

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.498 van 13 april 2022
in de zaak A. 232.023/X-17.817**

In zake : de V.O.F. DEBISERVICE
woonplaats kiezend te 8750 Wingene
Egemsestraat 50

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en
Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van “[d]e beslissing per mail van 20/08/2020 om 14u16 vanuit
mailadres ipib-access@rrn.fgov.be gericht aan n.goethals@debiservice.eu door de
FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking,
Juridische Zaken, Koloniënstraat 11, 1000 Brussel”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord
ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag
opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Nico Goethals, zaakvoerder, die in persoon verschijnt, en advocaat Tanju Turkeli, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij heeft een schuldvordering overgenomen van een vennootschap lastens een natuurlijk persoon (de gecedeerde schuldenaar). Zij dient bij mailbericht van 14 augustus 2020 een aanvraag in bij de dienst Bevolking van de stad Hasselt om het adres te verkrijgen van de gecedeerde schuldenaar:

“Om de tegenstelbaarheid te verkrijgen van de overdracht (art. 1690BW e.v.), om de plaats te bepalen van de haalbaarheid van de schuld (1247 B.W.) en teneinde op [het] juiste adres in gebreke te stellen (1139 B.W.) neem ik met deze mail contact met uw diensten om de juiste verblijfplaats te weten van betrokkene in toepassing van art 110M1 van de omzendbrief van binnenlandse zaken dd 7/10/1992 inzake het houden van de bevolkingsregisters en vreemdelingenregister.

Kunt u haar adres bevestigen dan wel een ander adres aangeven aub?”

3.2. Met een mailbericht van dezelfde dag laat de dienst Bevolking weten niet op het verzoek te kunnen ingaan:

“Wegens de GDPR wetgeving mogen wij u geen gegevens verstrekken. U moet zich rechtstreeks tot het Rijksregister wenden.”

3.3. De verzoekende partij is het met deze visie niet eens en antwoordt in een mailbericht van dezelfde dag:

“Dan is het op die manier mogelijk om te verhuizen naar Hasselt om rekeningen niet meer te moeten betalen. Ze kunnen niet gedagvaard worden, want de schuldeiser moet eerst nog op het juiste adres in gebreke stellen, maar de stad werkt niet mee om de juiste plaats te kennen. In de procedure tot betaling van de vordering zal dan ook de stad in gedwongen tussenkomst worden gevraagd omdat deze niet de gegevens wil verstrekken wat er toe leidt dat de schuldenaar mogelijks niet op het juiste adres werd in gebreke gesteld en op deze manier onnodige gerechtskosten heeft opgelopen.”

Bij mailbericht van 18 augustus 2020 stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“Art. 1689 BW opent het recht tot mededeling van de gegevens (art 108 lid 2 wet bescherming van persoonlijke levenssfeer dd 30/7/2018, mbt uitvoering van overeenkomst)

Ten aanzien van tegenpartij zal ons kantoor een verzoekschrift neerleggen voor procedure art 732 Ger W op griffie van het vreedegerecht, waartoe bij het verzoekschrift een attest van woonst van tegenpartij dient te worden begrepen.”

3.4. Bij mailbericht van 20 augustus 2020 laat de dienst Toegang Rijksregister van de verwerende partij weten dat niet op de aanvraag van de verzoekende partij kan worden ingegaan.

Dit is het bestreden besluit, waarbij aan de verzoekende partij wordt meegedeeld dat, indien zij niet akkoord gaat met de bestreden beslissing, zij “steeds een beroep [kan] indienen bij de Raad van State binnen een termijn van 60 dagen”.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht op. Zij stelt dat uit de middelen niet blijkt dat de verzoekende partij de schending van het objectief recht of “van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur” aanvoert, waarvoor de Raad van State bevoegd is. De verzoekende partij beroept zich op de toepassing van artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister’ (hierna: het koninklijk besluit van 16 juli 1992). Zij meent dat de toepassingsvoorwaarden van deze bepaling vervuld zijn, en dat zij zodoende het recht heeft op de afgifte van een uittreksel uit het bevolkingsregister. De verzoekende partij verwijst in dit verband ook naar artikel 1690, § 1, van het oud Burgerlijk Wetboek en artikel 110M1 van de omzendbrief van 7 oktober 1992 ‘betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister’ (hierna: de omzendbrief van 7 oktober 1992). Het voorwerp van het beroep behelst een geschil over een subjectief recht, zodat de Raad van State zonder rechtsmacht is. Het enkele feit dat door het bestuur een eigen interpretatie zou gegeven worden aan de invulling van de voorwaarde “wanneer de afgifte van die documenten door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan”, doet aan het voormelde geen afbreuk. De noodzaak tot interpretatie alvorens tot toepassing van de wettelijke bepaling over te gaan, brengt niet met zich mee dat het bestuur over enige discretionaire bevoegdheid zou beschikken.

4.2. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij te dezen over een discretionaire bevoegdheid beschikt. De verwerende partij interpreteert een en ander door in de bestreden beslissing te stellen “dat de gegevensverwerking enkel in rechte kan en niet in de minnelijke fase”. De verwerende partij “interpreteert ook”, waar zij oordeelt dat de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ (hierna: de privacywet) en 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) “primeren” op artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992. Zij wijst erop dat de verwerende partij in haar mailbericht van 20 augustus 2020 zelf heeft aangegeven dat een beroep tegen de bestreden beslissing bij de Raad van State kan worden ingesteld. De verzoekende partij noemt de interpretatie van de verwerende partij ook “niet-consistent”, nu bepaalde gemeenten een attest verstrekken en andere niet, en gerechtsdeurwaarders en advocaten “in [de] praktijk voor de dagvaarding woongegevens zonder controle van tegenpartij [kunnen] consulteren”. “In conclusie gaat de interpretatie van tegenpartij nog verder”, waar deze meent dat verzoekster “geen opgave van de daadwerkelijke woonplaats nodig heeft en zich kan beroepen op [artikel] 2281 BW”.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de behandelende ambtenaar een appreciatie dient te doen, maar te dezen weigert om de appreciatie te doen “omdat de omzendbrief dateert van voor de AVG en [de privacywet]”. Zij betoogt dat de “toepasselijkheid van een wet [los staat] van de datum waarop ze is gemaakt”. De verwerende partij spreekt zich niet uit over artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992, de artikelen 1690, 1247 en 1139 van het oud Burgerlijk Wetboek, noch over artikel 110M1 van de omzendbrief van 7 oktober 1992. “In plaats daarvan interpreteert men [de AVG] en de [privacywet]”, waar de verzoekende partij niet om heeft gevraagd.

4.4. De verwerende partij betoogt in haar laatste memorie dat het werkelijke voorwerp van het beroep betrekking heeft op een geschil over het subjectief recht van de verzoekende partij op de afgifte van een uittreksel uit het bevolkingsregister, waarbij het bestuur over geen discretionaire bevoegdheid beschikt, zodat de Raad van State niet bevoegd is om over het beroep te oordelen. De verzoekende partij slaagt er in haar memorie van wederantwoord en laatste memorie niet in om het tegendeel aan te tonen, door te verwijzen naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 en artikel 110M1 van de (oude) omzendbrief van 7 oktober 1992 als zijnde de grondslag waaruit zij haar subjectief recht put om een uittreksel uit het bevolkingsregister te verkrijgen. De verwerende partij wijst er

voorts op dat zij de mening is toegedaan, zoals ook blijkt uit de eerste alinea van de bestreden beslissing, dat de omzendbrief van 7 oktober 1992 niet langer in voege is. Zoals wordt verduidelijkt in de bijgewerkte versie van de ‘Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters’, “dient te worden voldaan aan elke afzonderlijke aanvraag van een derde van zodra deze beantwoordt aan de voorwaarden zoals voorgeschreven in het betreffende artikel 3 [van het koninklijk besluit van 16 juli 1992] en voor zover deze ook niet in strijd is met de geldende privacywetgeving (m.n. de AVG en de [privacywet])”. De in de voormelde omzendbrief gegeven “invulling” aan de voorwaarde “wanneer de afgifte van die documenten door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan” is “geheel achterhaald en niet langer van toepassing”, zoals blijkt uit de opeenvolgende versies van de ‘Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters’. De verwerende partij benadrukt dat de verzoekende partij de termen “appreciatie” en “interpretatie” door elkaar haalt. Zij meent dat “er geenszins dient te worden overgegaan tot de appreciatie van de betreffende omzendbrief”, en dat “evenmin” “elke afzonderlijke aanvraag door de ambtenaren [dient] te worden geapprecieerd”.

Beoordeling

5.1. De in de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet bedoelde geschillen over subjectieve rechten behoren – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Opdat er sprake kan zijn van een dergelijk recht ten

aanzien van de bestuurlijke overheid, moet de bevoegdheid van die overheid gebonden zijn.

Er dient dan ook te worden onderzocht of de verwerende partij bij het nemen van de thans bestreden beslissing over enige beoordelingsmarge beschikte, dan wel slechts over een gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

5.2. Artikel 6, lid 1, b), AVG luidt:

“De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: [...] de verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen.”

Artikel 108, 2°, van de privacywet luidt in navolging daarvan:

“Persoonsgegevens mogen slechts verwerkt worden in één van de volgende gevallen : [...] wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor de uitvoering van maatregelen die aan het sluiten van die overeenkomst voorafgaan en die op verzoek van de betrokkene zijn genomen.”

Artikel 3, eerste tot derde lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 bepaalt:

“Elke persoon, elke publieke of private instelling, kan, op schriftelijk en ondertekend verzoek, een uittreksel uit de registers of een 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.

Door documenten waarvan de afgifte door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan, dient voor de toepassing van het eerste lid verstaan te worden, onder andere de documenten die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging of voor de voortzetting van een procedure bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie, in het bijzonder het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering, of door een besluit genomen in uitvoering van de wet, het decreet of de ordonnantie, wanneer de rechtspleging de aanwijzing vereist van de woonplaats van de persoon jegens welke ze dient ten uitvoer gebracht of vervolgd te worden en wanneer de woonplaats in dit geval dient gelijkgesteld te worden met de inschrijving in de bevolkingsregisters of in

het vreemdelingenregister.

Onverminderd de in artikel 4 voorgeschreven beperkingen, bevat het uittreksel alleen de informatie die nodig is voor de rechtspleging wanneer de persoon jegens welke ze ten uitvoer gebracht of vervolgd wordt, ingeschreven is in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister van de gemeente waar de aanvraag werd ingediend; indien deze persoon afgevoerd werd, duidt het uittreksel de datum van afvoering aan en, naargelang van het geval, de gemeente waar hij of zij nadien werd ingeschreven of duidt het aan of het gaat om een afvoering van ambtswege of voor het buitenland. Indien deze persoon ingeschreven is in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister van een andere Belgische gemeente op het ogenblik van de aanvraag, deelt de gemeente de aanvrager bovendien het laatst bekende adres van deze persoon mede.”

De ‘Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters’ van de Algemene Directie Instellingen en Bevolking, dienst Bevolking en Identiteitsdocumenten, van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, gecoördineerd op 31 maart 2019, bepalen met betrekking tot de afgifte van attesten uit de bevolkingsregisters aan derden :

“De afgifte van attesten of getuigschriften aan derden (natuurlijke persoon, privéinstelling met of zonder rechtspersoonlijkheid, openbare instelling) veronderstelt dat de afgifte van de documenten voorgeschreven of toegestaan is door of krachtens de wet (artikel 3 van [het] voormelde koninklijk besluit). De rechten toegekend in dit KB dienen samen gelezen te worden met de geldende privacywetgeving (wet van 30 juli 2018) en in het bijzonder met de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming of AVG EU/2016/679 [...]. Het KB kan maar toepassing vinden voor zover dit de privacywetgeving niet overtreedt.”

Artikel 1139 van het oud Burgerlijk Wetboek bepaalt:

“De schuldenaar wordt in gebreke gesteld, hetzij door een aanmaning of door een andere daarmee gelijkstaande akte, hetzij door de overeenkomst zelf, wanneer deze bepaalt dat de schuldenaar zal in gebreke zijn zonder dat enige akte nodig is en door het enkel verschijnen van de vervaltijd.”

Artikel 1690, § 1, tweede lid, van het oud Burgerlijk Wetboek luidt:

“De overdracht kan slechts tegen de gecedeerde schuldenaar worden ingeroepen vanaf het ogenblik dat zij aan de gecedeerde schuldenaar ter kennis werd gebracht of door hem werd erkend.”

5.3. Het bestreden besluit acht de vraag van de verzoekende partij tot het verkrijgen van een attest uit het bevolkingsregister als volgt in strijd met de privacywet en de AVG:

“De artikelen 6 AVG en 108 van de wet van 30 juli 2018 vermelden inderdaad dat persoonsgegevens eveneens verwerkt mogen worden wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de overeenkomst. Niettemin kan de verwerking niet als noodzakelijk worden beschouwd in de minnelijke fase van het geschil, waar de eiser de gegevens van de tegenpartij zelf dient te bekomen en waartoe men vele waarborgen kan opnemen in het contract. Indien men op deze manier geen betaling van de schuld kan bekomen, dan bestaan er immers nog alternatieven zoals bijvoorbeeld de procedure van artikel 732 Ger. W. die u aanhaalde. In het verzoekschrift dat u dan indient op basis van artikel 732 Ger. W. vermeldt u vervolgens de gegevens van de schuldenaar die u bekend zijn. De rechtbank zal dan het nodige doen om de schuldenaar te lokaliseren.”

5.4. De verwerende partij steunt de weigering van het door de verzoekende partij gevraagde uittreksel uit het bevolkingsregister zodoende uitsluitend op de artikelen 6 AVG en 108 van de privacywet. De mededeling van dit uittreksel zou niet “noodzakelijk” zijn voor de uitvoering van de overeenkomst die de gecedeerde schuldenaar is aangegaan, zoals nochtans vereist door artikel 6, lid 1, b) AVG en artikel 108, 2°, van de privacywet. Bij haar beoordeling of de mededeling van een uittreksel uit het bevolkingsregister “noodzakelijk” is voor de uitvoering van een overeenkomst, is de verwerende partij niet zonder elke beoordelingsmarge.

5.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State niet zonder rechtsmacht is met betrekking tot een beroep tot nietigverklaring tegen de bestreden beslissing.

5.6. Aangezien de verzoekende partij zich, zoals terecht in het auditorsverslag vastgesteld, louter beroept op een subjectief recht “op mededeling van de adresgegevens vanuit het bevolkingsregister”, kan haar enige middel niet tot nietigverklaring aanleiding geven.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien april tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust