



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 19/2022 van 16 februari 2022

Betreft: Advies m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, teneinde nieuwe informatie betreffende regionale bijzonderheden in verband met stedenbouw of huisvesting, op te nemen, en van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister (CO-A-2021-275)*

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps en heren Yves-Alexandre de Montjoye en Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, (hierna: de aanvrager), ontvangen op 17/12/2021;

brengt op 16 februari 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 17/12/2021 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, teneinde nieuwe informatie betreffende regionale bijzonderheden in verband met stedenbouw of huisvesting, op te nemen, en van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp heeft betrekking op het op de reglementering betreffende de bevolkingsregisters, en meer specifiek het begrip 'huishouden' in de zin van de wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten*, te verduidelijken (hierna: de wet van 19 juli 1991).
3. Op federaal niveau vinden we het begrip huishouden terug in artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 dat bepaalt: "*De hoofdverblijfplaats is de plaats waar de leden van een **huishouden** dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven, ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap verbonden zijn, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft.*" Hieruit kan worden afgeleid dat het begrip 'huishouden' louter betrekking heeft op de perso(o)n(en) die effectief in een(zelfde) woning verblij(ft)(ven), zonder dat het noodzakelijk is dat er familiale banden bestaan tussen de verschillende leden van het huishouden.
4. Zulks wordt tevens bevestigd door punt 14, b) van de Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters¹ (gecoördineerde versie van 31 maart 2019²) dat ter zake het volgende bepaalt: "*Het gezin of huishouden bestaat uit hetzij een persoon die gewoonlijk alleen leeft, hetzij uit twee of meer personen die, al dan niet door verwantschap aan elkaar verbonden, gewoonlijk in één en dezelfde woning verblijven en er samenleven.*
Er dient opgemerkt te worden dat in artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters de term 'huishouden' wordt gebruikt in de plaats van 'gezin'. Ofschoon de term 'huishouden' wat verouderd klinkt, was het de bedoeling hiermee te benadrukken dat het geenszins noodzakelijk is dat er familiale banden bestaan tussen de verschillende leden van het gezin (of 'huishouden'). Ook niet-verwanten kunnen een gezin vormen."

¹ Te raadplegen via de volgende link: https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf.

² In de kantlijn vraagt de Autoriteit zich af waarom het Verslag aan de Koning verwijst naar de gecoördineerde versie van 2 mei 2017, terwijl de meest recente versie dateert van 31 maart 2019.

5. Uit het Verslag aan de Koning volgt evenwel dat de regionale reglementeringen – door middel van stedenbouwkundige uitzonderingen – steeds vaker afwijken van het door de wet van 19 juli 1991 vastgestelde principe, met name dat één woning slechts kan dienen als de hoofdverblijfplaats van één gezin of huishouden.
6. De Gewesten vragen dat deze bijzonderheden opgenomen worden in de bevolkingsregisters en het Rijksregister, zodanig dat de personen die zich in een dergelijke uitzonderingssituatie bevinden correct geregistreerd kunnen worden in de voormelde registers. Dit is met name belangrijk in het kader van de toekenning van allerhande sociaalrechtelijke voordelen.
7. Het Verslag aan de Koning verduidelijkt in dit kader dat het evenwel niet aangewezen is om deze regionale bijzonderheden zonder meer te 'verbinden' aan het (federale) informatiegegeven betreffende de samenstelling van het gezin overeenkomstig artikel 3, 1^{ste} lid, 9^o van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* (hierna: de wet van 8 augustus 1983). Het betreft immers onderscheiden begrippen die binnen hun beoogde toepassingsgebied aanleiding geven tot verschillende rechtsgevolgen in hoofde van de betrokkenen. Deze visie wordt tevens onderschreven door de rechtspraak van het Hof van Cassatie³. Meer bepaald oordeelde het Hof van Cassatie dat de betrokken begrippen steeds beoordeeld dienen te worden in functie van de toepasselijke wetgeving. De notie 'samenleven' (als beslissend criterium om te bepalen of personen al dan niet een 'gezin' vormen) in de wetgeving betreffende de bevolkingsregisters dient in dat opzicht duidelijk onderscheiden te worden van de notie 'samenleven' in, bijvoorbeeld, een sociale wetgeving (en, naar analogie, een afwijkende regionale regelgeving).
8. Als dusdanig strekt het ontwerp er in eerste instantie toe een nieuw informatiegegeven op te nemen in de bevolkingsregisters dat volledig losstaat van het federaalrechtelijke begrip 'gezinssamenstelling' en louter betrekking heeft op bepaalde – regionale – stedenbouwkundige bijzonderheden die binnen hun beoogde toepassingsgebied aanleiding geven tot een afwijkende invulling van het begrip 'gezin of huishouden'.
9. Daarnaast beoogt het ontwerp te verduidelijken dat personen die zich gevestigd hebben in een woning waarin permanente bewoning niet is toegelaten om redenen van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening, en aldus voorlopig ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters overeenkomstig artikel 1, §1, 1^o, 2^e lid van de wet van 19 juli 1991, geacht worden deel uit te maken van één enkel gezin wanneer de vastgestelde onregelmatige situatie bestaat uit een niet-gemachtigde onderverdeling van een woning in verschillende wooneenheden. Zodra deze

³ Zie: Hof van Cassatie 9 oktober 2017, nr. AR S.16.0084.N en Hof van Cassatie 22 januari 2018, nr. S.17.0024.F.

onregelmatige situatie werd geregulariseerd, zal de inschrijving van de betrokken personen gebeuren op basis van elk geval afzonderlijk (aparte gezinnen, dan wel éénzelfde gezin). Ter zake is de Autoriteit van oordeel dat deze aanvulling van artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 *betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister* louter een bestendiging vormt van de bestaande regelgeving en geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens introduceert, noch een bestaande verwerking van persoonsgegevens wijzigt.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

a. Voorafgaande opmerking

10. De Autoriteit brengt vooreerst de kritiek in herinnering die zij in haar advies nr. 230/2021 van 3 december 2021 formuleerde:

"Tien jaar geleden vestigde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de rechtsvoorganger van de Autoriteit, in punt 8 van haar aanbeveling uit eigen beweging nr. 06/2012 van 2 mei 2012 m.b.t. het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters in toepassing van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister⁴, de aandacht op het ontbreken van het (de) doeleinde(n) van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister in de regelgeving:

"De wet van 19 juli 1991⁵ noch haar uitvoeringsbesluiten formuleren helder de doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister. Krachtens artikel 4, § 1, 2°, WVP moeten persoonsgegevens: "voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden." In de voorbereidende werkzaamheden vindt men slechts enkele vage hints m.b.t. de concrete finaliteit van deze registers. Er wordt daarin aangestipt dat deze registers :

- *initieel een informatie- en controle-element waren van de gemeente met het oog op het beheer van haar bevolking;*

⁴ Te raadplegen via volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-06-2012.pdf> .

⁵ Wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.*

- *evolueerden naar een noodzakelijk hulpmiddel voor de Staat naarmate de rol van deze laatste in het economisch en sociaal leven toenam;*
- *uiteindelijk bron werden van het Rijksregister (dat deze gegevens ter beschikking stelt van een welomlijnd doelpubliek, namelijk overheden, instellingen en personen die een taak van algemeen belang vervullen)”.*

De Autoriteit stelt vast dat, niettegenstaande de wet van 19 juli 1991 de afgelopen jaren meermaals werd gewijzigd, de doeleinden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister – die toch worden beschouwd als authentieke bronnen en waarvan de gegevens toegankelijk zijn voor een waaier aan instanties die deze gegevens verder verwerken - nog steeds niet eenduidig in de regelgeving werden opgenomen. Zij onderlijnde dit gebrek nogmaals in punt 8 van haar advies nr. 111/2018 van 7 november 2018 m.b.t. een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister teneinde nieuwe informatiegegevens betreffende de voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling te registreren.

Het volume en de aard van de informatie die in de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister wordt opgenomen, vormt een belangrijke inmenging in het privéleven⁶. De verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke verplichting⁷ en/of voor de uitoefening van een opdracht van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan een verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd⁸, moet overeenkomstig artikel 6.3. AVG, gelezen in het licht van overweging 41⁹ van de AVG, worden geregeld door duidelijke en nauwkeurige regelgeving, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar¹⁰ moet zijn. Bovendien is het volgens artikel 22 Grondwet noodzakelijk dat de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking door middel van een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie) worden vastgesteld. Wanneer de gegevensverwerking een bijzonder belangrijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, moeten de volgende

⁶ Ze bevatten zowel gegevens m.b.t. volwassenen als m.b.t. kinderen. Tot de informatie die wordt opgenomen behoort onder meer informatie m.b.t. het feit dat men onder bescherming geplaatst is (onbekwaam verklaring), de vermelding dat men geen kiezer is (wijst op ontzetting uit burgerrechten), een vermoeden van schijnhuwelijk. Deze informatie wordt daarenboven toegankelijk gesteld voor een hele reeks instanties.

⁷ Art. 6.1.c) van de AVG.

⁸ Art. 6.1.e) van de AVG.

⁹ "41. Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie”) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.

¹⁰ Bij lezing ervan moet kunnen worden afgeleid welke gegevensverwerkingen zullen worden ingevoerd.

essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld:

- *het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerking(en)¹¹,*
- *de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (indien reeds mogelijk),*
- *het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dit (deze) doeleinde(n) en de bewaartermijn van deze gegevens¹²,*
- *de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld¹³ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld,*
- *de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.*

De wet van 19 juli 1991 doorstaat deze toets niet."

b. Doeleinden van de verwerking

11. Overeenkomstig artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
12. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat artikel 1, 1^{ste} lid van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 *tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister¹⁴* wordt aangevuld met een punt 33^o zodanig dat informatie betreffende de regionale bijzonderheden in verband met stedenbouw of huisvesting voortaan opgenomen wordt in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister. Ter zake geeft de aanvrager aan dat het een uitvoering betreft van artikel 2 van de wet 19 juli 1991 teneinde informatiegegevens betreffende de identificatie en de lokalisatie van de inwoners op te nemen in de bevolkingsregisters *"die noodzakelijk zijn voor de verbinding met andere bestanden van het gemeentebestuur of van de centrale administratie¹⁵".*
13. Meer concreet moet er uit het ontwerp en het Verslag aan de Koning worden afgeleid dat de wijzigingen ertoe strekken een duidelijk onderscheid te creëren tussen het begrip 'gezin' of 'huishouden' overeenkomstig de wet van 19 juli 1991 en de wet van 8 augustus 1983 enerzijds

¹¹ Zie ook artikel 6.3 van de AVG.

¹² Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B. 23.

¹³ Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

¹⁴ De Autoriteit merkt op dat het ontwerp verkeerdelijk bepaalt dat artikel 2 van voormeld koninklijk besluit wordt gewijzigd.

¹⁵ Uittreksel aanvraagformulier.

en datzelfde begrip in de context van bepaalde regionale bijzonderheden anderzijds (onder meer noodzakelijk in het kader van de toekenning van bepaalde (sociaalrechtelijke) voordelen of rechten dewelke inherent verbonden zijn met de voormelde begrippen en ter bestrijding van sociale fraude en/of domiciliefraude).

14. In eerste instantie benadrukt de Autoriteit dat de doeleinden, als wezenlijk element van de gegevensverwerking, door middel van een formele wettelijke norm moeten worden vastgesteld (en niet pas in (het Verslag aan de Koning bij) een uitvoeringsbesluit). Ter zake, zoals hierboven reeds toegelicht in punt 10, is de Autoriteit van oordeel dat de doeleinden van de bevolkingsregisters, en aldus bij uitbreiding, de opname van nieuwe informatiegegevens overeenkomstig het ontwerp, niet eenduidig blijken uit de wet van 19 juli 1991.
15. Hoewel de Autoriteit niet noodzakelijkerwijze betwist dat de geïndiceerde verwerking van persoonsgegevens gerechtvaardigde doeleinden nastreeft, is zij desalniettemin van oordeel dat een wijziging van de wet van 19 juli 1991 zich opdringt.

c. Proportionaliteit

16. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van de minimale gegevensverwerking).
17. Het ontwerp voorziet dat de volgende regionale bijzonderheden in verband met stedenbouw of huisvesting opgenomen zullen worden in de bevolkingsregisters:
 - 'gemeenschappelijk woning' in het Waals Gewest, overeenkomstig artikel 1, 1^{ste} lid, 6^o van het Waals Wetboek van duurzaam wonen;
 - 'collectieve woning' in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, overeenkomstig artikel 1, 5^o, van het besluit van 4 september 2003 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering *tot bepaling van de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen*;
 - 'zorgwoning' in het Vlaams Gewest, overeenkomstig artikel 4.2.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
 - 'tijdelijke opvang' voor de gemeenten van het Vlaams Gewest, overeenkomstig artikel 5/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 *betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening*;
 - 'medehuurovereenkomst' in het Waals Gewest, overeenkomstig artikel 9, 2^e lid, 2^o van het Waals Wetboek van duurzaam wonen en artikelen 65 en volgende van het decreet van 15 maart 2018 *betreffende de woninghuurovereenkomst van het Waals Gewest*.

18. Zonder afbreuk te doen aan wat de Autoriteit uiteenzette in de punten 10 – 15, is zij van oordeel dat de voormelde persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor zover de doeleinden, in afwachting van een aanpassing van de wet, worden opgenomen in het ontwerp.
19. Voor het overige stelt de Autoriteit vast dat de bepalingen van het ontwerp geen wezenlijke invloed hebben op de wijze van verwerking van persoonsgegevens in de bevolkingsregisters. Dit laat evenwel onverlet de opmerkingen onder punt 10 met betrekking tot de reglementaire tekortkomingen van de wet van 19 juli 1991.

**OM DEZE REDENEN,
de Autoriteit,**

stelt vast dat in de wet van 19 juli 1991 *betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten*, verschillende essentiële elementen van de verwerking, waaronder de doeleinden en de (categorieën van) persoonsgegevens, ontbreken, hetgeen niet toelaat om de proportionaliteit en het beginsel van de minimale gegevensverwerking ten gronde te toetsen. Een wijziging van de voormelde wetgeving dringt zich op (punten 10, 14 – 15);

is van oordeel dat, op zich, de bepalingen van het ontwerp geen aanleiding geven tot bijzondere opmerkingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Rita Van Nuffelen - Verantwoordelijke a.i. van het Kenniscentrum