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, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 12 septembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'Université de Liège à recevoir communication de certaines informations du Registre national des personnes physiques dans le cadre d'une activité de recherche portant sur les formes de participation et de mobilisation politiques des catégories ethniques dans différents pays européens", a donné le 6 juillet 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 september 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de mededeling aan de Université de Liège van bepaalde informatiegegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen in het kader van een onderzoeksactiviteit met betrekking tot de vormen van politieke participatie en mobilisatie van de etnische categorieën in verschillende Europese landen", heeft op 6 juli 1998 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Observation générale

La question se pose si le projet d'arrêté royal "autorisant l'Université de Liège à recevoir communication de certaines informations du Registre national des personnes physiques dans le cadre d'une activité de recherche portant sur les formes de participation et de mobilisation politiques des catégories ethniques dans différents pays européens" constitue un acte réglementaire qui, en application de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, doit être soumis à l'avis de celui-ci ou, au contraire, un acte à portée individuelle qui échappe au contrôle préalable du Conseil d'Etat.

Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'a pas eu à se prononcer sur le caractère réglementaire ou non d'un tel arrêté. Dans les deux précédents (1) rencontrés, l'autorité

---

(1) A savoir :

- l'arrêté royal du 30 juin 1996 autorisant l'Université catholique de Louvain et la "Katholieke Universiteit Leuven" à recevoir communication de certaines informations du Registre national des personnes physiques dans le cadre d'une enquête longitudinale portant sur les attitudes politiques et le comportement des électeurs en Belgique";

- l'arrêté royal du 5 décembre 1996 autorisant les "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen à recevoir communication de certaines informations du Registre national des personnes physiques dans le cadre d'une enquête scientifique portant sur les conditions de vie des ménages belges.

a invoqué l'urgence et n'a pas soumis ses textes en projet à l'avis du Conseil d'Etat.

Le règlement est habituellement défini comme étant

> "un acte non législatif qui énonce une règle de droit, se caractérisant par sa portée obligatoire, impersonnelle et générale, en ce sens qu'il est susceptible de régir un nombre indéterminé de situations présentes et à venir répondant à ses préscriptions.".

A examiner le contenu de l'arrêté en projet, on constate que :

- l'article 1er autorise l'Université de Liège à recevoir communication de certaines informations du Registre national des personnes physiques et précise les finalités de l'utilisation de ces informations : tirage d'un échantillon représentatif pour effectuer une enquête sur le comportement électoral de belges d'origine étrangère et sur les motivations et le rôle dans la vie politique belge de candidats et élus d'origine étrangère;

- l'article 2 impose à l'Université de Liège d'informer, préalablement à l'enquête, les personnes qui composeront "l'échantillon représentatif" de la nature, des objectifs et des modalités de cette enquête, du délai de conservation des informations obtenues du Registre national et de ce que ces informations seront rendues anonymes;

- l'article 3 précise les modalités de désignation des personnes qui, au sein de l'Université de Liège, recevront

communication de ces informations ou qui seront autorisées à en faire usage;

- l'article 4 détermine le délai de conservation des informations fournies par le Registre national et rappelle l'obligation de détruire celles-ci à l'issue de ce délai, ainsi que l'interdiction de communiquer ces informations à des tiers;

- l'article 5 contient la disposition exécutoire.

Aucune de ces dispositions ne constitue à proprement parler une règle obligatoire, impersonnelle et générale. Le texte en projet doit s'analyser comme un acte administratif unilatéral de portée individuelle qui ne produit des effets juridiques directs qu'à l'égard de l'Université de Liège.

Il n'établit, par lui-même, aucune norme réglementaire nouvelle. Il ne constitue qu'une application particulière de l'arrêté royal du 3 avril 1995 fixant les conditions auxquelles les organismes visés à l'article 5, alinéa 2, b), de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques doivent satisfaire pour obtenir communication d'informations consignées audit registre, dans le respect des dispositions de cet arrêté royal, sans ajouter ni supprimer à la réglementation existante.

Si des tiers sont concernés par certaines dispositions du texte en projet, ils ne sont pas affectés directe-

ment par celles-ci, les conséquences de l'arrêté royal en projet étant "organisées par un ensemble de textes légaux et réglementaires préexistants"; ainsi les droits éventuels qu'ils pourraient faire valoir ne découlent pas du texte en projet mais de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée et de ses arrêtés d'exécution. Par contre, l'obligation la plus importante, à savoir celle d'informer les intéressés de ce que leur consentement préalable est requis, ne figure pas dans le texte en projet (1).

En conclusion, le texte n'étant pas réglementaire, il ne doit pas être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

---

(1) Il serait utile de compléter l'arrêté en projet par le rappel du principe de l'obligation d'informer les intéressés sur le fait que leur consentement est requis préalablement à l'enquête. En effet, le caractère incomplet du texte est de nature à engendrer un doute sur ce point, quant à l'étendue des obligations du bénéficiaire de l'autorisation - d'autant qu'en raison de l'absence de caractère réglementaire du projet, il n'y a pas d'obstacle formel à rappeler la règle énoncée à l'article 2, a, de l'arrêté royal n° 14 du 22 mai 1996 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel (comparez l'article 2, alinéa 2, du projet d'arrêté royal examiné sous le n° L. 27.010/2).

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Algemene opmerking

De vraag rijst of het ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de mededeling aan de Université de Liège van bepaalde informatiegegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen in het kader van een onderzoeksactiviteit met betrekking tot de vormen van politieke participatie en mobilisatie van de etnische categorieën in verschillende Europese landen," een verordening is die krachtens artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om advies aan die Raad moet worden voorgelegd, of daarentegen een akte met individuele strekking, die ontkomt aan het voorafgaande onderzoek door de Raad van State.

Tot op heden heeft de Raad van State zich niet hoeven uit te spreken over de vraag of zulk een besluit al dan niet van verordenende aard is. Voor de twee vorige besluiten (1) heeft de bevoegde overheid de dringende

---

(1) Te weten :

- het koninklijk besluit van 30 juni 1996 waarbij aan de Katholieke Universiteit Leuven en aan de "Université Catholique de Louvain" mededeling van informatiegegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend in het kader van een longitudinaal onderzoek naar de politieke houdingen en het kiesgedrag in België;

- het koninklijk besluit van 5 december 1996 waarbij aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen mededeling van informatiegegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt verleend in het kader van een wetenschappelijk onderzoek naar de leefomstandigheden van de Belgische huishoudens.

noodzakelijkheid aangevoerd en heeft ze de door haar ontworpen teksten niet om advies aan de Raad van State voorgelegd.

Een verordening wordt gewoonlijk omschreven als een niet-wetgevende handeling die een rechtsregel geeft, welke gekenmerkt wordt door haar bindende, onpersoonlijke en algemene strekking, met dien verstande dat ze van toepassing kan zijn op een onbepaald aantal huidige en toekomstige situaties die voldoen aan hetgeen ze voorschrijft.

Uit het onderzoek van de inhoud van het ontworpen besluit blijkt dat :

- artikel 1 de universiteit van Luik machtigt om inzage te krijgen van bepaalde informatiegegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen en bepaalt waarvoor die informatie mag worden gebruikt : het trekken van een representatief staal om een onderzoek uit te voeren naar het kiesgedrag van Belgen van vreemde origine en naar de motivatie en de rol in het Belgische politieke leven van kandidaten en verkozenen van vreemde origine;

- artikel 2 de universiteit van Luik verplicht om vóór de aanvang van het onderzoek de personen die tot dat "representatieve staal" behoren in te lichten over de aard van het onderzoek, de doelstellingen ervan en de wijze waarop de ingewonnen informatiegegevens zullen worden verwerkt, de termijn van bewaring van de gegevens die van het Rijksregister ontvangen worden en het feit dat die gegevens anoniem zullen worden gemaakt;

- in artikel 3 de nadere regels worden vastgelegd betreffende het aanwijzen van de personen die binnen de universiteit van Luik inzage krijgen van die gegevens of gemachtigd worden om er gebruik van te maken;

- artikel 4 de termijn van bewaring vastlegt van de informatie uit het Rijksregister en nogmaals wijst op de verplichting om deze na afloop van die termijn te vernietigen, en op het verbod om die gegevens aan derden mee te delen;

- artikel 5 de uitvoeringsbepaling omvat.

Strikt genomen is geen van bovengenoemde bepalingen een bindende, onpersoonlijke en algemene regel. De ontworpen tekst dient te worden gezien als een eenzijdige administratieve handeling met individuele strekking die alleen rechtstreekse rechtsgevolgen heeft voor de universiteit van Luik.

Hij stelt uit zichzelf geen nieuwe, als regel geldende norm. Hij is louter een bijzondere toepassing van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de instellingen bedoeld in artikel 5, tweede lid, b), van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen moeten voldoen om mededeling te verkrijgen van informatiegegevens die in dit register opgenomen zijn, met naleving van de bepalingen van dat koninklijk besluit, zonder iets aan de bestaande regelgeving toe te voegen of af te doen.

In sommige bepalingen van de ontworpen regeling zijn weliswaar derden gemoeid, maar dezen zullen er geen rechtstreekse gevolgen van ondervinden, daar de implicaties van het ontworpen koninklijk besluit voortvloeien uit een geheel van reeds bestaande wet- en verordeningsteksten en daar de rechten die zij mogelijk kunnen laten gelden, niet voortkomen uit de ontworpen tekst, maar uit de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en uit de uitvoeringsbesluiten ervan. Daarentegen wordt in de ontworpen regeling geen gewag gemaakt van de belangrijkste verplichting, namelijk die welke erin voorziet de betrokken personen in te lichten over het feit dat hun voorafgaande instemming is vereist (1).

---

(1) Het zou dienstig zijn om in het ontworpen besluit tevens te herinneren aan het principe dat de betrokken personen op de hoogte dienen te worden gebracht van het feit dat hun instemming vereist is nog vóór de aanvang van het onderzoek. Door deze lacune in de tekst zou er immers twijfel kunnen rijzen omtrent dat aspect, meer bepaald wat betreft de hoegrootheid van de verplichtingen van de begunstigde van de machtiging - te meer daar, aangezien het ontwerp niet van verordenende aard is, er geen formele reden is om niet te herinneren aan de regel vervat in artikel 2, a, van koninklijk besluit nr. 14 van 22 mei 1996 tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van toegestane verwerkingen van de gegevens bedoeld in artikel 6 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (vergelijk met artikel 2, tweede lid, van het ontwerp van het koninklijk besluit dat onderzocht wordt in advies L. 27.010/2).

Het besluit is dan ook dat aangezien de tekst niet van verordenende aard, hij niet om advies moet worden voorgelegd aan de Raad van State.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J. KIRKPATRICK, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw 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 Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS