

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 août 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'inspection générale de la gendarmerie à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques", a donné le 28 août 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 23 augustus 1996 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 de algemene inspectie van de rijkswacht gemachtigd wordt om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken", heeft op 28 augustus 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"... Dit spoedeisend karakter vloeit voort uit de noodzaak om (voornoemd ontwerp) zo snel mogelijk in werking te laten treden gelet op het feit dat het politie-informatiesysteem (POLIS) op nationaal vlak reeds in werking is getreden en sedert eind 1995 eveneens door de algemene inspectie wordt gebruikt.

Het kan slechts optimaal functioneren dankzij de mogelijkheden en garanties inzake de bescherming van persoonlijke levenssfeer, opgenomen in (het ontwerp). De algemene inspectie is eveneens sinds begin dit jaar aangesloten op de algemene databank van het rijkswachtpersoneel. Dit volgt uit de uitgebreide onderzoeksopdrachten die door mij werden opgelegd en die slechts op deze wijze optimaal en met de nodige garanties kunnen worden uitgevoerd.

...".

*

*

*

.../...

OBSERVATION PREALABLE.

L'arrêté en projet doit, en application de l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Il ressort des explications fournies par l'officier délégué que cette formalité n'a pas été accomplie.

L'examen de l'arrêté en projet par la section de législation du Conseil d'Etat est, en conséquence, prématuré.

Les observations formulées ci-dessous ne le sont donc que sous réserve de l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION GENERALE.

Aux termes de l'article 2 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, "toute personne physique a droit au respect de sa vie privée lors du traitement des données à caractère personnel qui la concernent".

A cette fin, l'article 5 de la même loi prescrit notamment que "les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités

.../...

déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités".

L'article 1er, § 5, de cette même loi répute, quant à lui, "à caractère personnel" les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable.

Il s'ensuit que le numéro d'identification attribué à chaque personne inscrite au registre national des personnes physiques, en exécution de l'article 2 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, ne peut, compte tenu de sa nature même de donnée à caractère personnel au sens de l'article 1er, § 5 de la loi du 8 décembre 1992 précitée (1), faire l'objet que d'utilisations qui soient compatibles avec les finalités déterminées par l'arrêté en projet.

Il n'est pas démontré à cet égard que le texte en projet souscrive bien, en tous points, au prescrit de l'article 5 précité de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

Il est renvoyé à ce propos à la première observation formulée sous l'article 2 du projet.

(1) Cfr. en ce sens la déclaration ministérielle formulée en commission sénatoriale de la Justice lors de la discussion du projet de loi devenu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Doc. parl., Sénat, 445-10 (S.E. 1991-1992).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Préambule.Alinéa 4.

Cet alinéa doit être omis, l'arrêté royal du 4 novembre 1987 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie ne constituant pas le fondement légal de l'arrêté en projet et n'étant pas modifié par lui.

Dispositif.Article 2.

1. L'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel définit les limites étroites dans lesquelles il peut être fait usage de celles-ci. Cet article précise notamment que "les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent être utilisées de manière incompatible avec ces finalités".

De la lecture combinée de l'alinéa 1er de l'article en projet et du commentaire qui lui est réservé par le rapport au Roi qui précède l'arrêté en projet, il ressort que l'inspecteur général de la gendarmerie pourra faire usage du numéro d'identification des personnes inscrites au

.../...

registre national des personnes physiques à la seule fin de leur identification dans les fichiers, répertoires et dossiers tenus notamment en vue de l'accomplissement des missions d'inspection, d'information et de contrôle ainsi qu'en vue de satisfaire aux demandes d'étude, d'enquête et d'avis émanant des Ministres de l'Intérieur et de la Justice conformément aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 4 novembre 1987 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie.

Dans le bref délai lui imparti, la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas en mesure, sur la base des seuls éléments d'information qui lui ont été fournis par l'officier délégué, de vérifier que, pour l'accomplissement de cette catégorie précise de missions et de tâches, l'utilisation du numéro d'identification des personnes inscrites au registre national des personnes physiques que le projet tend à autoriser est, en tous les cas, effectivement bien compatible avec la finalité poursuivie.

Il semble toutefois résulter de la lecture de l'avis rendu le 22 juillet 1996 par la commission de la protection de la vie privée sur l'arrêté en projet qu'une réponse négative s'impose.

Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier le bien-fondé des remarques formulées à cet égard par la commission de la protection de la vie privée et d'adapter, le cas échéant, en conséquence, la rédaction du texte en projet.

.../...

2. De la lecture combinée des deux alinéas que comporte l'article en projet, il ressort qu'en vue de l'accomplissement des tâches particulières de gestion et d'administration du personnel de l'inspection générale de la gendarmerie, les membres du personnel de ce service autres que l'inspecteur général de la gendarmerie pourront, pour autant qu'ils aient la qualité de membres du corps opérationnel de la gendarmerie, pareillement faire usage du numéro d'identification des personnes inscrites au registre national des personnes physiques.

La section de législation n'aperçoit pas les raisons objectives et impérieuses qui justifient la reconnaissance d'une telle autorisation à un nombre aussi étendu de personnes. Une telle extension de l'autorisation de faire usage du numéro d'identification considéré est d'autant moins compréhensible et admissible qu'aux termes de l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant la gendarmerie à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques, pour l'accomplissement des mêmes tâches, seuls les membres du personnel de la gendarmerie désignés à cet effet par le Ministre de l'Intérieur sont autorisés à faire usage de ce même numéro.

La rédaction de l'alinéa 2 de l'article en projet doit, comme en a convenu l'officier délégué, être revu en conséquence de manière à réserver pour l'accomplissement des tâches particulières de gestion et d'administration du personnel de l'inspection générale de la gendarmerie l'auto-

.../...

risation de faire usage du numéro d'identification des personnes inscrites au registre national des personnes physiques à un nombre strictement limité de personnes.

Les auteurs du projet s'inspireront utilement, à cet effet, du modèle de la rédaction de l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 avril 1995 précité.

Article 4.

L'alinéa 2 de cet article prévoit l'obligation pour le Ministre de l'Intérieur de transmettre chaque année à la commission de la protection de la vie privée une liste mentionnant l'identité, le grade et la fonction de tous les membres de l'inspection générale de la gendarmerie ayant la qualité de membres du corps opérationnel de la gendarmerie, autres que l'inspecteur général, autorisés par l'arrêté en projet à faire usage du numéro d'identification des personnes inscrites au registre national des personnes physiques.

L'alinéa en projet, qui revêt une portée très générale, n'opère à cet égard aucune distinction selon que les intéressés font usage de l'autorisation qui leur est reconnue d'utiliser le numéro d'identification du registre national en vue d'accomplir tel type de missions ou de tâches plutôt que tel autre type de missions ou de tâches.

Les auteurs du projet apprécieront l'opportunité d'adapter la rédaction de la disposition en projet à la

.../...

lumière de la deuxième observation formulée sous l'article 2 du projet.

Article 5.

La section de législation n'aperçoit pas les raisons qui justifient de déroger aux règles qui sont habituellement d'application en matière d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"... Dit spoedeisend karakter vloeit voort uit de noodzaak om (voornoemd ontwerp) zo snel mogelijk in werking te laten treden gelet op het feit dat het politie-informatiesysteem (POLIS) op nationaal vlak reeds in werking is getreden en sedert eind 1995 eveneens door de algemene inspectie wordt gebruikt.

Het kan slechts optimaal functioneren dankzij de mogelijkheden en garanties inzake de bescherming van persoonlijke levenssfeer, opgenomen in (het ontwerp). De algemene inspectie is eveneens sinds begin dit jaar aangesloten op de algemene databank van het rijkswacht-personeel. Dit volgt uit de uitgebreide onderzoeks-opdrachten die door mij werden opgelegd en die slechts op deze wijze optimaal en met de nodige garanties kunnen worden uitgevoerd.

..."

*

*

*

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen moet over het ontworpen besluit beraadslaagd worden in de Ministerraad.

.../...

Uit de door de gemachtigde officier verstrekte toelichtingen blijkt dat deze formaliteit niet vervuld is.

Het onderzoek van het ontworpen besluit door de afdeling wetgeving van de Raad van State is bijgevolg voorbarig.

De opmerkingen hierna worden derhalve gemaakt onder het voorbehoud dat aan die formaliteit wordt voldaan.

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 2 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens bepaalt :

"Iedere natuurlijke persoon heeft bij de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer".

Te dien einde schrijft artikel 5 van dezelfde wet onder meer voor dat "persoonsgegevens (...) slechts (mogen) worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en (...) niet (mogen) worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden".

.../...

Volgens artikel 1, § 5, van diezelfde wet worden onder "persoonsgegevens" de gegevens verstaan die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd.

Daaruit volgt dat, ter uitvoering van artikel 2 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, het identificatienummer toegekend aan iedere persoon ingeschreven in datzelfde register, gelet op zijn aard zelf van persoonsgegevens in de zin van artikel 1, § 5, van de voornoemde wet van 8 december 1992 (1) alleen gebruikt mag worden op een wijze die verenigbaar is met de in het ontworpen besluit bepaalde doeleinden.

In dat verband wordt niet aangetoond dat de ontworpen tekst in ieder opzicht voldoet aan het bepaalde in het voornoemde artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Daaromtrent wordt verwezen naar de eerste opmerking gemaakt onder artikel 2 van het ontwerp.

(1) Zie in die zin de ministeriële verklaring gedaan in de commissie voor de justitie van de Senaat, tijdens de behandeling van het ontwerp van wet dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is geworden, Gedr. St. Senaat, 445-10 (B.Z. 1991-1992).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Aanhef.Vierde lid.

Dit lid moet vervallen, daar het koninklijk besluit van 4 november 1987 betreffende de algemene inspectie van de rijkswacht niet de rechtsgrond vormt van het ontworpen besluit en er niet door gewijzigd wordt.

Bepalend gedeelte.Artikel 2.

1. Artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens stelt de nauwe grenzen vast waarbinnen die gegevens kunnen worden gebruikt. Dit artikel bepaalt onder meer dat "persoonsgegevens (...) slechts (mogen) worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en (...) niet (mogen) worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden".

Uit de gezamenlijke lezing van het eerste lid van het ontworpen artikel en van de commentaar die eraan wordt gewijd in het verslag aan de Koning dat aan het ontworpen besluit voorafgaat, blijkt dat de inspecteur-generaal van de rijkswacht het identificatienummer van de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen

.../...

alleen mag gebruiken voor de identificatie van die personen in de bestanden, repertoria en dossiers die inzonderheid bijgehouden worden met het oog op het vervullen van inspectie-, informatie- en controleopdrachten, alsook om te voldoen aan studie-, onderzoeks- en adviesaanvragen uitgaande van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister van Justitie, overeenkomstig de verplichtingen die hem worden opgelegd krachtens de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 4 november 1987 betreffende de algemene inspectie van de rijkswacht.

De afdeling wetgeving van de Raad van State kan, binnen de korte tijd die haar is toegemeten, op basis van de enkele informatiegegevens die haar door de gemachtigde officier zijn verstrekt, niet nagaan of het gebruik van het identificatienummer van de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen, welk gebruik het ontwerp beoogt toe te staan, voor het vervullen van die specifieke reeks opdrachten en taken in ieder geval wel degelijk verenigbaar is met het beoogde doel.

Uit de lezing van het advies dat de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 22 juli 1996 over het ontworpen besluit heeft verstrekt, zou evenwel blijken dat zulks niet het geval is.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om de gegrondheid te beoordelen van de opmerkingen die de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ter zake heeft gemaakt en om in voorkomend geval de redactie van de ontworpen tekst dienovereenkomstig aan te passen.

.../...

2. Uit de gezamenlijke lezing van de twee leden waaruit het ontworpen artikel bestaat, blijkt dat met het oog op het vervullen van de bijzondere taken van beheer en administratie van het personeel van de algemene inspectie van de rijkswacht, de personeelsleden van die dienst, andere dan de inspecteur-generaal van de rijkswacht, voor zover zij de hoedanigheid bezitten van lid van het operationeel korps van de rijkswacht eveneens gebruik mogen maken van het identificatienummer van de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen.

De afdeling wetgeving ziet niet in om welke objectieve en dwingende redenen zulk een machtiging behoeft te worden toegekend aan een zo groot aantal personen. Zulk een uitbreiding van de machtiging om gebruik te maken van het betrokken identificatienummer is des te minder begrijpelijk en aanvaardbaar daar naar luid van artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 april 1995 waarbij aan de rijkswacht toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, voor het vervullen van dezelfde taken alleen de personeelsleden van de rijkswacht die te dien einde door de Minister van Binnenlandse Zaken zijn aangewezen, gemachtigd worden datzelfde nummer te gebruiken.

De gemachtigde officier is het ermee eens dat de redactie van het tweede lid van het ontworpen artikel dienovereenkomstig moet worden herzien, waarbij de machtiging om het identificatienummer van de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen, voor het vervullen van de bijzondere taken van

.../...

beheer en administratie van het personeel van de algemene inspectie van de rijkswacht, slechts aan een zeer beperkt aantal personen wordt toegekend.

In dat verband kunnen de stellers van het ontwerp zich op dienstige wijze laten leiden door het model van de redactie van artikel 2, § 2, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 10 april 1995.

Artikel 4.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken jaarlijks aan de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een lijst moet toezenden waarin de identiteit, de graad en de functie worden vermeld van alle leden van de algemene inspectie van de rijkswacht, andere dan de inspecteur-generaal, die tot het operationele korps van de rijkswacht behoren en die door het ontworpen besluit gemachtigd worden het identificatienummer van de personen ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken.

Het ontworpen lid, dat een zeer algemene strekking heeft, maakt in dit opzicht geen enkel onderscheid naar gelang de betrokkenen de hun verleende machtiging om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken aanwenden teneinde deze of gene taak of opdracht te vervullen.

.../...

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of het wenselijk is de redactie van de ontworpen bepaling aan te passen in het licht van de tweede opmerking gemaakt onder artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 5.

De afdeling wetgeving ziet niet in waarom behoeft te worden afgeweken van de regels die gewoonlijk worden toegepast inzake de inwerkingtreding van verordenings-teksten.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-C. GEUS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. M. PAUL, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. PAUL, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN, président de chambre.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, kamervoorzitter.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

J.-C. GEUS.