ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 2 octobre 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers", a donné le 30 octobre 1991 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 oktober 1991 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister", heeft op 30 oktober 1991 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la pléni-tude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PREAMBULE.

Seul le texte visé à l'alinéa 3 du préambule constitue le fondement de l'arrêté en projet.

Il convient, dès lors, d'omettre les alinéas 1er, 2, 4 et 5.

DISPOSITIF.

Article 1er.

Conformément aux observations formulées dans l'avis donné ce jour, sous le n° L. 21.225, au sujet du projet d'arrêté royal "relatif aux principes généraux

réglant la tenue des registres de la population et du registre des étrangers", il y a lieu de rédiger l'article 1er comme suit :

"Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par registres, les registres de la population et le registre des étrangers définis aux articles 1er et 2 de l'arrêté royal relatif aux registres de la population et au registre des étrangers".

Chapitre II.

Tenant compte de l'article 126 de la nouvelle loi communale, l'intitulé du chapitre II devrait être rédigé comme suit :

"Délivrance d'extraits des registres et de certificats établis d'après ces registres".

Article 2.

Suivant le texte en projet, la demande d'un extrait ou d'un certificat peut être faite par la personne concernée, "son représentant légal" ou "son mandataire". Les mots "représentant légal" doivent être entendus restrictivement, à savoir les parents de l'enfant ou son tuteur. Il convient de préciser, en outre, que le mandataire doit être porteur d'une procuration spéciale.

La rédaction suivante est proposée :

"Toute personne peut obtenir un extrait des registres ou un certificat établi d'après ces registres, pour autant que les informations qu'ils contiennent la concernent.

La demande est formulée oralement ou par écrit par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial auprès du service de la population de la commune où elle est inscrite. La personne concernée ne doit justifier d'aucun intérêt particulier".

Article 3.

1. La division de l'article en paragraphes ne se justifie pas, chacun de ceux-ci ne comportant qu'un alinéa.

La même observation vaut pour les articles 4, 5 et 7.

2. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, il convient d'écrire "... ou un certificat établi d'après ces registres".

3. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes :

a) Il n'appartient pas au Roi de subdéléguer au conseil communal le pouvoir de déterminer, dans les cas qui ne sont pas visés au paragraphe 1er, les conditions dans lesquelles

les extraits des registres de la population ou les certificats établis d'après ces registres peuvent être délivrés. Une telle délégation est contraire à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

b) Il convient de relever en outre que si l'article 109 de la Constitution dispose que "La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclu-sivement dans les attributions des autorités communales", il n'en reste pas moins que la matière réglée par le présent arrêté et spécialement par l'article 3, est par nature une matière d'intérêt national et que les autorités communales ne disposent que d'une compétence d'exécution des règles établies soit par le législateur, soit par le Roi.

Pour ces deux raisons, le paragraphe 2 doit être omis.

Article 4.

1. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er du texte français, il convient d'écrire "mentionner" au lieu de "reprendre".

2. Au paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, première phrase, mieux vaudrait écrire "... et mentionne à quelle fin il est délivré ...".

Dans la deuxième phrase du texte français, il faut remplacer le mot "reprend" par le mot "reproduit".

Article 5.

Le paragraphe 1er dispose que

> "Un règlement communal détermine les services communaux et les services dépendant du centre public d'aide sociale habilités à consulter les registres".

Le Roi ne tient pas de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 précitée le pouvoir de fixer les conditions dans lesquelles les services communaux peuvent consulter les registres de la population.

Il appartiendra au législateur de préciser les finalités en vue desquelles les registres de la population peuvent être consultés par les services communaux ainsi que les modalités de cette consultation.

Quant aux "services dépendant du centre public d'aide sociale", qui sont visés aux articles 60, § 6, 61 et 94, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et qui peuvent être tantôt des per-sonnes publiques, tantôt des personnes privées, c'est le paragraphe 2 de l'article 5 qui leur est applicable. Par ailleurs, le centre public d'aide sociale est une personne morale distincte de la commune et seule une loi peut l'autoriser à accéder aux informations consignées dans les registres de la population.

Articles 6 et 7.

L'article 6 a pour objet d'autoriser les autorités ou organismes publics habilités par ou en vertu de la loi, à obtenir de l'autorité communale qui tient les registres de la population, des listes de personnes, uniquement en tant que ces listes contiennent les mêmes renseignements que ceux qui, en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ne peuvent être communiqués qu'en respectant la procédure au terme de laquelle le Roi autorise l'accès aux informations détenues par le Registre national. En dispensant les autorités et organes précités de respecter la procédure au terme de laquelle le Roi autorise l'accès aux informations détenues par le Registre national, l'article 6 en projet a ou peut avoir pour conséquence de priver la loi du 8 août 1983 de tout ou partie de ses effets et spécialement ses dispositions qui établissent des garanties quant à la détermination des autorités pouvant accéder au Registre national.

De même, l'article 7, § 1er, c, en autorisant les partis politiques à obtenir de l'autorité communale qui tient les listes des électeurs les mêmes renseignements que ceux qui sont visés dans l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, de la loi du 8 août 1983 précitée, peut avoir pour conséquence de priver de tout effet la loi du 30 juillet 1991 modifiant le Code électoral et spécialement l'article 12 de celui-ci qui limite strictement la communication des listes d'électeurs aux personnes qui, agissant au nom d'un parti politique, en font la demande par lettre recommandée au bourgmestre et s'engagent par écrit à présenter une liste de candidats à la Chambre ou au Sénat.

Par ailleurs, la communication de renseignements consignés dans le registre de population aux personnes mo-rales visées dans l'article 7 n'est pas assortie de garanties suffisantes pour éviter des abus pouvant causer un dommage à ceux au sujet desquels les renseignements sont donnés.

Enfin, les renseignements qui seraient donnés aux personnes ou organismes visés aux articles 6 et 7 sont de ceux qui concernent la vie privée des personnes dont la protection est garantie par l'article 8.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Les cas dans lesquels ces renseignements seraient donnés à des tiers ne correspondent à aucune des hypothèses dans lesquelles une atteinte à la vie privée peut se justi-fier suivant l'article 8.2 de la Convention européenne précitée.

Par conséquent, les articles 6 et 7 du projet doivent être omis comme contraires à l'article 8 de la Convention européenne précitée.

Les articles 8, 9, 10 et 11 sont complémentaires des articles 6 et 7 et doivent, dès lors, également être omis.

Article 12.

Les données statistiques visées dans l'article peuvent être communiquées à condition que celui qui les demande indique le but qu'il poursuit et l'utilisation qu'il compte en faire.

La disposition doit, dès lors, être rédigée comme suit :

"Sur la demande écrite mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le collège des bourgmestre et échevins peut autoriser la délivrance ... (la suite comme au projet)".

Article 13.

La disposition ne trouve aucun fondement dans la loi du 19 juillet 1991.

Elle doit, dès lors, être omise.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

AANHEF.

Alleen de tekst waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef levert de rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Bijgevolg dienen het eerste, het tweede, het vierde en het vijfde lid te vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Overeenkomstig de opmerkingen die gemaakt zijn in het advies dat heden is uitgebracht onder het nr. L. 21.225 over het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de algemene principes tot regeling van het houden van het bevolkingsregister en van het vreemdelingenregister", stelle men artikel 1 als volgt :

"Voor de toepassing van dit besluit moet onder registers worden verstaan de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister bepaald in de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister".

Hoofdstuk II.

Gelet op artikel 126 van de nieuwe gemeentewet zou het opschrift van hoofdstuk II als volgt moeten worden gesteld :

"Afgeven van uittreksels uit de registers en van getuigschriften die aan de hand van die registers zijn opgemaakt".

Artikel 2.

Volgens de ontworpen tekst kan een uittreksel of een getuigschrift worden aangevraagd door de betrokken persoon, "zijn wettelijke vertegenwoordiger" of "zijn lasthebber". De woorden "wettelijke vertegenwoordiger" moeten in beperkte zin worden opgevat, namelijk de ouders van het kind of zijn voogd. Bovendien behoort te worden vermeld dat de lasthebber houder moet zijn van een bijzondere volmacht.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Een ieder kan een uittreksel uit de registers of een getuigschrift dat aan de hand van die registers is opgemaakt

verkrijgen, voor zover de inlichtingen die zij bevatten op hem betrekking hebben.

De aanvraag geschiedt mondeling of schriftelijk door de betrokken persoon, zijn wettelijke vertegenwoordiger of zijn bijzondere gemachtigde bij de bevolkingsdienst van de gemeente waar hij is ingeschreven. De betrokken persoon moet niet doen blijken van enig bijzonder belang".

Artikel 3.

1. Er is geen reden om het artikel in paragrafen in te delen omdat elke paragraaf slechts uit één lid bestaat.

De opmerking geldt ook voor de artikelen 4, 5 en 7.

2. In paragraaf 1, die het eerste lid wordt, schrijve men : "Elke persoon, elke publieke of private instelling kan, ... getuigschrift dat aan de hand van die registers is opgemaakt krijgen betreffende een inwoner van de gemeente wanneer de afgifte van die documenten door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan".

3. Bij paragraaf 2 behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

a) Het komt de Koning niet toe aan de gemeenteraad de bevoegdheid over te dragen om, in de gevallen die in paragraaf 1 niet worden vermeld, de voorwaarden vast te stellen

waaronder de uittreksels uit de bevolkingsregisters of de getuigschriften die aan de hand van die registers zijn opgemaakt, kunnen worden afgegeven. Een zodanige delegatie is in strijd met artikel 2, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

b) Bovendien dient erop te worden gewezen dat, ofschoon artikel 109 van de Grondwet bepaalt dat "Het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de registers (...) bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid (behoren)", de met dit besluit, en inzonderheid met artikel 3, geregelde aangelegenheid, niettemin op zich een aangelegenheid is van nationaal belang en dat de gemeentelijke overheden slechts de bevoegdheid hebben om de bepalingen uit te voeren die ofwel door de wetgever, ofwel door de Koning zijn vastgesteld.

Om die twee redenen dient paragraaf 2 te vervallen.

Artikel 4.

1. In paragraaf 1, die het eerste lid wordt, schrijve men in de Franse tekst "mentionner" in de plaats van "reprendre".

2. In paragraaf 2, die het tweede lid wordt, eerste volzin, zou het beter zijn te schrijven "... ondertekend door de

ambtenaar van de burgerlijke stand of door zijn gemachtigde en vermeldt met welk doel het wordt afgegeven en ...".

In de tweede zin van de Franse tekst vervange men het woord "reprend" door het woord "reproduit".

Artikel 5.

Paragraaf 1 bepaalt het volgende :

> "Een gemeentelijk reglement bepaalt de gemeentelijke diensten en de diensten afhangend van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die gemachtigd zijn de registers te raadplegen".

De Koning ontleent aan artikel 2, tweede lid, van de voormelde wet van 19 juli 1991 niet de bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen waaronder de gemeentelijke diensten de bevolkingsregisters mogen raadplegen.

Het staat aan de wetgever nader te bepalen voor welke doeleinden de bevolkingsregisters door de gemeentediensten mogen worden geraadpleegd alsmede op welke wijze die raadpleging geschiedt.

De "diensten afhangend van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn" van hun kant, waarvan sprake is in de artikelen 60, § 6, 61 en 94, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en die nu eens een publiekrechtelijke, dan weer een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen zijn, vallen onder de toepassing van

paragraaf 2 van artikel 5. Bovendien is het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een rechtspersoon die los staat van de gemeente en alleen een wet kan het centrum machtiging verlenen om toegang te hebben tot de in de bevolkingsregisters opgeslagen gegevens.

Artikelen 6 en 7.

Artikel 6 heeft tot doel de overheden of de openbare instellingen die daartoe door of krachtens de wet gemachtigd zijn, toestemming te verlenen om van de gemeentelijke overheid die de bevolkingsregisters bijhoudt lijsten van personen te krijgen alleen in zoverre die lijsten dezelfde gegevens bevatten als die welke krachtens artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen alleen mogen worden verstrekt met inachtneming van de procedure na verloop waarvan de Koning toegang verleent tot de in het Rijksregister bewaarde gegevens. Door de voormelde overheden en organen te ontslaan van de verplichting om de procedure in acht te nemen na verloop waarvan de Koning toegang verleent tot de in het Rijksregister opgeslagen gegevens, heeft het ontworpen artikel 6 tot gevolg of kan het tot gevolg hebben aan de wet van 8 augustus 1983 geheel of gedeeltelijk haar uitwerking te ontnemen en in het bijzonder aan de bepalingen ervan die waarborgen bieden voor het vaststellen van de overheden die toegang krijgen tot het Rijksregister.

Evenzo kan artikel 7, § 1, c, door aan de politieke partijen de toestemming te verlenen om van de gemeentelijke overheid die de kiezerslijsten bijhoudt dezelfde inlichtingen te

krijgen als die welke bedoeld in zijn in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, van de voormelde wet van 8 augustus 1983, tot gevolg hebben dat aan de wet van 30 juli 1991 tot wijziging van het Kieswetboek elke uitwerking wordt ontnomen en in het bijzonder aan artikel 12 van dat Wetboek dat het afgeven van de kiezerslijsten strikt beperkt tot de personen die, optredend in naam van een politieke partij, daartoe bij aangetekend schrijven een aanvraag richten aan de burgemeester en die er zich schriftelijk toe verbinden een kandidatenlijst voor de Kamer of voor de Senaat voor te dragen.

Bovendien gaat het meedelen aan de in artikel 7 bedoelde rechtspersonen van in het bevolkingsregister opgeslagen gegevens niet gepaard met voldoende waarborgen om misbruiken te vermijden die schade kunnen berokkenen aan diegenen waarover inlichtingen zijn verstrekt.

Ten slotte behoren de gegevens die zouden worden verstrekt aan de in de artikelen 6 en 7 bedoelde personen of instellingen tot die welke betrekking hebben op het privéleven van personen waarvan de bescherming wordt gewaarborgd door artikel 8.1. van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

De gevallen waarin die gegevens zouden worden verstrekt aan derden stemmen geenszins overeen met de gevallen waarin volgens artikel 8.2. van het voormelde Europees Verdrag een schending van het privé-leven kan worden gewettigd.

Bijgevolg moeten de artikelen 6 en 7 van het ontwerp vervallen als strijdig met artikel 8 van het voormelde Europees Verdrag.

De artikelen 8, 9, 10 en 11 vullen de artikelen 6 en 7 aan en moeten bijgevolg eveneens vervallen.

Artikel 12.

De in het artikel bedoelde statistische gegevens kunnen worden verstrekt op voorwaarde dat degene die erom verzoekt opgeeft welk doel hij voor ogen heeft en hoe hij die gegevens wil aanwenden.

De bepaling moet bijgevolg als volgt worden gesteld :

"Op schriftelijk verzoek, met opgave van het beoogde doel en de voorgenomen aanwending, kan het college van burgemeester en schepenen toestemming verlenen om aan derden statistische gegevens uit de registers te verstrekken ...(voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 13.

De bepaling vindt geen rechtsgrond in de wet van 19 juli 1991.

Zij moet bijgevolg vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VANHAEVERBEEK, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd op- gesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.

.../...