



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.161/2
du 12 avril 2017

sur

un projet d'arrêté royal
'déterminant les données de
contact visées à l'article 3,
alinéa 1^{er}, 17°, de la loi du
8 août 1983 organisant un Registre
national des personnes physiques
ainsi que les modalités de leur
communication et de leur
enregistrement, et modifiant
l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif
à l'accès de certaines autorités
publiques au Registre national des
personnes physiques, ainsi qu'à la
tenue à jour et au contrôle des
informations'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.161/2
van 12 april 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot bepaling van de
contactgegevens bedoeld in
artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet
van 8 augustus 1983 tot regeling
van een Rijksregister van de
natuurlijke personen, evenals van
de modaliteiten van de mededeling
en de registratie ervan en tot
wijziging van het koninklijk besluit
van 3 april 1984 betreffende de
toegang door sommige openbare
overheden tot het Rijksregister van
de natuurlijke personen, alsmede
betreffende het bijhouden en de
controle van de informaties'

Le 16 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les données de contact visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 17°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ainsi que les modalités de leur communication et de leur enregistrement, et modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2017.

*

Op 16 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de contactgegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, evenals van de modaliteiten van de mededeling en de registratie ervan en tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté tend à donner exécution à l'article 3, alinéa 1^{er}, 17^o, de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques'.

Cette disposition charge le Roi de déterminer les coordonnées communiquées sur une base volontaire par les citoyens qui sont enregistrées et conservées par le Registre national des personnes physiques, ainsi que les modalités de communication de ces données aux services du Registre national et de modification desdites données par le citoyen.

L'article 3, alinéa 1^{er}, 17^o, de la loi du 8 août 1983 vise les coordonnées communiquées uniquement sur une base volontaire par les citoyens.

Comme l'indique l'avis que la Commission de la protection de la vie privée a donné sur le projet d'arrêté, ceci implique qu'au regard 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', l'admissibilité de l'enregistrement de ces coordonnées par le Registre national des personnes physiques tient au fait que, selon les termes de l'article 5, alinéa 1^{er}, a), de cette loi, « la personne concernée a indubitablement donné son consentement ».

À ce sujet, l'avis de la Commission de la protection de la vie privée contient notamment l'observation suivante :

« Le consentement visé à l'article 5, premier alinéa, a) de la LVP est un consentement informé. Moyennant une autorisation, les données de contact reprises à l'article 3, premier alinéa, 17^o de la LRN seront accessibles et pourront être utilisées par toute une série d'instances. Il s'agit d'un élément dont le citoyen moyen n'est pas au courant. Afin qu'il puisse être question en la matière d'un consentement informé, la procédure de communication des données de contact doit être organisée de manière à ce que le citoyen, qui manifeste l'intention de communiquer ses données de contact pour qu'elles soient enregistrées dans le Registre national, reçoive tout d'abord des explications claires sur les conséquences de cette communication et soit ensuite consulté pour savoir s'il souhaite encore continuer ».

Le projet sera complété par des dispositions qui garantissent le caractère indubitable du consentement des citoyens au traitement des données visées par celui-ci.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le préambule doit être complété par un alinéa contenant le visa de l'analyse d'impact qui a été effectuée sur le projet d'arrêté, conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'alinéa 2 prévoit qu'il faut être âgé d'au moins dix-huit ans pour communiquer ses données de contact. Il convient d'ajouter que cette faculté est réservée aux personnes qui disposent de la capacité juridique pour ce faire ¹.

Article 3

1. Comme l'indique le rapport au Roi, la disposition à l'examen tend à refléter la préoccupation, formulée lors des travaux préparatoires de la loi du 9 novembre 2015 'portant dispositions diverses Intérieur', qui a inséré l'article 3, alinéa 1^{er}, 17°, dans la loi du 8 août 1983, d'éviter l'enregistrement par le Registre national des personnes physiques « d'extravagances ou de données farfelues » et de veiller à ce que le Roi fixe « un certain nombre de balises pour éviter de tels débordements de la part de citoyens qui profiteraient de cette opportunité qui leur serait offerte à des fins moins citoyennes » ².

Elle prévoit à cette fin que l'administration communale ou les services du Registre national peuvent supprimer des données qui « présentent des éléments contraires aux bonnes vie et mœurs ou à l'ordre public, incitant à la haine ou complètement extravagants ».

Le texte reconnaît ainsi à l'administration communale et aux services du Registre national un pouvoir d'appréciation discrétionnaire fort large. Conformément à la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', il incombera à ces autorités de motiver adéquatement leurs décisions en la matière.

En étant rédigé en ce sens que l'administration communale ou les services du Registre national « constatent » que des données qui leur sont communiquées présentent l'une ou l'autre des caractéristiques indiquées, le texte en projet ne reflète pas correctement la nature du pouvoir reconnu à ces autorités et pourrait être compris comme impliquant que celles-ci, contrairement à la loi du 29 juillet 1991, ne devraient pas motiver adéquatement leurs décisions.

Afin d'éviter toute équivoque sur ce point, il est suggéré de remplacer le mot « constatent » par le mot « estiment ».

¹ Voir l'article 492/1, § 1^{er}, du Code civil.

² *Doc. parl*, Chambre, 2014-2015, n° 1298/001, p. 22.

2. La suppression des données de contact par l'administration communale ou les services du Registre national, au motif que ces données « présentent des éléments contraires aux bonnes vie et mœurs ou à l'ordre public, incitant à la haine ou complètement extravagants », constitue une mesure grave qui, en vertu du principe du caractère contradictoire de la procédure, doit en règle être soumise au préalable à l'intéressé afin que celui-ci puisse exposer à l'autorité ses éventuelles justifications avant la prise de décision. L'information faite au titulaire des données de contact est donc, en principe, censée avoir lieu préalablement à la décision de suppression des données, ce que le dispositif en projet, en énonçant que le titulaire est informé de la décision de suppression des données, ne garantit pas.

Le texte sera revu de manière à garantir l'application correcte du principe du caractère contradictoire de la procédure dans le cas de figure réglé par la disposition en projet.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’.

Bij die bepaling wordt de Koning belast met het vaststellen van de “op vrijwillige basis” meegedeelde contactgegevens van de burgers, die in het Rijksregister van de natuurlijke personen worden opgenomen en bewaard, en van “de nadere regels van de mededeling van deze gegevens aan de diensten van het Rijksregister van de natuurlijke personen en de nadere regels van de wijziging van deze gegevens door de burger”.

Artikel 3, eerste lid, 17°, van de wet van 8 augustus 1983 heeft betrekking op “de contactgegevens van de burgers, die enkel op vrijwillige basis worden meegedeeld”.

Zoals vermeld in het advies dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer over het ontwerpbesluit verstrekt heeft, impliceert dit dat het registreren van die contactgegevens door het Rijksregister van de natuurlijke personen in het licht van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ enkel aanvaardbaar is indien, volgens de bewoordingen van artikel 5, eerste lid, a), van die wet, “de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend.”

In het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt daaromtrent inzonderheid het volgende opgemerkt:

“De toestemming bedoeld in artikel 5, eerste lid, a), WVP is een geïnformeerde toestemming. Mits machtiging zullen de contactgegevens opgenomen in artikel 3, eerste lid, 17°, WRR toegankelijk zijn voor en gebruikt kunnen worden door een hele reeks instanties. Dit is iets waarvan de doorsnee burger niet op de hoogte is. Opdat inzake dus sprake zou kunnen zijn van een geïnformeerde toestemming moet de procedure van verstrekking van de contactgegevens zo worden georganiseerd dat aan de burger, die de intentie kenbaar maakt om zijn contactgegevens mee te delen voor opname in het Rijksregister, eerst duidelijk wordt uitgelegd wat de gevolgen van die mededeling zijn en vervolgens moet hem dan worden gevraagd of hij nog verder wenst te gaan.”

Het ontwerp moet worden aangevuld met bepalingen die waarborgen dat de toestemming van de burgers om de in het ontwerp bedoelde gegevens te verwerken, ondubbelzinnig is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De aanhef moet worden aangevuld met een lid waarin verwezen wordt naar de impactanalyse die met betrekking tot het ontwerpbesluit uitgevoerd is overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In het tweede lid wordt bepaald dat men ten minste 18 jaar oud moet zijn om zijn contactgegevens mee te delen. Daaraan moet worden toegevoegd dat die mogelijkheid voorbehouden is voor de personen die daartoe handelingsbekwaam zijn.¹

Artikel 3

1. Zoals wordt vermeld in het verslag aan de Koning, strekt de voorliggende bepaling ertoe aansluiting te vinden bij de bezorgdheid die te kennen gegeven is tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 9 november 2015 'houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken' waarbij artikel 3, eerste lid, 17°, ingevoegd is in de wet van 8 augustus 1983. Die bezorgdheid bestond erin te voorkomen dat in het Rijksregister van de natuurlijke personen "onzinnige of rare informatie" geregistreerd wordt en erop toe te zien dat de Koning "een aantal beperkingen [oplegt] om misbruik door burgers die van deze gelegenheid gebruik zouden maken om minder burgerlijke daden te stellen, te vermijden".²

Daartoe wordt in dat artikel bepaald dat het gemeentebestuur of de diensten van het Rijksregister gegevens kunnen schrappen die "elementen bevatten die in strijd zijn met het goed gedrag en zeden of met de openbare orde, aanzetten tot haat of compleet onzinnig zijn."

Zodoende verleent de tekst een zeer ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid aan het gemeentebestuur en aan de diensten van het Rijksregister. Overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' staat het aan die besturen om hun beslissingen ter zake afdoende te motiveren.

Doordat de ontworpen tekst in die zin is geredigeerd dat het gemeentebestuur of de diensten van het Rijksregister "vaststellen" dat de hun meegedeelde gegevens een of ander van de aangegeven kenmerken vertonen, wordt de aard van de bevoegdheid die aan die besturen verleend is, er niet correct in weergegeven en zou de tekst aldus kunnen worden begrepen dat die besturen, anders dan in de wet van 29 juli 1991, hun beslissingen niet afdoende moeten motiveren.

¹ Zie artikel 492/1, § 1, van het Burgerlijk Wetboek.

² *Parl.St. Kamer* 2014-15, nr. 1298/001, 22.

Om elke dubbelzinnigheid te vermijden, wordt voorgesteld het woord “vaststellen” te vervangen door het woord “van oordeel zijn”.

2. Het door het gemeentebestuur of de diensten van het Rijksregister schrappen van de contactgegevens omwille van het feit dat ze “elementen bevatten die in strijd zijn met het goed gedrag en zeden of met de openbare orde, aanzetten tot haat of compleet onzinnig zijn”, is een ernstige maatregel die krachtens het beginsel dat de procedure op tegenspraak verloopt in de regel vooraf aan de betrokkene moet worden voorgelegd zodat deze zijn eventuele redenen aan het bestuur kan uiteenzetten vooraleer de beslissing genomen wordt. In principe moet de “titularis” van de contactgegevens dus op de hoogte worden gebracht voordat de beslissing wordt genomen om de gegevens te schrappen, wat niet wordt gewaarborgd door in het ontworpen dispositief te bepalen dat de titularis op de hoogte wordt gebracht van de beslissing om de gegevens te schrappen.

De tekst moet worden herzien om de correcte toepassing van het beginsel dat de procedure op tegenspraak verloopt te waarborgen in het bij de ontworpen bepaling geregelde geval.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LIÉNARDY