ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.075/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'Administration de l'Information économique du Service public fédéral Economie, Petites et Moyennes Entreprises, Classes moyennes et Energie à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification", a donné le 10 septembre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.075/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 5 september 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij het Bestuur Economische Informatie van de Federale Overheidsdienst Economie, Kleine en Middelgrote Ondernemingen, Middenstand en Energie gemachtigd wordt toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken", heeft op 10 september 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> "(l'urgence est motivée) ... par le fait que le Service public fédéral Economie, Petites et Moyennes Entreprises, Classes moyennes et Energie souhaite, dans le cadre des tâches qui lui incombent, créer une Banque-Carrefour des Entreprises et que la création de ladite Banque-Carrefour des Entreprises, pour être opérationnelle et fiable à partir du 1er janvier 2003, requiert que les opérations techniques de chargement des données du Registre national des personnes physiques et leur confrontation à d'autres fichiers, ainsi que les manipulations et simulations informatiques débutent impérativement à partir du 13 septembre 2002.".

*
* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

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

Fondement juridique

En vertu de l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, l'accès audit registre ne peut être autorisé que pour les informations que les autorités et organismes publics concernés sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret.

A cet égard, le Conseil d'Etat a toujours admis que pour la détermination des informations que ces autorités publiques sont habilitées à connaître, on peut considérer qu'une telle habilitation, si elle n'est pas exprimée en termes exprès, peut s'induire des missions dont ces autorités publiques sont chargées par la loi ou un décret ou en vertu de la loi ou d'un décret.

Si on peut admettre ainsi une habilitation indirecte à connaître des informations par l'attribution d'une mission, il n'en demeure pas moins que le respect du principe de légalité impose au Gouvernement, lorsqu'il se propose de donner l'autorisation prévue par l'article 5 de la loi, précitée, de vérifier minutieusement si la connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3 de la loi est nécessaire pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité publique en cause.

Cette vérification par le Gouvernement est d'autant plus nécessaire que le Conseil d'Etat ne connaît pas tous les éléments de fait qui lui permettraient d'y procéder lui-même de manière approfondie. Elle doit être d'autant plus minutieuse que l'article 22, alinéa 1er, 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"(1) 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 (modifiée par la loi du 11 décembre 1998 en vue de transposer la directive 95/45/CE) 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 .

---

(1) Voir notamment les avis 24.942/2, donné le 28 octobre 1996, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès du Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées au Registre national des personnes physiques", 26.890/2, donné le 6 juillet 1997, sur un projet d'arrêté royal "complétant l'arrêté royal du 4 mai 1992 autorisant l'accès de certaines autorités du ministère de la Région wallonne au Registre national des personnes physiques", 28.476/2, donné le 28 juin 1999, sur un projet d'arrêté royal "autorisant certaines personnes du Palais royal à accéder au RNPP" et 29.528/2, donné le 17 mai 2000, sur un projet d'arrêté royal "autorisant la Société flamande du logement et les sociétés de logement social agréées par elle à accéder au RNPP et à en utiliser le numéro d'identification".

Pour ces raisons, il appartient au Gouvernement de déterminer dans l'arrêté royal en projet quelles sont les informations enregistrées dans le Registre national qui seront accessibles, en ayant égard aux finalités pour lesquelles l'accès sera autorisé, finalités que doit décrire le rapport au Roi en se référant aux textes en vigueur dont elles peuvent s'induire.

Il ne peut être admis que l'administration de l'Information économique du Service public fédéral Economie, Petites et Moyennes Entreprises, Classes moyennes et Energie, soit autorisée par le Roi à accéder, de manière générale et permanente, à de multiples informations du Registre en se bornant à énoncer que cette autorisation est donnée "pour l'accomplissement des tâches qui relèvent de sa compétence", selon les termes de l'article 1er du projet.

Si l'auteur du projet n'est pas à même d'expliciter dans le rapport au Roi, la nécessité d'accéder à l'ensemble des informations visées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, de la loi du 9 août 1983, précitée (2) (voir article 1er du projet), il lui appartient de revoir l'article 1er du projet afin de limiter l'accès aux seules informations qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions légales et réglementaires de l'administration visée par l'arrêté en projet.

L'identification de ces missions et la référence à leur base juridique doit donc, à tout le moins, apparaître dans le rapport au Roi qui, dans l'état actuel, ne mentionne explicitement que la Banque-Carrefour des Entreprises.

Dans cette perspective, les auteurs du projet ne sauraient perdre de vue que l'existence de l'avant-projet de loi portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises n'est pas en soi, une base juridique suffisante. En effet, d'une part, les garanties légales dont la création de la Banque devra être entourée, n'existent pas à ce jour; d'autre part, le législateur belge ne saurait priver les personnes physiques des garanties que la

---

(2) Le Conseil d'Etat s'interroge, à titre d'exemple, sur la nécessité de connaître la composition du ménage (loi du 8 août 1983, article 3 , alinéa 1er, 9°). En revanche, on peut se demander si l'accès à l'historique de certaines données (article 3, précité, alinéa 2), limité à un laps de temps déterminé, ne serait pas nécessaire.

directive 95/46/CE leur offre, au seul motif qu'une donnée les concernant est enregistrée dans un répertoire qui concerne également ou principalement des personnes morales [3].

Pour les mêmes raisons, selon le droit en vigueur, la communication des informations à des "tiers", au sens de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté, ne saurait se concevoir, pour la création de la Banque-Carrefour, qu'à des "tiers" autorisés à accéder aux informations et avec la seule finalité d'opérer les simulations préalables à la mise en oeuvre du système. Cette restriction doit être exprimée dans le dispositif de l'arrêté royal.

---

[3] Voir l'avis 33.285/1, donné 2 mai 2002, sur un avant-projet de loi "portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises", p. 34.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

> "(l'urgence est motivée) ... par le fait que le Service public fédéral Economie, Petites et Moyennes Entreprises, Classes moyennes et Energie souhaite, dans le cadre des tâches qui lui incombent, créer une Banque-Carrefour des Entreprises et que la création de ladite Banque-Carrefour des Entreprises, pour être opérationnelle et fiable à partir du 1er janvier 2003, requiert que les opérations techniques de chargement des données du Registre national des personnes physiques et leur confrontation à d'autres fichiers, ainsi que les manipulations et simulations informatiques débutent impérativement à partir du 13 septembre 2002.".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Op die drie punten behoren bij het ontwerp de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Rechtsgrond

Krachtens artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen kan de toegang tot het genoemde register alleen worden toegestaan voor de informatie die de betrokken overheden en instellingen krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen.

In dat verband heeft de Raad van State altijd gesteld dat voor het bepalen van de informatie die deze overheden bevoegd zijn te kennen, ervan uitgegaan kan worden dat zulk een bevoegdverklaring, als ze niet in uitdrukkelijke bewoordingen is gesteld, kan worden afgeleid uit de taken waarmee die overheden door of krachtens de wet of een decreet zijn belast.

Hoewel aldus kan worden aangenomen dat de omstandigheid dat een taak wordt opgedragen een indirecte bevoegdverklaring inhoudt om informatie te kennen, neemt dit niet weg dat de eerbiediging van het wettigheidsbeginsel de Regering ertoe verplicht om, wanneer zij zich voorneemt de toegang bepaald in artikel 5 van de voormelde wet te verlenen, nauwgezet te controleren of het voor de openbare overheid in kwestie onontbeerlijk is elk van de informatiegegevens opgesomd in artikel 3 van de wet te kennen om haar taak te kunnen volbrengen.

Deze controle door de Regering is des te noodzakelijker daar de Raad van State niet alle feitelijke gegevens kent op basis waarvan hij zelf zulk een controle grondig zou kunnen uitoefenen. Die controle behoort des te nauwgezetter te worden uitgeoefend daar artikel 22, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat "ieder ... recht (heeft) op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald" [(1)] en daar artikel 4 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (welke wet gewijzigd is bij de wet van 11 december 1998 tot omzetting

---

(1) Zie inzonderheid advies 24.942/2 over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan het "Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées" (Franstalig Brussels Fonds voor de sociale integratie van de gehandicapten en hun inschakeling in het arbeidsproces) toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", uitgebracht op 28 oktober 1996; advies 26.890/2 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanvulling van het koninklijk besluit van 4 mei 1992 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van het Waalse Gewest toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", uitgebracht op 6 juli 1997; advies 28.476/2 over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan bepaalde diensten van het Koninklijk Paleis toegang wordt verleend tot het ... Rijksregister van de natuurlijke personen", uitgebracht op 28 juni 1999 en advies 29.528/2 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en van het gebruik van het identificatienummer ervan in hoofde van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de door haar erkende sociale huisvestingsmaatschappijen", gegeven op 17 mei 2000.

.../...

van de richtlijn 95/46/EG) het beginsel huldigt dat de gegevens voor welbepaalde en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen, onder meer rekening houdend met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen.

Om die redenen behoort de Regering in het ontworpen koninklijk besluit te bepalen welke informatiegegevens van het Rijksregister toegankelijk worden, met inachtneming van de doelstellingen waarvoor de toegang wordt toegestaan, welke doelstellingen moeten worden omschreven in het verslag aan de Koning, onder verwijzing naar de geldende teksten waaruit ze kunnen worden afgeleid.

Er kan niet worden aanvaard dat het bestuur Economische Informatie van de Federale Overheidsdienst Economie, Kleine en Middelgrote Ondernemingen, Middenstand en Energie door de Koning gemachtigd wordt om algemeen en permanent toegang te hebben tot verscheidene informatiegegevens van het Rijksregister, waarbij alleen wordt vermeld dat die toestemming wordt verleend "voor de vervulling van de taken die tot zijn bevoegdheid behoren" zoals in artikel 1 van het ontwerp wordt gesteld.

Als de steller van het ontwerp in het verslag aan de Koning niet kan uitleggen waarom toegang moet worden verleend tot alle informatiegegevens genoemd in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, van de voormelde wet van 9 augustus 1983 [(2)] (zie artikel 1 van het ontwerp), moet hij artikel 1 van het ontwerp zodanig herzien dat de toegang wordt beperkt tot de informatiegegevens die noodzakelijk zijn voor het vervullen van de taken die bij een wets- of verordeningsbepaling aan het in het ontworpen besluit genoemde bestuur zijn opgelegd.

Die taken en de verwijzing naar de rechtsgrond ervan moeten dus op zijn minst worden vermeld in het verslag aan de Koning waarin thans alleen de Kruispuntbank van Ondernemingen uitdrukkelijk wordt vermeld.

---

(2) De Raad van State vraagt zich bijvoorbeeld af of het noodzakelijk is dat het bestuur de samenstelling van het gezin (wet van 8 augustus 1983, artikel 3, eerste lid, 9°) kent. Daarentegen rijst de vraag of het bestuur geen toegang zou moeten krijgen tot de opeenvolgende bijwerkingen van bepaalde gegevens (voornoemd artikel 3, tweede lid) die zich tot een bepaalde periode beperken.

In het licht daarvan mogen de stellers van het ontwerp niet uit het oog verliezen dat het bestaan van het voorontwerp van wet tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen op zich geen afdoende rechtsgrond is. Immers, enerzijds ontbreken tot nog toe de wettelijke waarborgen die aan de oprichting van de Kruispuntbank verbonden moeten worden en anderzijds kan de Belgische wetgever natuurlijke personen niet de waarborgen ontzeggen die hen door richtlijn 95/46/EG worden geboden, louter en alleen op de grond dat een gegeven dat hen betreft, opgenomen is in een repertorium dat ook of in hoofdzaak op rechtspersonen betrekking heeft [(3)].

Om dezelfde redenen is volgens het geldende recht het meedelen van informatiegegevens aan "derden" in de zin van artikel 2, tweede lid, van het besluit, voor de oprichting van de Kruispuntbank uitsluitend denkbaar ten aanzien van "derden" die gemachtigd zijn om toegang te hebben tot de informatiegegevens en alleen om de simulaties uit te voeren die aan de invoering van het systeem moeten voorafgaan. Die beperking moet worden vermeld in het dispositief van het koninklijk besluit.

---

(3) Zie advies 33.285/1 van 2 mei 2002 over een voorontwerp van wet "tot oprichting van een Kruispuntbank van ondernemingen", blz. 8.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

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

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