les mots "a été" par le mot "est".

2. En son paragraphe 2, nouveau, l'article 1^{er} tend à résumer les finalités du Registre national, comme le demande la Commission de la Protection de la vie privée. Le texte en projet s'inspire des termes du rapport fait par M. Tant à la Chambre des représentants, il y a vingt ans d'ici, lors de l'adoption du projet de loi donnant un fondement juridique à l'existence du Registre national.

Le dispositif projeté se lit comme suit :

"Le Registre national a pour tâche de mettre à la disposition des services publics un fichier national en :

- a) facilitant l'échange d'informations entre les administrations;
- b) permettant la mise à jour automatique des fichiers du secteur public en ce qui concerne les informations générales sur les citoyens, dans la mesure où la loi, le décret ou l'ordonnance l'autorise;
- c) rationalisant la gestion communale de la population;
- d) simplifiant certaines formalités administratives exigées des citoyens".

Or, l'article 5 en projet (article 4 de l'avant-projet) prévoit que l'autorisation d'accéder aux informations du Registre ou d'en obtenir communication peut être consentie, notamment, à des "organismes privés" qui accomplissent des "tâches d'intérêt général"... "reconnues explicitement comme telles par le Comité d'habilitation" institué par l'avant-projet.

.../...

Si le législateur maintient inchangés les termes précités de l'article 5, en projet, il ne saurait affirmer que le fichier national serait mis à la disposition de "services publics" exclusivement, comme l'énonce l'article 1^{er}, § 2, en projet. Les articles 1^{er} et 5 en projet doivent être adaptés en vue d'être mis en concordance.

3. L'article 1^{er}, § 2, en projet, devrait aussi être rédigé plus simplement; il convient d'écrire :

"Le Registre national met à la disposition ..." (au lieu de "a pour tâche de mettre à la disposition ...").

4. Dans le même paragraphe, le raccourci énoncé sub c), à savoir "(en) rationalisant la gestion communale de la population" doit être corrigé : il n'appartient pas aux communes de "gérer" la population résidant sur leur territoire, mais de tenir à jour une série de registres.

Article 3

(article 3, en projet)

Parmi les informations enregistrées et conservées par le Registre national, figurerait à l'avenir "la cohabitation légale" au sens de la loi du 23 novembre 1998 qui a inséré dans le livre III du Code civil, un titre Vbis.

Si le législateur, contrairement à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, maintenait le principe de l'enregistrement de la donnée, la loi devrait en faire une donnée distincte (sous un 13°) de celle de l'état civil.

La scission des deux informations - état civil et cohabitation légale - se justifie par la nécessité de vérifier séparément le caractère adéquat, pertinent et non excessif des deux données, qui ne sauraient se confondre, par rapport à des finalités déterminées et légitimes.

Comme en conviennent les fonctionnaires délégués, la juxtaposition des deux données sous un même numéro (8°, comme au projet), susciterait de plus une difficulté de rédaction des décisions d'autorisation, chaque fois qu'à l'avenir, celles-ci ne porteraient que sur l'une des deux données visées sous un numéro unique. De surcroît, cette présentation du texte créerait le risque d'une interprétation erronée des arrêtés royaux d'autorisation pris antérieurement à l'ajout de la donnée de la cohabitation légale dans l'énumération figurant à l'article 3 de la loi du 8 août 1983. Comme en ont convenu les fonctionnaires délégués, ces arrêtés ne sauraient, en effet, avoir autorisé, de façon anticipée, l'accès à cette information nouvelle.

.../...

Article 4
(article 5, en projet)

1. Il est renvoyé aux observations générales I et II.

2. L'alinéa 1^{er} en projet permet au Roi de déroger à la nouvelle procédure d'autorisation d'accès au Registre national "dans les cas fixés dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres". Ni la disposition en projet ni l'exposé des motifs n'exposent concrètement en quoi consiste l'habilitation ainsi conférée au Roi.

Compte tenu de la simplification apportée à la procédure d'autorisation, il y a lieu de considérer que l'intention de l'auteur du projet est de permettre au Roi de déterminer un certain nombre de cas dans lesquels l'accès au Registre national sera automatiquement autorisé, sans qu'une autorisation préalable du Comité d'habilitation soit requise.

Ainsi interprétée, la disposition en projet appelle la même observation que celle formulée par le Conseil d'Etat au sujet d'une disposition analogue (l'article 18, § 3) figurant dans le projet de loi portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, précité ²⁰. En effet, la compétence ainsi déléguée au Roi est définie en termes trop généraux et le législateur doit déterminer lui-même les éléments essentiels de cette dérogation ou, à tout le moins, préciser les critères sur la base desquels le Roi pourra exercer les compétences qui Lui sont attribuées.

A défaut de telles précisions, les garanties prévues par le projet perdraient le caractère intangible que l'intervention du législateur est censée leur procurer et la

⁽²⁰⁾ Voir également l'avis donné par le Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 15 janvier 1990, précitée (Doc. parl., Chambre, n° 899/1, 1988/1989, p. 101).

délégation de pouvoir ainsi consentie ne saurait se concilier avec l'article 22 de la Constitution.

En raison de la spécificité de la matière et pour que l'effectivité des garanties prévues par le législateur soit mieux assurée, la loi devrait également prévoir expressément que l'arrêté originel, comme les arrêtés modificatifs, devraient obligatoirement être soumis à l'avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée.

3. A l'alinéa 1^{er}, 3°, en projet, il convient de supprimer la césure entre la première phrase et les deux suivantes. Dans un souci d'effectivité, il convient également d'ajouter in fine "... et prennent les mesures nécessaires à cette fin, dont ils font état aux personnes pour lesquelles ils agissent en qualité de sous-traitants".

4. A l'alinéa 1^{er}, 4°, en projet, il convient de faire de cette nouvelle catégorie de destinataires des informations que constitue l'Ordre des pharmaciens, une rubrique distincte de celle des notaires et des huissiers de justice.

5. A l'alinéa 2, en projet, pour couvrir l'entrée en vigueur éventuelle de nouveaux textes et ne pas négliger les autres sources du droit protégeant dès à présent la vie privée ou les données nominatives, il convient d'ajouter in fine "..., ainsi qu'avec les autres normes pertinentes en matière de protection de la vie privée ou des données à caractère personnel".

Il s'agit spécialement de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de la Convention du Conseil de l'Europe n° 108 pour la protection des

personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981 et approuvée par la loi du 17 juin 1991 ²¹, ainsi que de la Directive 95/46/CE, précitée ²².

Article 5

(article 6, en projet)

1. En son paragraphe 1^{er}, le texte en projet énonce une règle assez radicale dont il est permis de se demander si elle ne devrait pas prendre la forme d'une recommandation, à laisser en dehors du dispositif légal. En effet, il se pourrait que les agents des autorités ou des organismes concernés ne soient pas toujours en mesure de consulter le Registre national au moment même où ils sont en rapport avec la personne intéressée par leur intervention.

Le texte du paragraphe 2 est de nature à susciter de sérieuses controverses lorsqu'il sera fait grief à une personne de ne pas avoir fait une déclaration complète et sincère, dans les cas où une telle déclaration est rendue obligatoire sous peine de sanction. Quelles conséquences l'interdiction d'imputer l'omission de communiquer l'information, prévue par l'avant-projet de loi, pourrait-elle avoir sur le régime de sanction organisé par

(21) Certaines de ses dispositions sont susceptibles de recevoir un effet direct; voir C.E. (France), arrêt LICRA, 18 novembre 1992, A.J.D.A., 20 mars 1993, pp. 213-218 et note R. LETTERON.

(22) Voir également l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose comme suit :

"Protection des données à caractère personnel. 1) Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. 2) Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification. 3) Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante".

ailleurs ? Mieux vaut sans doute prévoir que lorsque la donnée est enregistrée dans le Registre national, la personne concernée n'est pas tenue de la communiquer directement.

2. Dans la mesure où la disposition en projet tend à imposer des obligations à des institutions qui ne relèvent pas de l'autorité fédérale, seul un accord de coopération conclu avec les communautés et les régions sera de nature à en assurer l'effectivité.

Article 6

(article 8, en projet)

1. Il est renvoyé aux observations générales I et II.

En conséquence, l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national devrait être donnée par le Roi ou le ministre, soit sur avis du Comité d'habilitation, soit conformément à un arrêté royal de portée générale qui récapitulerait les conditions d'un usage légitime du numéro (cet arrêté faisant l'objet d'un avis préalable du Comité d'habilitation ou de la Commission).

Dans le même ordre d'idées, les modifications des connexions au réseau devraient faire l'objet d'un avis du Comité (et non d'une approbation), suivi d'une décision d'autorisation du Roi ou du ministre.

2. L'obligation imposée à des institutions qui ne relèvent pas de l'autorité fédérale d'utiliser le numéro d'identification du Registre national (paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet) nécessitera la conclusion d'un accord de coopération avec les communautés et les régions.

Article 7

(article 9, en projet)

.../...

Afin de conférer une portée concrète aux diverses notions auxquelles il est référé dans la disposition en projet, il convient de compléter celle-ci par un renvoi à la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité.

A tout le moins, il convient de remplacer le mot "carte" par les mots "carte d'identité".

Article 8

(article 10, en projet)

Il est permis de se demander si le contrôle efficace par le Comité d'habilitation de la désignation des préposés à la protection des données ne suppose pas que cette information soit, dans tous les cas, transmise au Comité par l'autorité qui a obtenu l'accès aux informations du Registre national.

L'absence d'exception procurerait directement au Comité une vue d'ensemble de la situation.

Article 10

(article 13, en projet)

Dans le texte français de l'alinéa 1^{er}, les mots "de l'article" doivent être remplacés par les mots "des articles".

Article 11

(articles 14, 15 et 16, en projet)

.../...

1. Il est renvoyé aux observations générales III à V.

Il y a donc lieu de prévoir une compétence d'avis dans le chef du Comité d'habilitation et non un pouvoir d'autorisation.

2. Un raisonnement similaire doit être tenu pour :

- le 7° de l'article 16, en tant qu'il charge le Comité d'habilitation de la tâche de "contrôler l'ensemble du processus de fabrication et de délivrance des cartes d'identité électroniques, ainsi que des certificats d'identité et de signature électronique";
- le 12° de l'article 16, dès lors qu'il investit le Comité d'habilitation du pouvoir "d'obliger les communes (...) à fournir des données par le biais du Registre national".

3. Au 4° de l'article 16, si l'aide du Comité d'habilitation à la solution amiable de litiges peut se concevoir, en revanche, le pouvoir de trancher ceux-ci ne saurait lui être reconnu sans empiéter sur les attributions des juridictions.

4. Au 10° de l'article 16, il convient de préciser ce que recouvre les termes "la fabrication éventuelle de documents de sécurité à d'autres fins". En outre, il va de soi que cette compétence d'avis s'entend nécessairement, à l'instar de celle prévue au 11°, dans le cadre de la mission première de la Commission de la protection de la vie privée dont le Comité d'habilitation est une sous-composante, à savoir l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée.

5. Le 8° de l'article 16 pourrait être plus explicite quant à la notion de "certificats Fedca-RRN-root" qui n'est nulle part définie. Il conviendrait, à tout le moins, de remplacer le mot "carte" par les mots "carte d'identité" et de compléter la disposition en projet par un renvoi à la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité. En outre, le système de contrôle de conformité que cette disposition tend à permettre, pourrait être utilement décrit dans l'exposé des motifs.

6. Enfin, afin de permettre au Parlement une discussion et un vote article par article en application de l'article 76 de la Constitution, mieux vaut scinder la disposition

.../...

en projet en autant d'articles distincts qu'il y a de nouveaux articles à insérer dans la loi du 8 août 1983, précitée.

Chapitre II - Modification à la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité

Observations générales

I. Portée des dispositions en projet

1. L'exposé des motifs indique sous un commentaire général que

"(...) ce chapitre vise à adapter la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, d'une part, à l'évolution technique, et d'autre part à l'évolution de la législation belge et européenne.

L'adaptation de la susdite loi permet de transformer la carte d'identité actuelle en une carte d'identité digitale au moins aussi fiable. La nouvelle carte d'identité digitale s'inscrit dès lors dans le cadre de la politique globale de ce Gouvernement en matière d'e-government."

Le commentaire général poursuit en précisant que la nouvelle carte d'identité sera automatiquement pourvue de la possibilité de communiquer de manière électronique avec l'autorité, étant entendu que le choix d'user ou non de cette possibilité en est laissé au citoyen.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'actuel article 6, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991, précitée, la commune délivre une carte d'identité valant certificat d'inscription dans les registres de la population. Ce faisant, cette loi consacre une jurisprudence constante selon laquelle la carte d'identité constitue un certificat d'inscription aux registres de population²³. C'est donc compte tenu de la nature même de la carte d'identité que sont définies, dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, les mentions y figurant.

Ainsi, à son recto, sont mentionnées, outre différents numéros d'identification, le nom, les prénoms, la nationalité, le sexe, la date et le lieu de naissance,

⁽²³⁾ Voir le projet de loi "relatif aux registres de population et aux cartes d'identité", (Doc. parl., Sénat, n° 1150, 1990-1991, 13 décembre 1990, p. 6).

la commune de résidence principale ainsi que l'adresse du titulaire au moment de l'émission de la carte.

Au verso, les mentions suivantes sont portées :

- 1° le numéro d'ordre de la carte d'identité ;
- 2° le nom complet du titulaire lorsqu'il est mentionné en abrégé au recto ;
- 3° - la mention obligatoire "marié(e)" suivie du nom et du prénom du conjoint ;
 - la mention facultative "veuf ou veuve", suivie du nom et du prénom du conjoint décédé, n'est inscrite que sur demande écrite du titulaire de la carte d'identité ;
- 4° l'adresse du titulaire dans la commune de résidence principale s'il a changé d'adresse depuis l'émission de la carte ;
- 5° les mentions imposées par les lois et règlements particuliers.

Si le titulaire en fait la demande par écrit le numéro d'identification du titulaire du registre national des personnes physiques est également inscrit."

Le paragraphe 5 de l'article 3 de ce même arrêté dispose enfin que

"La carte d'identité ne peut porter d'autres informations que celles mentionnées aux paragraphes 3 et 4. Celles-ci doivent être directement lisibles à l'oeil nu."

2. Le Conseil d'Etat constate que le présent avant-projet rencontre l'objectif annoncé dans l'exposé des motifs lorsqu'il "digitalise" la carte d'identité en prévoyant que les mentions seront lisibles de manière électronique et non plus seulement à l'oeil nu. Cette nouvelle possibilité concerne les mentions énoncées au paragraphe 2, alinéa 2, de

.../...

l'article 6, en projet, qui sont la reproduction presque exacte de celles énoncées aujourd'hui au paragraphe 3 de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985, précité.

Le Conseil d'Etat observe toutefois que ce même paragraphe 2 de l'article 6 comporte également un alinéa 3 définissant de nouvelles mentions ou reprenant des mentions existantes, mais en modalisant l'adoption et qui ne seront, quant à elles, lisibles que de manière électronique.

Pour les nouvelles mentions, il s'agit des clés d'identité et de signature, des certificats d'identité et de signature ainsi que du prestataire de service de certification accrédité, étant entendu que le titulaire de la carte peut, s'il le souhaite, renoncer à l'activation de ces données.

Pour les mentions déjà existantes mais dont les modalités d'adoption sont différemment prévues, il y a lieu de relever plus particulièrement "les autres mentions, imposées par les lois ou par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pris après avis de la Commission de la Protection de la Vie privée (...)".

Il apparaît clairement que, de la sorte, la carte d'identité ne constituera plus uniquement à l'avenir le certificat d'inscription aux registres de population qu'elle était jusqu'à ce jour. D'autres finalités lui sont attribuées qui - même si elles se placent dans une perspective de valorisation des ressources technologiques avec pour but louable d'améliorer le service au citoyen - appellent cependant les observations générales suivantes tenant aux garanties qui doivent obligatoirement entourer ce nouvel instrument.

II. Des garanties à prévoir

1. Eu égard à la fonction actuelle de la carte d'identité et aux nouvelles fonctions que l'avant-projet de loi vise à lui donner, des garanties de deux ordres doivent nécessairement être ménagées : les unes tiennent aux types de mentions ou données que comportera la carte d'identité, fût-ce de façon virtuelle; les autres ont trait à l'usage qui peut être fait des données et, partant, aux tiers étant autorisés à avoir accès à celles-ci.

Ces garanties doivent répondre aux préoccupations déjà exprimées dans les travaux préparatoires à la loi du 19 juillet 1991, précitée, à savoir prévenir tout abus susceptible de se produire et éviter de susciter dans la population un sentiment d'atteinte à la liberté individuelle ²⁴.

2. En ce qui concerne les types de données indiquées sur la carte d'identité, il y a lieu, en comparaison avec la situation actuelle, de distinguer, d'une part, celles qui n'y figureront plus ou qui y figureront obligatoirement de manière visible à l'oeil nu et, d'autre part, celles qui pourront ultérieurement être ajoutées.

a) Pour la première catégorie, le Conseil d'Etat observe tout d'abord qu'en vertu du paragraphe 2, alinéa 3, 6°, de l'article 6, en projet, la résidence principale du titulaire ne sera plus, à l'avenir, visible à l'oeil nu sur la carte d'identité; elle ne pourra plus être lue que de manière électronique. Ce faisant, l'une des mentions qui permettent de conférer à la carte, avec le nom, le prénom, la nationalité, le sexe ainsi que la date et le lieu de naissance, la qualification d'"identité", sera occultée de façon telle que la fonction première que cette carte a pour but de remplir, en sera altérée. Le législateur se doit donc, avant d'adopter une telle modification, d'évaluer les conséquences pratiques de la restriction qu'elle implique pour les titulaires de la carte qui pourront en effet se trouver en difficulté d'établir leur domicile, à défaut d'être en relation avec un tiers en mesure de lire électroniquement la donnée ²⁵.

Le Conseil d'Etat constate ensuite qu'aux termes du paragraphe 2, alinéa 2, 12°, de l'article 6, en projet, le numéro d'identification du Registre national sera dorénavant

(24) Voir le projet de loi "relatif aux registres de population et aux cartes d'identité", op. cit., p. 3.

(25) Les fonctionnaires délégués renvoient à la résolution (77) 26 relative à l'établissement et à l'harmonisation des cartes nationales d'identité adoptée le 28 septembre 1977 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui fait de l'indication du domicile, une mention facultative (voir l'annexe à la résolution, rubrique II, § 8, 13°).

inscrit d'office sur la carte d'identité et qu'il sera non seulement lisible de manière électronique mais également visible à l'oeil nu.

Ainsi qu'il l'avait fait remarquer dans son avis 20.178/2, donné le 1^{er} octobre 1990, sur le projet de loi devenu la loi du 19 juillet 1991, précitée, le Conseil d'Etat rappelle que c'est au législateur qu'il revient de déterminer l'obligation, la faculté ou l'interdiction de porter mention du numéro d'identification du registre national des personnes physiques sur la carte d'identité.

Ceci étant, il n'aperçoit pas la raison pour laquelle il y a lieu de supprimer la démarche, positive et raisonnée quant à ses conséquences, que doit aujourd'hui entreprendre le citoyen, en tant qu'il lui appartient de demander par écrit l'inscription du numéro sur sa carte d'identité.

La solution dégagée à l'époque procédait en effet d'un compromis entre, d'une part, le souci que pourrait avoir un citoyen de ne pas voir figurer son numéro national sur sa carte d'identité, dans la mesure où il considérerait que cette inscription pourrait donner lieu à des intrusions dans sa vie privée et, d'autre part, l'utilité évidente que la connaissance de ce numéro peut revêtir pour les relations que chaque citoyen est amené à avoir avec diverses autorités ou organismes publics ²⁶.

Si certains administrés, désireux de disposer d'un tel aide-mémoire, ne verront pas d'objection à l'inscription du numéro, il en est d'autres qui se préoccuperont davantage des risques accrus d'un usage abusif de celui-ci. En effet, le numéro recevra une publicité systématique sur un document officiel, d'autant qu'il sera susceptible d'être de plus en plus souvent présenté à des tiers éventuellement non autorisés à accéder à la donnée du numéro d'identification du Registre national. Il en résultera une moindre efficacité des garanties dont la loi du 8 août 1983, précitée, a assorti la diffusion et l'usage du numéro.

⁽²⁶⁾ Voir le projet de loi "relatif aux registres de population et aux cartes d'identité", op. cit., p. 7.

Pour ce motif et en raison des facilités que procure la connaissance du numéro pour l'accès aux données, leur interconnexion, voire l'accès aux dossiers personnels, l'exposé des motifs doit spécialement justifier que la décision appartenant au citoyen de voir inscrit ce numéro sur sa carte, serait déléaturée ²⁷.

En d'autres termes, l'auteur de l'avant-projet doit s'assurer de garantir au citoyen d'une part, qu'il pourra encore user de sa carte d'identité aux fins initiales pour lesquelles elle lui a été délivrée et d'autre part, que la mention, obligatoire et visible à l'oeil nu, du numéro d'identification du Registre national ne se révélera pas être le vecteur par excellence de l'intrusion dans sa vie privée.

b) Pour la catégorie des données qui pourront être ajoutées ultérieurement, le paragraphe 2, alinéa 3, 5°, de l'article 6, en projet, prévoit qu'un arrêté royal pourra compléter la liste des informations à caractère personnel lisibles de manière électronique, que contiendra la carte d'identité. Le Conseil d'Etat relève que, par ce procédé, l'on passe d'un énoncé limitatif, par voie réglementaire, des données reprises sur la carte d'identité, à une énumération portée par la loi qui en prévoit elle-même l'extension, notamment par arrêté royal.

En outre, l'innovation qu'elle induit tend à attribuer à la carte une fonctionnalité supplémentaire dans la mesure où elle ne serait plus seulement d'"identité" - c'est-à-dire constituant certificat d'inscription aux registres de population - mais pourrait devenir un dossier administratif personnel électronique.

A supposer qu'un tel changement, qui soulève de nombreuses questions d'opportunité, soit adopté par le législateur, il appartiendrait à celui-ci d'établir lui-même la liste des informations enregistrées, comme il l'a fait pour le Registre national, sans abandonner ce pouvoir au Roi, en raison des risques d'atteinte à la protection de la vie privée et des potentialités que recèle cette innovation.

(27) La finalité et l'usage réservé à cette carte étant fondamentalement différents, la seule circonstance que le numéro d'identification du Registre national est, comme le relève l'exposé des motifs, déjà visible à l'oeil nu sur la carte SIS, ne constitue pas une justification suffisante.

Des éléments de droit comparé devraient compléter l'exposé des motifs sur ce point; selon les fonctionnaires délégués, à l'étranger, les données additionnelles ne sont enregistrées sur la carte d'identité que du consentement de son titulaire.

Pour limiter les risques d'abus, une autre option serait que la carte d'identité et le dossier administratif personnel électronique constituent deux documents distincts, qui seraient présentés à des cercles de personnes différents, comme c'est le cas pour la carte "SIS". Une autre option encore pourrait être que les données auxquelles un caractère confidentiel s'attache, soient protégées, c'est-à-dire que leur accès ne serait autorisé qu'à des tiers dûment habilités à cet effet.

3. En ce qui concerne l'usage qui peut être fait des données figurant sur la carte d'identité, le dispositif du paragraphe 7 de l'article 6, en projet, doit être plus précis et le législateur ne saurait abandonner au Roi le pouvoir de circonscrire "les modalités d'utilisation" de cette carte.

L'intervention du législateur s'impose certainement dès lors que la carte d'identité aura deux nouvelles fonctions : dans un premier temps, celle d'un certificat électronique (d'identité et) de signature dont le citoyen pourra décider s'il opte ou non pour son activation et, dans un deuxième temps, celle de support, en puissance, d'un dossier administratif personnel dont le contenu recouvre encore plusieurs inconnues (notamment quant à la nature et l'ampleur des données enregistrées ou quant à la faculté - organisée ou non - d'une activation de ces données par le citoyen lui-même). A cet égard, il y a lieu de souligner l'importance grandissante du nombre des tiers habilités à lire ces données ou en mesure d'en faire un usage propre. Le Conseil d'Etat pense à ce sujet à l'attrait inévitable que va revêtir la carte, en raison de son contenu nouveau, pour les entreprises privées, notamment dans les relations qu'entretient avec elles le citoyen.

Une modification de cet ordre des finalités de la carte d'identité ne peut se concevoir que si l'accès aux données à caractère personnel que contiendra la carte, est, à tout le moins, accompagné de garanties législatives analogues à celles prévues pour l'accès au Registre national.

.../...

En conclusion, il convient de revoir, au fond, le chapitre II de l'avant-projet de loi en manière telle que des garanties suffisantes soient offertes par rapport aux données reprises sur la carte d'identité en fonction de la finalité première qu'elle poursuit et de celles que l'auteur du texte se propose de lui adjoindre et ce, compte tenu de la multiplication potentielle des tiers susceptibles, dans l'avenir, d'avoir accès, fût-ce en lecture par la voie électronique, aux données que comportera la nouvelle carte.

Observations particulières

Article 12

(article 6, en projet)

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, l'article 6, en projet, règle la langue dans laquelle les différents intitulés de la carte d'identité, prévus à l'alinéa 2 du même paragraphe, doivent être imprimés ²⁸.

Si cette disposition est une reproduction de celle de l'actuel article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991, précitée, il n'en demeure pas moins que l'obligation qu'impose l'article 61, § 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, est exprimée en termes généraux et que, dès lors, la consultation de la Commission permanente de contrôle linguistique est requise.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, 10°, en projet, il est prévu que la photographie du titulaire figurant sur la carte d'identité sera lisible électroniquement. L'exposé des motifs doit être complété par une description des avantages et des inconvénients présentés

⁽²⁸⁾ Depuis l'arrêt n° 74/99 du 30 juin 1999 de la Cour d'Arbitrage, il est admis que la carte d'identité, bien que finalement délivrée par la commune, relève désormais essentiellement d'un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ce service est établi. Par conséquent, le législateur fédéral est compétent, sur la base de l'article 129, § 2, deuxième tiret, de la Constitution, pour déterminer les langues dans lesquelles les mentions figurant au recto des cartes d'identité doivent être rédigées (considérant B.9).

par cette innovation, du point de vue de l'efficacité de l'action administrative et de celui de la protection de la vie privée, et, si possible, à la lumière des enseignements du droit comparé ou d'expériences étrangères.

3. Le paragraphe 2, alinéa 2, 12°, en projet, et le paragraphe 2, alinéa 3, 7°, en projet, sont contradictoires en ce qu'ils visent, tous deux, le numéro d'identification du Registre national.

4. En son paragraphe 3, alinéa 2, 3°, en projet, le texte prévoit que le titulaire de la carte d'identité a le droit de demander "de connaître toutes les autorités qui ont, au cours des six mois écoulés, consulté ou mis à jour ses données au registre de la population ou au Registre national des personnes physiques".

L'auteur de l'avant-projet devrait vérifier que le terme "autorités" est adéquat. Le Conseil d'Etat n'aperçoit en effet pas la raison d'exclure les organismes privés du champ d'application de la disposition.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé de la prise de connaissance par le titulaire de la carte, des consultations du Registre par des autorités chargées de la recherche et de la répression des infractions.

Dans ces cas, une exception ne doit-elle pas être prévue par le législateur, à qui il appartiendrait d'en déterminer les limites de façon précise, par l'énumération des autorités bénéficiant de l'exception ?

Si cela paraît nécessaire, un contrôle indirect pourrait être confié au Comité d'habilitation agissant, le cas échéant, à la demande de la personne intéressée.

5. Au paragraphe 4, en projet, la référence faite à l'article 2, alinéa 2, est erronée. Le Comité d'habilitation dont il est pris avis en application de ce paragraphe 4, trouve, en effet, son fondement dans la loi du 8 août 1983, précitée, que le présent avant-projet a pour objet, dans son premier chapitre, de compléter, entre autres, d'un article 15, créant ce Comité.

6. La même observation vaut pour le paragraphe 9, en projet.

Au même paragraphe 9, en projet, il convient de remplacer dans la version française le terme "s'établir" par le terme "séjourner".

Article 13

(article 8bis, en projet)

A l'alinéa 2, 1°, de l'article 8bis, en projet, la mention "les informations reprises dans le fichier" (qui seront déterminées par le Roi, en vertu de l'avant-projet), doit être remplacée par l'énumération limitative des informations enregistrées, par identité de motifs avec ce qu'a fait le législateur à l'article 3 de la loi sur le Registre national.

Article 14

(article 8ter, en projet)

L'articulation entre les attributions de l'administration communale, celles du bureau de police et celles du bureau d'aide ("Helpdesk") doit être précisée dans la loi. Il en va de même du régime juridique de la "suspension" ou de la "révocation" des cartes d'identité perdues, volées ou détruites.

Compte tenu de l'usage qui serait susceptible d'être fait d'une carte d'identité perdue ou volée - spécialement lorsqu'elle comporterait les clés d'identité et de signature et les certificats d'identité et de signature²⁹ - l'auteur de l'avant-projet est invité à examiner s'il est opportun d'imposer au détenteur de la carte l'obligation de devoir préalablement s'adresser à l'administration communale ou au bureau de police sans pouvoir avertir directement le "helpdesk".

⁽²⁹⁾ Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, le risque d'une utilisation abusive de la carte par des tiers est, du fait de la mention de la signature électronique sur la carte, évidemment plus grand que dans le cas de la carte d'identité traditionnelle.

En tout état de cause, l'usage du mot "impossible" est de nature à susciter de nombreuses controverses.

Article 16

(article 8quinquies, en projet)

1. Dans les alinéas 1^{er} et 2, en projet, les mots "de la susdite loi du 19 juillet 1991" et "de la susdite loi" doivent être omis, du fait que l'article 8quinquies est lui-même inséré dans cette loi.

2. Le Conseil d'Etat s'interroge par ailleurs sur la cohérence de la disposition en projet avec l'article 7 de la loi du 19 juillet 1991, précitée, qui n'est pas modifié et qui vise, de manière générale, toute infraction à la loi, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements communaux visés à l'article 5 de la loi.

Chapitre III - Dispositions transitoires, modificatives et finales

Article 17

1. Au paragraphe 1^{er}, il paraît utile de prévoir expressément que le Roi est habilité à adopter des mesures de droit transitoire pendant la période de renouvellement, par étapes, des cartes d'identité, spécialement en cas de modification de la commune de résidence (selon que les communes concernées sont équipées ou non du matériel permettant de gérer les cartes d'identité électroniques) ³⁰.

⁽³⁰⁾ Voir le projet d'arrêté royal "portant mesures transitoires en ce qui concerne la carte d'identité électronique en Belgique" sur lequel le Conseil d'Etat a donné, ce jour, l'avis 33.964/2.

2. En ce qui concerne le paragraphe 3, il est renvoyé aux observations générales I et II formulées sous le chapitre I^{er} ³¹.

Article 18

Ainsi qu'il est indiqué dans la circulaire de légistique formelle ³², un texte modificatif n'ayant d'autre objet que d'adapter un texte existant ne subsiste pas comme tel dans l'ordre juridique, même si, matériellement, il revêt toutes les caractéristiques d'un texte autonome. Il n'y a donc pas lieu de l'abroger, sauf avant son entrée en vigueur.

La disposition en projet doit donc être omise.

Article 19

1. Il faut éviter de faire figurer dans des textes législatifs des dispositions que le pouvoir exécutif pourrait prendre en vertu de son pouvoir réglementaire ³³.

La disposition en projet doit être omise et l'abrogation envisagée doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

2. La date de l'abrogation de l'arrêté royal du 3 avril 1995 devra être justifiée avec soin, en fonction des adaptations que l'avant-projet de loi subira à la suite des

⁽³¹⁾ Il y a par ailleurs lieu de déduire de cette disposition que les demandes d'avis qui seraient, le cas échéant, en cours d'examen devant le Conseil d'Etat, au sujet de projets d'arrêtés d'autorisation d'accès au Registre et d'utilisation du numéro d'identification, seront retirées par leur auteur.

⁽³²⁾ Légistique formelle. Recommandations et formules (<http://www.raadvst-consetat.be>), point 8.6.3.

⁽³³⁾ Légistique formelle, op. cit., point 8.7.5.3.

observations de la Commission de la protection de la vie privée et de celles du Conseil d'Etat.

Article 20

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison de déroger au délai légal de dix jours prévu pour l'entrée en vigueur des textes législatifs.

Voorafgaande opmerking

Gelet op het gewicht van de adviezen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die dienstig zijn voor een goed begrip van de ontworpen bepalingen, wordt voorgesteld om ze bij dit voorontwerp te voegen wanneer het bij het Parlement wordt ingediend ¹.

Hoofdstuk I - Wijzigingen van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen

Algemene opmerkingen

I. Reikwijdte van de ontworpen bepalingen

1. De wijzigingen die bij hoofdstuk I van het voorontwerp worden aangebracht in de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen strekken er hoofdzakelijk toe een nieuwe procedure in te voeren voor het verlenen van toegang tot de gegevens van het Rijksregister en van het recht om het identificatienummer van het Register te gebruiken.

De voormelde wet van 8 augustus 1983 maakt in haar huidige versie een onderscheid tussen drie soorten van procedure :

- 1° toegang tot het Rijksregister, verleend door de Koning, wanneer het gaat om een openbare overheid, een instelling van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, notarissen, gerechtsdeurwaarders of advocaten (artikel 5, eerste lid, van de wet).

⁽¹⁾ Het gaat om advies 19/2002 van 10 juni 2002 en de onderscheiden adviezen waarnaar de Commissie in dat advies verwijst.

In dat geval is het voorafgaand advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet vereist, behoeft daarover niet in de Ministerraad te worden beraadslaagd en behoeft de inspecteur van financiën niet om advies te worden verzocht, tenzij de afdeling Wetgeving van de Raad van State verzocht wordt om binnen een termijn van een maand advies uit te brengen. Het is immers gebruikelijk dat advies in te winnen doordat er van uit wordt gegaan dat de voormelde koninklijke besluiten bepalingen van verordenende strekking kunnen bevatten in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- 2° toegang tot het Rijksregister, verleend door de Koning, bij besluit uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wanneer het gaat om een instelling van Belgisch recht die opdrachten van algemeen belang vervult (artikel 5, tweede lid, a), van de wet)². In dit geval wordt de afdeling Wetgeving van de Raad van State eveneens om advies verzocht om de hiervoren uiteengezette reden;
- 3° in alle gevallen, machtiging tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister verleend door de Koning, bij besluit uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8, eerste lid, van de wet). De afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt ook in dit geval om advies verzocht om de hiervoren uiteengezette reden, terwijl het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer samen met het koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt (artikel 8, tweede lid, van de wet).

2. In verband met de tweede procedure die hiervoren is beschreven, staat in de memorie van toelichting het volgende te lezen :

(2) Tijdens de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 8 augustus 1983 zijn de vormvereisten waarin aldus wordt voorzien, voorgesteld als garanties voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheden van de betrokken personen (Gedr. St. Senaat, nr. 296/1, 1981/1982, blz. 5). Zie eveneens Gedr. St. Kamer, nr. 513/6, 1982-1983, blz. 2.

"De procedure om toegang tot de gegevens, de mededeling van deze gegevens of het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister te bekomen, is evenwel zeer omslachtig. (...) De ganse procedure kan enkele jaren in beslag nemen. Zulks is uiteraard niet efficiënt, noch voor de gebruiker, noch voor de overheid aangezien de gegevens uit het Rijksregister niet optimaal gebruikt worden. Ook is niet elke stap even nuttig : zo is bijvoorbeeld het advies van de Inspectie van Financiën vereist, hoewel er geen kosten zijn voor de Belgische Staat.

Het is dus nodig deze procedure aan te passen. Hierbij mag evenwel niet vergeten worden wat de zorg van de wetgever was bij de uitwerking ervan : men wou de persoonlijke levenssfeer van de personen op wie de informatiegegevens betrekking hebben optimaal beschermen.

Bijgevolg werd een nieuwe, meer aangepaste procedure uitgewerkt, maar werd evenzeer het nodige gedaan voor de bescherming van de privacy."

3. Om die reden strekt het thans voorliggende ontwerp ertoe de huidige procedures te vervangen door een nieuwe procedure die op de twee volgende principes steunt :

- aan een "Machtigingscomité voor het Rijksregister en de Identiteitskaarten", waarvan de samenstelling en de nadere regels voor de wijze van functioneren door de Koning worden bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 11 van het ontwerp - ontworpen nieuw artikel 15), wordt de beslissingsbevoegdheid overgedragen inzake alle machtigingen tot toegang tot het Rijksregister (artikel 4 van het ontwerp) en tot het gebruiken van het identificatienummer van het Rijksregister (artikel 6 van het ontwerp).

Die overdracht van een beslissingsbevoegdheid aan een administratieve instantie, opgericht binnen een onafhankelijke commissie, maakt het mogelijk om alle voorafgaande vormvereisten die voor de huidige procedures gelden te vermijden (het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer; het advies van de inspecteur van financiën; het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State; de beraadslaging in de Ministerraad; de ondertekening door de Koning);

.../...

- aan de Koning wordt de bevoegdheid opgedragen om, wanneer het gaat om machtigingen om toegang te hebben tot het Rijksregister, van die nieuwe procedure af te wijken in de gevallen vastgesteld bij een besluit, uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad.

Noch in de ontworpen regeling, noch in de memorie van toelichting wordt evenwel iets gezegd over de reikwijdte van de aldus aan de Koning opgedragen bevoegdheid.

Wat deze beide punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen.

II. Overdracht van de beslissingsbevoegdheid aan het Machtigingscomité

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, beantwoordt de overdracht van de beslissingsbevoegdheid aan het Machtigingscomité aan de wens die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft geuit om "ontlast (te) worden van de specifieke taken welke verband houden met het Rijksregister van de natuurlijke personen" ³ en die taken te laten toevertrouwen aan een sectorcomité ad hoc dat binnen de Commissie wordt opgericht ⁴ en bekleed is met een beslissingsbevoegdheid terzake ⁵.

Er bestaan precedentes van zulke comités, ofwel binnen sectorcomités die reeds zijn opgericht ⁶, ofwel binnen sectorcomités die door de Koning kunnen worden

(3) Advies 30/96 van 13 november 1996 (Gedr. St., Kamer, nr. 1566/10, 1997/1998, blz. 139 en volgende, nr. 60 - blz. 165).

(4) Voormeld advies 19/2002 van 10 juni 2002, nr. 25.

(5) Advies 28/1999 van 8 september 1999, blz. 3.

(6) Het Toezichtcomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (artikel 37 en volgende van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid) waarnaar in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt verwezen.

opgericht ⁷, ofwel binnen sectorcomités die in het vooruitzicht worden gesteld in wetsontwerpen die nog hangende zijn ⁸.

2. Hoewel de aldus voorgenomen wijziging van de voormelde wet van 8 augustus 1983 dus geen nieuwigheid invoert in de gevoelige aangelegenheid die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt en hoewel de afdeling Wetgeving reeds in het verleden heeft aangenomen ⁹ dat aan bepaalde instellingen, onder bepaalde voorwaarden, administratieve taken worden toevertrouwd, zoals daar zijn taken van machtiging, controle of toezicht, waarvoor de Regering rechtstreeks geen enkel injunctierecht, vernietigings- of herzieningsbevoegdheid uitoefent ¹⁰, dient de steller van het ontwerp in de memorie van toelichting uitdrukkelijk aan te geven waarom het nodig is af te wijken van de grondwettelijke beginselen van bevoegdheidsopdracht, die impliceren dat bevoegdheden in principe niet kunnen worden overgedragen aan personen over wier activiteiten de openbare overheden geen zeggenschap heeft.

Zulks geldt des te meer daar het beginsel dat de uitvoerende macht haar politieke verantwoordelijkheid behoudt de regel is die totnogtoe verankerd is in de voormelde wet van 8 augustus 1983 en daar er des te nauwgezetter moet worden voor gezorgd dat het privé-leven van de natuurlijke personen geëerbiedigd wordt daar artikel 22, eerste lid, van de Grondwet het volgende bepaalt "ieder heeft recht op

(7) Het toezichtscomité dat in het vooruitzicht wordt gesteld in de artikelen 72 en volgende van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet maar dat totnogtoe niet is opgericht.

(8) Het toezichtcomité waarvan sprake is in artikel 27 van het wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van erkende ondernemingsloketten dat thans bij het Parlement wordt besproken (Gedr. St., Kamer, DOC 50 - 2058/001).

(9) Inzonderheid voor de onderscheiden voornoemde sectorcomités.

(10) Zie in deze zin inzonderheid advies 33.255/4, dat op 5 juni 2002 is gegeven over een voorontwerp van wet "met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector" (Gedr. St. Kamer, nr. 1937/1, 2001/2002).

eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald" en daar in artikel 4 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens¹¹ het beginsel wordt gehuldigd dat persoonsgegevens voor welbepaalde en gerechtvaardigde doeleinden dienen te worden verkregen en rekening houdend met inzonderheid de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen. Het ontwerp strekt er evenwel toe aan het Machtigingscomité een beslissingsbevoegdheid op te dragen betreffende de toegang tot het Rijksregister die in bepaalde gevallen zal impliceren dat een ruime beoordelingsbevoegdheid wordt uitgeoefend, inzonderheid bij de beoordeling zowel van de vraag of de taken waarvoor door openbare instanties of door privé-instellingen naar Belgisch recht om toegang tot het Rijksregister wordt verzocht van algemeen belang zijn als van de vraag of de informatiegegevens waarvoor die toegang wordt toegestaan, uit het oogpunt van het finaliteits- en evenredigheidsbeginsel, gerechtvaardigd zijn.

Als de ontworpen bepalingen behouden mochten blijven, zouden ze op zijn allerminst moeten worden aangevuld opdat de beoordelingsbevoegdheid die aan het Machtigingscomité wordt toegekend beter wordt omschreven.

3. Als het de steller van het voorontwerp er vooral om te doen is een procedure in te voeren die eenvoudiger en soepeler is dan de huidige procedures, wijst de Raad van State erop dat een andere oplossing zou kunnen worden overwogen die minder ingaat tegen het grondwettelijk beginsel dat de Regering de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor de beslissingen waarbij toegang wordt verleend tot het Rijksregister en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister wordt toegestaan.

Daarbij zou vooraf, in de wet of in een koninklijk besluit, uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad, op grond van de essentiële beginselen vastgesteld in de wet en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, worden

⁽¹¹⁾ Gewijzigd bij 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.

bepaald op welke algemene voorwaarden machtigingen tot toegang en tot gebruik kunnen worden verleend ¹², terwijl aan de Koning of aan de minister de bevoegdheid zou worden opgedragen om, na advies van het Machtigingscomité, opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in elk individueel geval een beslissing te nemen. Zulke beslissingen, die niets anders zouden inhouden dan de toepassing, op elk concreet geval, van de vooraf bepaalde algemene voorwaarden, zouden geen verordenende bepalingen zijn in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; ze zouden bijgevolg niet ter fine van advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

De procedure zou nog meer kunnen worden vereenvoudigd door het schrappen van de beraadslaging in de Ministerraad en van het advies van de inspecteur van financiën in alle gevallen waarvoor die vormvereisten thans gelden.

Zodoende zou het onderscheid tussen het actief bestuur en de adviserende en controlerende taak van zowel de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als het binnen die Commissie opgerichte Machtigingscomité gehandhaafd worden, wat voorts de mogelijkheid zou bieden om zonder problemen te overwegen de

(12) In feite zouden daarbij in een kaderbesluit met verordenende kracht de bepalingen worden ondergebracht die thans vervat zijn in de overgrote meerderheid van de koninklijke besluiten waarbij toegang wordt verleend tot het Rijksregister (controle van de doeleinden; beperking van de mededeling van gegevens aan derden; opstellen van een lijst van personen die het Register mogen raadplegen; schriftelijke verbintenis van de betrokkenen dat zij de vertrouwelijkheid van de gegevens zullen naleven; tijdelijke registratie van de verbindingen met het Rijksregister; enz. ...).

Dat koninklijk besluit zou geregeld kunnen worden herzien naar gelang van de evolutie van de behoeften van het bestuur en van de dwingende eisen inzake de bescherming van de persoonlijk levenssfeer.

Opdat de werkzaamheid van de garanties waarin de wetgever voorziet, behouden blijft, zou in de wet uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat zowel het oorspronkelijke kaderbesluit als de wijzigingsbesluiten verplicht vooraf ter fine van advies aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden voorgelegd.

Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nauwer te laten aansluiten bij het Parlement, als zulk een ontwikkeling zou worden overwogen ¹³.

III. Status van het Machtigingscomité

1. Volgens artikel 11 van het ontwerp wordt het Machtigingscomité voor het Rijksregister en de Identiteitskaarten opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, terwijl aan de Koning de bevoegdheid wordt opgedragen om bij besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de samenstelling en de nadere regels voor het functioneren van dat Comité te bepalen (ontworpen artikel 15). De memorie van toelichting is op dat punt niet explicieter, aangezien daarin alleen wordt aangegeven dat het Comité "ressorteert onder de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer", dat het "wordt geïntegreerd binnen de Commissie" of nog, dat niet wordt ingegaan op de suggestie van de Commissie om ze vooraf om advies te verzoeken alvorens andere vermeldingen op de identiteitskaart aan te brengen, omdat "het Machtigingscomité deel ... (uitmaakt) van de Commissie".

Uit de onafhankelijkheid die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geniet krachtens artikel 23 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en uit het ontworpen artikel 16, waarbij het Comité, naast zijn beslissingsbevoegdheid inzake toegang tot het Rijksregister en gebruik van het identificatienummer, tot taak krijgt toezicht uit te oefenen, aanbevelingen te doen en

(13) Zie in dit verband het wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid tot aanpassing van de status van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en tot uitbreiding van haar bevoegdheden", ingediend door de heer Giet (Gedr. St. Kamer, DOC 50 - 1940/001) en de amendementen die daarop betrekking hebben, alsook de amendementen die dezelfde volksvertegenwoordiger heeft ingediend in het kader van het voornoemde ontwerp van wet "tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen".

adviezen te verstrekken in het kader van de wet op het Rijksregister en de wet betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten, moet evenwel worden afgeleid dat het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is dat Comité te beschouwen als een openbare toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 28 van de voormelde richtlijn 95/46/EG, welke autoriteit, net als de andere sectorcomités waarvan hiervoren sprake is geweest, naast de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer komt te staan.

Opdat de noodzakelijke onafhankelijkheid van het Machtigingscomité gegarandeerd wordt, zou de werkwijze van dat Comité bijgevolg door de wet en niet door de Koning moeten worden geregeld, inzonderheid wat de samenstelling ervan betreft.

In dit verband hebben de gemachtigde ambtenaren bevestigd dat er geen probleem zou zijn om het voorontwerp aan te vullen met bepalingen die voorzien in de oprichting, binnen de Commissie, van een Comité ad hoc met een beperkt aantal leden, eventueel aangevuld met extra commissieleden, aangewezen volgens regels die vergelijkbaar zijn met die inzake de aanwijzing van de leden van de Commissie.

De tekst behoort dan ook dienovereenkomstig te worden herzien ¹⁴.

(14) De Raad van State heeft in advies 33.285/1, dat hij op 2 mei 2002 heeft uitgebracht over het voormelde voorontwerp van wet "tot oprichting van een Kruispuntbank van ondernemingen" een soortgelijke opmerking gemaakt. Daarmee is evenwel geen rekening gehouden in artikel 27 van het bij het Parlement ingediende ontwerp.

Voorts behoort te worden opgemerkt dat het eveneens de wet is die de samenstelling, de benoemingswijze en de essentiële regels voor het functioneren van het Toezichtscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (artikelen 37 en volgende van de voormelde wet van 15 januari 1990) en van het Toezichtscomité inzake consumentenkrediet (artikel 71 en volgende van de voormelde wet van 12 juni 1991) heeft bepaald.

Zie in deze zin eveneens het wetsvoorstel en de amendementen van de heer Giet waarvan hiervoren sprake is geweest.

Het is immers zo dat alleen wanneer de werkwijze van het Machtigingscomité bij wet geregeld wordt, zulks bestaanbaar is met de onafhankelijkheid van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de regering, zoals de wetgever die heeft gewenst wanneer hij de Commissie heeft opgericht, en zoals die onafhankelijkheid door de voornoemde richtlijn 95/46/EG opgelegd. Voor de instantie ad hoc die binnen de Commissie zou worden opgericht met taken die in het verlengde liggen van die welke aan de Commissie zijn opgedragen, moet die voorwaarde van onafhankelijkheid immers onverkort gelden, temeer daar het gaat om het uitoefenen van toezicht op een openbaar bestand dat in de eerste plaats bestemd is om door de overheidsdiensten te worden gebruikt.

Vanuit dat perspectief zouden de wettelijke regels betreffende de samenstelling van dat Machtigingscomité moeten garanderen dat een precies evenwicht wordt gevonden tussen de zorg voor efficiënt bestuur en de zorg voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

2. Aansluitend op algemene opmerking II, wordt de steller van het voorontwerp er opmerkzaam op gemaakt dat de onafhankelijkheid die aan het Machtigingscomité wordt toegekend, de reikwijdte van de politieke controle die op dat Comité kan worden uitgeoefend onvermijdelijk beperkt.

Bovenop de verplichting die bij het ontworpen artikel 16, 13°, aan het Machtigingscomité wordt opgelegd om jaarlijks bij de Wetgevende Kamers en bij de Minister van Binnenlandse Zaken verslag uit te brengen, zou, teneinde ervoor te zorgen dat zowel de onafhankelijkheid van het Comité gewaarborgd is bij het vervullen van zijn taken als de naleving van de grondwettelijke beginselen die maken dat de Regering de politieke verantwoordelijkheid kan dragen voor de genomen administratieve beslissingen, kunnen worden bepaald dat de regering zelf in het belang van de wet tegen de beslissingen van het Comité beroep kan instellen ¹⁵. Zulk een beroep zou volkomen bestaanbaar zijn met de onafhankelijkheid van het Machtigingscomité; dat beroep zou de manier zijn waarop die vereisten van onafhankelijkheid verzoend kunnen worden met de vereisten die

⁽¹⁵⁾ Zie in dezelfde zin, het voormelde advies 33.255/4.

voortvloeien uit de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening van de uitvoerende macht en de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende macht ¹⁶.

IV. Relatie tussen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het Machtigingscomité

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft opgemerkt ¹⁷ dat, wanneer het Machtigingscomité binnen die Commissie wordt opgericht, zulks de onderlinge samenhang van de bemoeiingen van die beide colleges in hogere mate ten goede zou komen dan zou kunnen geschieden door buiten de Commissie een specifieke instantie op te richten.

De Raad wijst er evenwel op dat door de onderscheiden taken die aan het Comité, enerzijds, en aan de Commissie, anderzijds, worden opgedragen, niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat een zekere verwarring ontstaat tussen de respectieve rol van die beide instanties, inzonderheid wanneer de Commissie zich in haar hoedanigheid van algemeen toezichtsorgaan zal moeten uitspreken over beslissingen, adviezen of aanbevelingen die het Machtigingscomité eerder heeft geformuleerd in zijn hoedanigheid van sectoraal toezichtsorgaan.

(16) Zie, in deze zin, advies 33.865/4, dat op 13 november 2002 is gegeven over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapsraad "sur la radiodiffusion", in welk advies bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar de artikelen 57-2 en 69bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Die bepalingen schrijven voor dat de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, die inzonderheid bevoegd is voor de erkenning als vluchteling, "geheel onafhankelijk" is bij het nemen van zijn beslissingen, maar voorzien tegelijk in de mogelijkheid, voor de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde, om bij de bevoegde administratieve rechtscolleges beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een beslissing "die hij strijdig acht met deze wet of met de koninklijke besluiten die ermee in verband staan".

(17) Zie de voornoemde adviezen 7/2002 van 11 februari 2002 en 19/2002 van 10 juni 2002.

De wetgever dient dus eveneens bepalingen uit te vaardigen om elk gebrek aan overeenstemming terzake te voorkomen en om elke eventuele verwarring tussen de rol van "controleur/gecontroleerde" te vermijden ¹⁸.

V. Noodzaak om voor samenhang in de volledige materie te zorgen

1. Zoals hiervoren is aangegeven, moet het Machtigingscomité worden beschouwd als een specifieke toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 28 van de voormelde richtlijn 95/46/EG en liggen de verschillende taken van dat Comité in het verlengde van die welke zijn opgedragen aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, opgericht bij de voornoemde wet van 8 december 1992. Die wet zou bijgevolg moeten worden aangevuld met een verwijzing naar de regeling die thans voorligt ¹⁹.

2. Meer in het algemeen zouden zowel dit voorontwerp als het voormelde ontwerp van wet "tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen" te baat moeten worden genomen om te zorgen voor een betere onderlinge afstemming :

- zowel tussen de voormelde wet van 8 december 1992 en de onderscheiden andere wetgevingen waarbij per sector specifieke toezichtscomités worden opgericht;

(18) Zie in dit verband artikel 44 van de voormelde wet van 15 januari 1990 en artikel 72 van de voormelde wet van 12 juni 1991, zoals ze gelden sedert 1 september 2001.

Zie eveneens het wetsvoorstel en de amendementen van de heer Giet, waarvan hiervoren sprake is geweest.

(19) De Raad van State heeft in het voormelde advies 33.285/1 een soortgelijke opmerking gemaakt. Daarmee is evenwel geen rekening gehouden in het bij het Parlement ingediende ontwerp.

- als tussen die onderscheiden specifieke wetgevingen zelf.

In dit verband heeft de Raad van State er reeds op gewezen dat :

- de samenstelling en de wijze van benoeming van de leden van bepaalde toezichtcomités uitdrukkelijk geregeld worden bij de organieke wet, terwijl die bevoegdheid in andere wetgevingen in voorbereiding aan de Koning wordt opgedragen;
- de betrekkingen tussen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als algemeen toezichtsorgaan, en de onderscheiden sectorcomités, als specifieke toezichtsorganen, in bepaalde organieke wetten zijn geregeld, terwijl dat niet geschiedt in andere wetgevingen in voorbereiding;
- de voormelde wet van 8 december 1992 niet is aangepast aan de oprichting van die specifieke toezichtsorganen, wat de duidelijkheid van de wetgeving schaadt.

Daarbij komt dat onder de bevoegdheden die aan de onderscheiden sectorcomités zijn opgedragen, bepaalde verschillen bestaan terwijl de Raad van State de reden daarvan niet inziet. Dat is het geval met de bevoegdheid die aan sommige van die comités is toegekend inzake de behandeling van klachten, terwijl diezelfde bevoegdheid niet is toegekend aan andere Comités.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

(ontworpen artikel 1)

1. In de inleidende zin van de Franse tekst dienen de woorden "a été" te worden vervangen door het woord "est".

.../...

2. De nieuwe paragraaf 2 van artikel 1 strekt ertoe de doelstellingen van het Rijksregister in het kort op te sommen, zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vraagt. De ontworpen tekst steunt op de bewoordingen van het verslag dat de heer Tant, nu zowat twintig jaar geleden, in de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft uitgebracht bij de aanneming van het ontwerp van wet waarbij aan het bestaan van het Rijksregister een rechtsgrond is gegeven.

Het ontworpen dispositief luidt als volgt :

"Het Rijksregister heeft tot taak een nationaal bestand ter beschikking te stellen van de openbare diensten door :

- a) de uitwisseling van informatiegegevens tussen de administraties te vergemakkelijken;
- b) de automatische bijwerkingen van de bestanden van de openbare sector wat betreft de algemene gegevens over de burgers mogelijk te maken, voorzover de wet, het decreet of de ordonnantie het toelaten;
- c) het gemeentelijk bestuur over de bevolking te rationaliseren;
- d) sommige administratieve formaliteiten die geëist worden van de burgers te vergemakkelijken."

In het ontworpen artikel 5 (artikel 4 van het voorontwerp) wordt evenwel bepaald dat de machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Register of er mededeling van te verkrijgen, kan worden verleend aan inzonderheid "private instellingen" die "taken van algemeen belang" vervullen "die uitdrukkelijk als zodanig erkend worden door het ... Machtigingscomité" dat bij het voorontwerp wordt opgericht.

Als de wetgever de voormelde bewoordingen van het ontworpen artikel 5 ongewijzigd behoudt, kan hij niet beweren dat het nationaal bestand alleen ter beschikking van "de openbare diensten" wordt gesteld, zoals in het ontworpen artikel 1, § 2, wordt aangegeven. De ontworpen artikelen 1 en 5 behoren aldus te worden aangepast dat ze onderling overeenstemmen.

3. Het ontworpen artikel 1, § 2, zou voorts eenvoudiger moeten worden gesteld; er behoort te worden geschreven :

"Het Rijksregister stelt ... ter beschikking ..." (in plaats van "heeft tot taak ... ter beschikking te stellen ...").

4. In dezelfde paragraaf dient de verkorte formulering in c), namelijk "(door) het gemeentelijk bestuur over de bevolking te rationaliseren" te worden gecorrigeerd : het staat niet aan de gemeenten om "te besturen over" de bevolking die op hun grondgebied woont, maar om een reeks registers bij te houden.

Artikel 3 (ontworpen artikel 3)

Onder de informatiegegevens die in het Rijksregister opgenomen en bewaard worden, zou voortaan "de wettelijke samenwoning" voorkomen in de zin van de

.../...

wet van 23 november 1998 waarbij in boek III van het Burgerlijk Wetboek een titel Vbis is ingevoegd.

Als de wetgever voorbijgaat aan het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het principe van de opnemingsplicht van dat gegeven behoudt, zou dat in de wet een onderdeel 13° moeten worden, als een gegeven dat niet wordt gelijkgesteld met de burgerlijke staat.

Het apart houden van deze beide informatiegegevens - burgerlijke staat en wettelijke samenwoning - is verantwoord doordat van die beide gegevens, die niet mogen worden verward, afzonderlijk moet worden nagegaan of ze toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn in het licht van welbepaalde gerechtvaardigde doeleinden.

De gemachtigde ambtenaren hebben beaamd dat de vermelding van beide gegevens onder eenzelfde nummer (onderdeel 8°, zoals in het ontwerp) voorts zou leiden tot moeilijkheden bij het redigeren van de beslissingen tot machtiging telkens als die toekomstige beslissingen slechts betrekking zouden hebben op een van beide gegevens die onder een enkel nummer zouden zijn vermeld. Bovendien zou die inrichting van de tekst het gevaar doen ontstaan van een verkeerde interpretatie van de koninklijke machtigingsbesluiten uitgevaardigd vóór de toevoeging van de wettelijke samenwoning als gegeven in de opsomming vervat in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983. Zoals de gemachtigde ambtenaren hebben beaamd, zouden die besluiten immers niet vooraf toegang kunnen hebben verleend tot dat nieuw informatiegegeven.

Artikel 4

(ontworpen artikel 5)

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerkingen I en II.

.../...

2. Het ontworpen eerste lid machtigt de Koning om af te wijken van de nieuwe procedure voor het verlenen van toegang tot het Rijksregister "behalve in de gevallen vastgesteld door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit". Noch in de ontworpen bepaling, noch in de memorie van toelichting wordt concreet uiteengezet wat de aldus aan de Koning verleende machtiging omvat.

Aangezien de machtigingsprocedure vereenvoudigd wordt, dient er te worden van uitgegaan dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is de Koning te machtigen een aantal gevallen te bepalen waarin de toegang tot het Rijksregister automatisch zal worden toegestaan, zonder dat de voorafgaande toestemming van het Machtigingscomité vereist is.

Aldus uitgelegd, geeft de ontworpen bepaling aanleiding tot dezelfde opmerking als die welke de Raad van State gemaakt heeft over een gelijksoortige bepaling (artikel 18, § 3) van het voormelde wetsontwerp houdende oprichting van een Kruispuntbank van de Ondernemingen²⁰. De aldus aan de Koning opgedragen bevoegdheid wordt immers in te algemene bewoordingen omschreven en de wetgever dient zelf te bepalen waaruit deze afwijking in hoofdzaak bestaat of, op zijn minst, de criteria te preciseren op basis waarvan de Koning de Hem opgedragen bevoegdheden zal kunnen uitoefenen.

Bij ontstentenis van dergelijke verduidelijkingen zouden de waarborgen waarin het ontwerp voorziet het onaantastbare karakter verliezen dat ze door de tussenkomst van de wetgever geacht worden te krijgen en zou de aldus verleende opdracht van bevoegdheid niet kunnen worden overgebracht met artikel 22 van de Grondwet.

Wegens de specificiteit van de aangelegenheid en om de werkzaamheid van de garanties waarin de wetgever voorziet te verhogen, zou de wet eveneens uitdrukkelijk moeten bepalen dat het oorspronkelijke besluit, evenals de wijzigingsbesluiten, vooraf om

⁽²⁰⁾ Zie eveneens het advies gegeven door de Raad van State over het wetsontwerp dat de voormelde wet van 15 januari 1990 geworden is (Gedr. St., Kamer, nr. 899/1, 1988/1989, blz. 101).

advies aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden voorgelegd.

3. In het ontworpen eerste lid, 3°, dienen de eerste zin en de twee die erop volgen op elkaar aan te sluiten. Met het oog op de werkzaamheid dient in fine het volgende te worden toegevoegd : "... en nemen daartoe de nodige maatregelen, die ze ter kennis brengen van de personen voor wie ze handelen als onderaannemer".

4. In het ontworpen eerste lid, 4°, dient de Orde van apothekers als nieuwe categorie van bestemming van de informatiegegevens te worden onderscheiden van de notarissen en de gerechtsdeurwaarders, door ze in een aparte rubriek onder te brengen.

5. Om de eventuele inwerkingtreding van nieuwe bepalingen te regelen en terzelfder tijd niet voorbij te gaan aan de andere rechtsbronnen waarbij voortaan het privé-leven of de nominatieve gegevens worden beschermd , dient in het ontworpen tweede lid, in fine te worden toegevoegd "..., alsook met de andere relevante bepalingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van persoonsgegevens".

Het gaat meer bepaald om artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, opgemaakt te

Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991 ²¹, alsmede om de voormelde richtlijn 95/46/EG ²².

Artikel 5

(ontworpen artikel 6)

1. Paragraaf 1 van de ontworpen tekst bevat een vrij radicale bepaling waarvan men zich met recht kan afvragen of ze niet de vorm van een aanbeveling zou moeten aannemen, die buiten het dispositief van de wet dient te worden gehouden. Er kunnen zich immers situaties voordoen waarin de personeelsleden van de betrokken overheden of instellingen niet altijd in staat zijn het Rijksregister te raadplegen op het ogenblik zelf dat zij in contact zijn met de persoon op wie hun bemoeiing betrekking heeft.

De tekst van paragraaf 2 kan aanleiding geven tot ernstige controversen wanneer een persoon ten laste gelegd wordt dat hij geen volledige en getrouwe verklaring heeft afgelegd, in de gevallen waarin een dergelijke verklaring op straffe van sanctie wordt opgelegd. Overigens rijst de vraag welke gevolgen het verbod om een persoon het niet mededelen van gegevens ten laste te leggen, verbod waarin het voorontwerp van wet voorziet, kan hebben voor de sanctieregeling die vastgesteld is. Het is wellicht beter te

(21) Sommige bepalingen ervan kunnen rechtstreeks uitwerking hebben; zie C.E. (Frankrijk), arrest LICRA, 18 november 1992, A.J.D.A., 20 maart 1993, blz. 213-218 en noot R. LETTERON.

(22) Zie eveneens artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het volgende bepaalt :

"Bescherming van persoonsgegevens. 1) Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens. 2) Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op de rectificatie daarvan. 3) Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels".

bepalen dat wanneer het gegeven opgenomen is in het Rijksregister, de betrokken persoon er niet toe gehouden is het rechtstreeks mede te delen.

2. Voorzover de ontworpen bepaling ertoe strekt verplichtingen op te leggen aan instellingen die niet ressorteren onder de federale overheid, kan alleen een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen en de gewesten de werkzaamheid ervan waarborgen.

Artikel 6

(ontworpen artikel 8)

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerkingen I en II.

Daaruit volgt dat de machtiging om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken zou moeten worden verleend door de Koning of de Minister, ofwel op advies van het Machtigingscomité, ofwel overeenkomstig een koninklijk besluit met algemene strekking waarin de voorwaarden voor een rechtmatig gebruik van het nummer zouden worden herhaald (besluit waarover het Machtigingscomité of de Commissie vooraf advies zouden uitbrengen).

Evenzo zouden de wijzigingen van de netwerkverbindingen ter fine van advies (en niet met het oog op goedkeuring) moeten worden voorgelegd aan het Comité, waarna de Koning of de Minister een beslissing tot machtiging neemt.

2. De verplichting voor instellingen die niet ressorteren onder de federale overheid om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken (ontworpen paragraaf 1, tweede lid,) maakt het sluiten van een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen en de gewesten noodzakelijk.

.../...

Artikel 7

(ontworpen artikel 9)

Om de verschillende begrippen waarvan sprake is in de ontworpen bepaling concreter voor te stellen, dient ze te worden aangevuld met een verwijzing naar de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten.

Het woord "kaart" dient op zijn minst te worden vervangen door het woord "identiteitskaart".

Artikel 8

(ontworpen artikel 10)

De vraag is of een doeltreffende controle door het Machtigingscomité van de aanwijzing van de aangestelden voor de gegevensbescherming niet impliceert dat deze gegevens, in alle gevallen, worden medegedeeld aan het Comité door de overheid die toegang tot de gegevens van het Rijksregister heeft verkregen.

Indien er geen uitzondering wordt gemaakt, krijgt het Comité onmiddellijk een globaal zicht op de situatie.

Artikel 10

(ontworpen artikel 13)

In de Franse tekst van het eerste lid dienen de woorden "de l'article" te worden vervangen door de woorden "des articles".

Artikel 11

(ontworpen artikelen 14, 15 en 16)

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerkingen III tot V.

Er dient dus te worden bepaald dat het Machtigingscomité adviesbevoegdheid heeft, in plaats van de bevoegdheid tot het verlenen van machtiging waarin wordt voorzien.

2. Een soortgelijke redenering dient te worden gevolgd voor :

- onderdeel 7° van artikel 16, in zoverre daarbij het Machtigingscomité belast wordt met de taak "toezicht (te) houden op het volledige proces van aanmaak en afgifte van elektronische identiteitskaarten, alsook van de gekwalificeerde elektronische identiteits- en handtekeningscertificaten";
- onderdeel 12° van artikel 16, doordat het het Machtigingscomité ermee belast "de gemeenten (te) verplichten, (...), deze gegevens te verstrekken door toedoen van het Rijksregister".

3. Hoewel het denkbaar is dat het Machtigingscomité bijdraagt tot het oplossen van geschillen in der minne, zoals wordt bepaald in onderdeel 4° van artikel 16, kan het daarentegen niet de bevoegdheid worden opgedragen om die geschillen te beslechten, zonder dat inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheden van de gerechten.

4. In onderdeel 10° van artikel 16 dient te worden gepreciseerd wat wordt verstaan onder de woorden "de eventuele vervaardiging van veiligheidsdocumenten voor andere doeleinden". Bovendien is het vanzelfsprekend dat deze adviesbevoegdheid, naar het voorbeeld van de adviesbevoegdheid waarin onderdeel 11° voorziet, noodzakelijkerwijs dient te worden begrepen, in het kader van de hoofdtaak van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarvan het Machtigingscomité een onderdeel is, te weten de toepassing van de fundamentele principes van de bescherming van het privé-leven.

.../...

5. Onderdeel 8° van artikel 16 kan worden verduidelijkt wat het begrip "Fedca-RRN-rootcertificaten" betreft, dat nergens omschreven wordt. Het woord "kaart" zou op zijn minst moeten worden vervangen door het woord "identiteitskaart" en de ontworpen bepaling zou moeten worden aangevuld met een verwijzing naar de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten. Bovendien verdient het aanbeveling de regeling inzake het toezicht op de conformiteit dat deze bepaling beoogt mogelijk te maken, te omschrijven in de memorie van toelichting.

6. Ten slotte is het beter de ontworpen bepaling te splitsen in evenveel afzonderlijke artikelen als er nieuwe artikelen moeten worden ingevoegd in de voormelde wet van 8 augustus 1983, om in het Parlement een artikelsgewijze behandeling en stemming, mogelijk te maken, met toepassing van artikel 76 van de Grondwet.

Hoofdstuk II -Wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten

Algemene opmerkingen

I. Reikwijdte van de ontworpen bepalingen

1. In de memorie van toelichting staat onder een algemene toelichting het volgende vermeld :

"Dit hoofdstuk strekt ertoe de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten aan te passen, enerzijds aan de technische evolutie, en anderzijds aan de evolutie van Belgische en Europese wetgeving.

De aanpassing van voornoemde wet maakt het mogelijk de huidige identiteitskaart om te vormen tot een minstens even betrouwbare digitale identiteitskaart. De nieuwe digitale identiteitskaart kadert derhalve in het globale e-governmentbeleid van deze Regering."

.../...

In de algemene toelichting wordt voorts aangegeven dat de nieuwe identiteitskaart automatisch zal worden voorzien van de mogelijkheid om elektronisch met de overheid te communiceren, met dien verstande dat de burger de keuze heeft om al dan niet van die mogelijkheid gebruik te maken.

De Raad van State wijst erop dat naar luid van het huidige artikel 6, § 1, van de voornoemde wet van 19 juli 1991 de gemeente een identiteitskaart afgeeft die geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters. Aldus bekrachtigt die wet de vaste rechtspraak dat de identiteitskaart een bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters vormt²³. Het is dan ook op grond van de aard zelf van de identiteitskaart dat in artikel 3, paragrafen 3 en 4, van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten een definitie wordt gegeven van de daarin opgenomen vermeldingen.

Zo worden op de voorzijde niet alleen verscheidene identificatienummers vermeld, maar ook de naam, de voornamen, de nationaliteit, het geslacht, de geboortedatum en de geboorteplaats, het hoofdverblijf alsmede het adres van de houder bij de uitgifte van de kaart.

Op de achterzijde worden de volgende vermeldingen aangebracht :

- 1° het volgnummer van de identiteitskaart;
- 2° de volledige naam van de houder, wanneer deze op de voorzijde afgekort is vermeld;
- 3° - de verplichte vermelding "gehuwd" en de naam en de voornaam van de echtgenoot;
 - de facultatieve vermelding "weduwnaar/weduwe" en de naam en de voornaam van de overleden echtgenoot, die alleen op schriftelijk verzoek van de houder van de identiteitskaart wordt opgenomen;

⁽²³⁾ Zie het ontwerp van wet "betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten" (Gedr. St. Senaat, nr. 1150, (1990-1991) 13 december 1990, blz. 6).

- 4° het adres van de houder in de hoofdverblijfsgemeente, indien hij sedert de uitgifte van de kaart van adres veranderd is;
- 5° de vermeldingen opgelegd door de bijzondere wetten en verordeningen.

Indien de houder er schriftelijk om verzoekt wordt het identificatienummer van de houder in het Rijksregister van de natuurlijke personen eveneens opgenomen."

Artikel 3, § 5, van datzelfde besluit bevat ten slotte de volgende bepaling :

"De identiteitskaart mag geen andere inlichtingen bevatten dan die welke vermeld zijn in de paragrafen 3 en 4. Die inlichtingen moeten rechtstreeks met het blote oog leesbaar zijn."

2. De Raad van State stelt vast dat dit voorontwerp beantwoordt aan de doelstelling die in de memorie van toelichting wordt aangegeven doordat de identiteitskaart daarin "gedigitaliseerd" wordt, aangezien bepaald wordt dat de vermeldingen niet langer alleen met het blote oog maar ook elektronisch leesbaar zullen zijn. Deze nieuwe mogelijkheid wordt geboden voor de vermeldingen vervat in het ontworpen artikel 6, § 2, tweede lid, die de bijna letterlijke weergave zijn van die welke thans vervat zijn in artikel 3, § 3, van het voormelde koninklijk besluit van 29 juli 1985.

De Raad van State wijst er evenwel op dat dezelfde paragraaf 2 van het ontworpen artikel 6 nog een derde lid bevat, waarin nieuwe vermeldingen staan of bestaande vermeldingen worden overgenomen, waarvan de aanneming aan specifieke regels wordt onderworpen en die alleen elektronisch leesbaar zullen zijn.

De nieuwe gegevens zijn de identiteits- en handtekeningsleutels, de identiteits- en handtekeningscertificaten en de geaccrediteerde certificatedienst verlenen, met dien verstande dat de houder van de kaart desgewenst van de activering van die gegevens kan afzien.

Voor de reeds bestaande vermeldingen voor de aanneming waarvan evenwel andere regels gelden, moet meer in het bijzonder worden gewezen op de woorden "de andere vermeldingen, opgelegd door de wetten of bij een (koninklijk besluit vastgesteld

na overleg in de Ministerraad en) na advies van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (...)".

Aldus blijkt duidelijk dat de identiteitskaart voortaan niet langer alleen het bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters zal zijn, zoals totnogtoe het geval was. Aan de identiteitskaart worden extra doelstellingen toegekend die - ook al liggen ze in de lijn van een valorisatie van de technologische hulpmiddelen met als lovenswaardige bedoeling de dienstverlening aan de burger te verbeteren - toch aanleiding geven tot de volgende algemene opmerkingen die verband houden met de garanties die voor dat nieuwe instrument moeten gelden.

II. Garanties waarvoor moet worden gezorgd

1. Gelet op de huidige functie van de identiteitskaart en op de nieuwe functies die het voorontwerp van wet eraan wil verlenen, is het nodig in tweeërlei soorten garanties te voorzien : garanties in verband met de soort vermeldingen of gegevens die op de identiteitskaart zullen voorkomen, zelfs op virtuele wijze, en garanties betreffende het gebruik dat van die gegevens zal kunnen worden gemaakt en, bijgevolg, betreffende de derden die tot die gegevens toegang zullen hebben.

Die garanties moeten beantwoorden aan de bezorgdheden die reeds geuit zijn in de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 19 juli 1991, namelijk het voorkomen van elk misbruik dat zich kan voordoen en het vermijden van bij de bevolking een gevoel van aantasting van de individuele vrijheid op te wekken ²⁴.

2. Wat de soort gegevens betreft die op de identiteitskaart worden vermeld, dient, in vergelijking met de huidige toestand, een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de gegevens die daarop niet meer zullen voorkomen of die verplicht met het blote oog zichtbaar zullen moeten zijn, en, anderzijds, de gegevens die achteraf kunnen worden bijgevoegd.

⁽²⁴⁾ Zie het ontwerp van wet "betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten", op. cit., blz. 3.

a) Voor de eerste categorie wijst de Raad van State er in de eerste plaats op dat krachtens het ontworpen artikel 6, § 2, derde lid, 6°, de hoofdverblijfplaats van de houder voortaan niet meer met het blote oog zichtbaar zal zijn op de identiteitskaart, aangezien ze nog slechts elektronisch leesbaar zal zijn. Daardoor zal een van de vermeldingen op grond waarvan die kaart, samen met de naam, de voornaam, de nationaliteit, het geslacht, de geboortedatum en de geboorteplaats, als een "identiteitskaart" kan worden bestempeld, in die mate verhuld zijn dat de belangrijkste functie die door die kaart moet worden vervuld daardoor in het gedrang zal komen. Alvorens zulk een wijziging aan te nemen, dient de wetgever dan ook de praktische gevolgen te evalueren van de beperking die ze voor de houders van de kaart impliceert, aangezien die immers moeilijkheden zouden kunnen ondervinden bij het bewijzen van hun woonplaats, wanneer er geen contact is met een derde die in staat is dat gegeven elektronisch af te lezen ²⁵.

De Raad van State stelt voorts vast dat volgens het ontworpen artikel 6, § 2, tweede lid, 12°, het identificatienummer van het Rijksregister voortaan ambtshalve op de identiteitskaart zal worden vermeld en dat het niet alleen elektronisch leesbaar maar ook met het blote oog zichtbaar zal zijn.

De Raad van State wijst erop, zoals hij dat ook al gedaan heeft in advies 20.178/2 dat hij heeft uitgebracht op 1 oktober 1990 over het ontwerp van wet dat de genoemde wet van 19 juli 1991 is geworden, dat het aan de wetgever staat de verplichting, de mogelijkheid of het verbod te bepalen om het identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen op de identiteitskaart te vermelden.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in die omstandigheden een einde zou moeten worden gemaakt aan de regeling waarbij de burger thans de

(25) De gemachtigde ambtenaren verwijzen naar resolutie (77) 26 betreffende de opmaak en de harmonisering van nationale identiteitskaarten, aangenomen op 28 september 1997 door het Ministercomité van de Raad van Europa, waarbij de vermelding van de woonplaats als een facultatief gegeven wordt beschouwd (zie de bijlage bij de resolutie, rubriek II, § 8, 13°).

weloverwogen stap moet zetten om zelf schriftelijk aan te vragen dat zijn nummer op zijn identiteitskaart wordt vermeld.

Die oplossing was destijds het resultaat van een compromis tussen enerzijds de bezorgdheid die een burger zou kunnen hebben om zijn nationaal nummer niet op zijn identiteitskaart vermeld te zien, voorzover hij zou vinden dat deze vermelding aanleiding zou kunnen geven tot inmenging in zijn privé-leven, en anderzijds het duidelijk nut dat het kennen van dat nummer kan inhouden voor de betrekkingen die elke burger moet hebben met diverse openbare overheden of instellingen ²⁶.

Sommige burgers, die graag over zulk een geheugensteuntje willen beschikken, zullen er geen graten in zien dat het nummer op hun identiteitskaart wordt vermeld, maar anderen zullen zich meer zorgen maken over het grotere risico van misbruik van het nummer. Het nummer zal immers via het officieel stuk waarop het staat systematisch bekendgemaakt worden, te meer daar het mogelijk steeds vaker zal worden getoond aan derden die eventueel geen toegang hebben tot het gegeven dat het identificatienummer van het rijksregister uitmaakt. Dat zal leiden tot een minder doeltreffende werking van de waarborgen waarin de genoemde wet van 8 augustus 1983 voorziet met betrekking tot de verspreiding en het gebruik van het nummer.

Om die reden en wegens het gemak waarmee, als het nummer gekend is, toegang kan worden verkregen tot de gegevens, het onderlinge verband tussen die gegevens, en zelfs tot persoonlijke dossiers, moet in de memorie van toelichting in het bijzonder een verantwoording worden gegeven voor het weglaten van de beslissing van de burger omtrent het vermelden van dat nummer op zijn kaart ²⁷.

(26) Zie het ontwerp van wet "betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten", op. cit., blz. 7.

(27) Het loutere feit dat het identificatienummer van het Rijksregister reeds met het blote oog zichtbaar is op de SIS-kaart, zoals gesteld wordt in de memorie van toelichting, vormt geen afdoende verantwoording, aangezien die kaart voor totaal andere doeleinden is bestemd en een totaal ander gebruik kent.

Met andere woorden, de steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat hij de burger enerzijds de waarborg biedt dat hij zijn identiteitskaart nog daarvoor kan gebruiken waarvoor ze hem oorspronkelijk is verstrekt, en anderzijds dat de verplichte en met het blote oog zichtbare vermelding van het identificatienummer van het Rijksregister niet bij uitstek de weg opent naar inmenging in zijn privé-leven.

b) Wat de categorie gegevens betreft die later kunnen worden toegevoegd, bepaalt het ontworpen artikel 6, paragraaf 2, derde lid, 5°, dat de lijst met elektronisch leesbare gegevens van persoonlijke aard die op de identiteitskaart zullen worden vermeld, aangevuld kan worden bij een koninklijk besluit. De Raad van State wijst erop dat aldus wordt overgestapt van een in een verordening vastgestelde limitatieve opsomming van de gegevens die vermeld worden op de identiteitskaart, naar een opsomming in de wet, waarbij bepaald wordt dat die opsomming, onder meer bij koninklijk besluit, kan worden uitgebreid.

Met die nieuwe regeling krijgt de kaart bovendien een nieuwe functie : het zal niet meer alleen gaan om een "identiteitskaart" - dat wil zeggen een bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters - maar om een kaart die kan uitgroeien tot een elektronisch persoonlijk administratief dossier.

Gesteld dat zulk een wijziging, die heel wat opportuniteitsvragen doet rijzen, door de wetgever wordt goedgekeurd, dan moet deze zelf de lijst met de geregistreerde informatiegegevens vaststellen, zoals hij dat heeft gedaan voor het Rijksregister, en mag hij die bevoegdheid niet overlaten aan de Koning gezien de risico's die zulks met zich meebrengt op het stuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en gezien de vooralsnog ongekende mogelijkheden die die nieuwe regeling biedt.

Wat dat betreft zou de memorie van toelichting vervolledigd moeten worden met gegevens uit de rechtsvergelijking; volgens de gemachtigde ambtenaren worden in het buitenland alleen aanvullende gegevens op de identiteitskaart geregistreerd indien de houder van de kaart daarmee akkoord gaat.

.../...

Om het gevaar van misbruik te beperken zou een tweede optie erin kunnen bestaan dat de identiteitskaart en het elektronisch persoonlijk administratief dossier twee onderscheiden stukken vormen, die aan verschillende groepen van personen worden getoond, zoals dat het geval is voor de "SIS"-kaart. Een derde mogelijkheid zou kunnen zijn dat de gegevens van vertrouwelijke aard beschermd worden, dat wil zeggen dat alleen derden die daartoe behoorlijk gemachtigd zijn toegang krijgen tot die gegevens.

3. Wat betreft het gebruik dat kan worden gemaakt van de gegevens die op de identiteitskaart staan, moet het ontworpen artikel 6, paragraaf 7, preciezer zijn en mag de wetgever de bevoegdheid om de "modaliteiten van gebruik" van die kaart te bepalen niet aan de Koning overlaten.

Hier is absoluut het optreden van de wetgever vereist, aangezien de identiteitskaart twee nieuwe functies krijgt : in de eerste plaats die van een elektronisch (identiteits-) en handtekeningscertificaat, welke functie de burger naar eigen keuze al dan niet kan activeren en, in de tweede plaats, de functie van potentiële drager van een persoonlijk administratief dossier, waarvan de inhoud voor een gedeelte onbekend is (onder meer wat betreft de aard en de omvang van de geregistreerde gegevens en de - al dan niet geregelde - mogelijkheid voor de burger om die gegevens zelf te activeren). Wat dat betreft dient gewezen te worden op de steeds groter wordende groep derden die gemachtigd zijn om die gegevens te lezen of die in staat zijn ze zelf te gebruiken. De Raad van State denkt in dat verband aan de aantrekkingskracht die de kaart, gezien de nieuwe inhoud ervan, onvermijdelijk zal uitoefenen op privé-ondernemingen inzonderheid in de relaties die de burger daarmee onderhoudt.

Een dermate ingrijpende wijziging van de gebruiksdoeleinden van de identiteitskaart is maar denkbaar indien omtrent de toegang tot de persoonsgegevens die die kaart bevat op zijn minst soortgelijke wettelijke waarborgen worden uitgewerkt als die welke geboden worden inzake de toegang tot het Rijksregister.

Het besluit is dan ook dat hoofdstuk II van het voorontwerp van wet grondig moet worden herzien zodat voldoende waarborgen worden geboden ten aanzien van de gegevens die op de identiteitskaart staan in het licht van het gebruik waarvoor ze in de eerste plaats bestemd is en van de gebruiksdoeleinden die de steller van het ontwerp daaraan wil toevoegen, en zulks rekening houdend met de potentiële toename van het aantal derden dat in de toekomst, eventueel via het elektronisch lezen, toegang kan krijgen tot de gegevens die op de nieuwe kaart zullen staan.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 12

(ontworpen artikel 6)

1. In paragraaf 1, derde lid, van het ontworpen artikel 6 wordt bepaald in welke taal de verschillende opschriften van de identiteitskaart, vermeld in het tweede lid van dezelfde paragraaf, dienen te worden gedrukt ²⁸.

Hoewel deze bepaling een letterlijke herhaling is van die van het huidige artikel 6, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991, neemt zulks niet weg dat de verplichting die wordt opgelegd door artikel 61, § 2, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, in algemene bewoordingen is gesteld en dat derhalve de raadpleging van de Vaste Commissie voor taaltoezicht is vereist.

2. In de ontworpen paragraaf 2, tweede lid, 10°, wordt bepaald dat de foto van de houder op de identiteitskaart elektronisch gelezen zal kunnen worden. De memorie van toelichting moet worden aangevuld met een beschrijving van de voor- en nadelen van deze innovatie, vanuit het oogpunt van de doeltreffendheid van het administratief optreden en vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en, indien mogelijk, in het licht van de lering van het vergelijkend recht of van ervaringen in het buitenland.

⁽²⁸⁾ Sedert arrest nr. 74/99 van 30 juni 1999 van het Arbitragehof, staat het vast dat hoewel de identiteitskaart uiteindelijk wordt afgegeven door de gemeente, deze thans in wezen zaak is van een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin die dienst gevestigd is. Derhalve is de federale wetgever bevoegd op grond van artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet om te bepalen in welke talen de vermeldingen op de voorzijde van de identiteitskaarten moeten worden gesteld (considerans B.9).

3. De ontworpen paragraaf 2, tweede lid, 12°, en de ontworpen paragraaf 2, derde lid, 7°, zijn tegenstrijdig aangezien ze beide verwijzen naar het identificatienummer van het Rijksregister.

4. In de ontworpen paragraaf 3, tweede lid, 3°, van de tekst wordt bepaald dat de houder van de identiteitskaart recht heeft op "kennisname van alle instanties die, gedurende de laatste zes maanden, zijn gegevens bij het bevolkingsregister of het Rijksregister van de natuurlijke personen hebben geraadpleegd of bijgewerkt".

De steller van het voorontwerp zou moeten nagaan of het woord "instanties" wel dienstig is. De Raad van State ziet immers niet in waarom de particuliere instellingen uitgesloten worden van het toepassingsgebied van de bepaling.

Overigens kan men zich terecht vragen stellen bij de gegrondheid van de kennisname, door de houder van de kaart, van de raadplegingen van het Register door instanties die belast zijn met de opsporing en de bestrafing van strafbare feiten.

Moet in die gevallen door de wetgever niet voorzien worden in een uitzondering, waarvan hij de grenzen op een nauwkeurige wijze zou bepalen, door een opsomming te geven van de instanties die voor die uitzondering in aanmerking komen ?

Indien dat noodzakelijk blijkt, zou een indirecte controle kunnen worden toevertrouwd aan het Machtigingscomité, dat in voorkomend geval zou optreden op verzoek van de belanghebbende persoon.

5. In de ontworpen paragraaf 4 is de verwijzing naar artikel 2, tweede lid, verkeerd. Het Machtigingscomité, waarvan het advies wordt ingewonnen overeenkomstig die paragraaf 4, haalt zijn rechtsgrond immers uit de voornoemde wet van 8 augustus 1983, welke wet in hoofdstuk I van het onderhavige voorontwerp wordt aangevuld met onder andere een artikel 15, waarbij dat Comité wordt opgericht.

6. Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen paragraaf 9.

In diezelfde ontworpen paragraaf 9 behoort in de Franse versie het woord "s'établir" vervangen te worden door het woord "séjourner".

Artikel 13
(ontworpen artikel 8bis)

In het tweede lid, 1°, van het ontworpen artikel 8bis behoort de vermelding "welke gegevens worden opgenomen in het bestand" (die door de Koning zullen worden bepaald krachtens het voorontwerp) vervangen te worden door de limitatieve opsomming van de geregistreerde informatiegegevens, om dezelfde redenen als die welke de wetgever in aanmerking heeft genomen bij artikel 3 van de wet op het Rijksregister.

Artikel 14
(ontworpen artikel 8ter)

De samenhang tussen de bevoegdheden van het gemeentebestuur, die van het politiekantoor en die van de helpdesk behoort in de wet te worden gepreciseerd. Hetzelfde geldt voor de rechtsregels met betrekking tot de "schorsing" of de "intrekking" van verloren, gestolen of vernielde identiteitskaarten.

Gelet op het gebruik dat gemaakt zou kunnen worden van een verloren of gestolen identiteitskaart - vooral wanneer de identiteits- en handtekeningsleutels en de identiteits- en handtekeningscertificaten ²⁹ erop vermeld staan - wordt de steller van het

⁽²⁹⁾ Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld is de mogelijkheid van misbruik van de kaart door derden (...) door de vermelding van de elektronische handtekening op de kaart uiteraard groter dan in het geval van een traditionele identiteitskaart.

voorontwerp verzocht na te gaan of het opportuun is om de houder van de kaart te verplichten zich eerst te wenden tot het gemeentebestuur of tot het politiekantoor zonder rechtstreeks de helpdesk te mogen verwittigen.

Het gebruik van de woorden "indien dit niet mogelijk is" kan, hoe dan ook, aanleiding geven tot heel wat controversen.

Artikel 16

(ontworpen artikel 8quinquies)

1. In het ontworpen eerste en tweede lid moeten de woorden "van de voornoemde wet van 19 juli 1991" en "van voornoemde wet" worden weggelaten, aangezien artikel 8quinquies zelf in die wet ingevoegd wordt.

2. De Raad van State heeft voorts vragen omtrent de samenhang van de ontworpen bepaling met artikel 7 van de voornoemde wet van 19 juli 1991, dat niet gewijzigd wordt en waarin op algemene wijze sprake is van elke overtreding van de wet, van de besluiten tot uitvoering ervan en van de in artikel 5 van de wet bedoelde gemeentelijke verordeningen.

Hoofdstuk III - Overgangs-, wijzigings- en slotbepalingen

Artikel 17

1. In paragraaf 1 lijkt het nuttig om uitdrukkelijk te bepalen dat de Koning gemachtigd wordt om overgangsmaatregelen uit te vaardigen gedurende de periode van vernieuwing, in fasen, van de identiteitskaarten, vooral in geval van wijziging van de gemeente van verblijf (al naar gelang de betrokken gemeenten al dan niet uitgerust zijn met apparatuur waarmee ze de elektronische identiteitskaarten kunnen beheren)³⁰.

⁽³⁰⁾ Zie het ontwerp van koninklijk besluit "houdende overgangsmaatregelen in verband met de elektronische identiteitskaart in België" waarover de Raad van State heden advies 33.964/2 gegeven heeft.

2. Wat paragraaf 3 betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen I en II die geformuleerd zijn onder het hoofdstuk I ³¹.

Artikel 18

In de circulaire betreffende de wetgevingstechniek ³² wordt het volgende gesteld : "Aangezien een wijzigingstekst alleen tot doel heeft een bestaande regeling aan te passen, bestaat hij niet als zodanig in de rechtsorde, ook al heeft hij in feite alle kenmerken van een op zich staande tekst. Het heeft evenmin zin een wijzigingstekst op te heffen, behalve vóór de inwerkingtreding ervan".

De ontworpen bepaling behoort dan ook te worden weggelaten.

Artikel 19

1. Wetten bevatten geen bepalingen die de uitvoerende macht krachtens haar verordenende bevoegdheid kan uitvaardigen ³³.

De ontworpen bepaling moet worden weggelaten en de beoogde opheffing moet het onderwerp uitmaken van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

⁽³¹⁾ Er behoort overigens uit deze bepaling te worden afgeleid dat de adviesaanvragen die in voorkomend geval door de Raad van State onderzocht worden en die betrekking hebben op ontwerpbesluiten betreffende de machtiging tot de toegang tot het Register en het gebruik van het identificatienummer, door de stellers ervan zullen worden ingetrokken.

⁽³²⁾ Wetgevingstechniek. Aanbevelingen en formules (<http://www.raadvst-consetat.be>), punt 8.6.3.

⁽³³⁾ Wetgevingstechniek, op. cit., punt 8.7.5.3.

2. De datum van de opheffing van het koninklijk besluit van 3 april 1995 zal nauwkeurig moeten worden gerechtvaardigd, in functie van de aanpassingen die in het voorontwerp van wet zullen worden aangebracht naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en die van de Raad van State.

Artikel 20

De Raad van State ziet niet in waarom er afgeweken wordt van de wettelijke termijn van tien dagen die geldt voor de inwerkingtreding van wetteksten.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegdgriffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS