CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
20-05-1988
Transmis à M. Coordinateur
Overgemaakt aan de H.

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, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 4 mars 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant l'accès au Registre national des personnes physiques en ce qui concerne les polders et les wateringues", et en ayant délibéré en ses séances des 13 avril, 25 avril et 2 mai 1988, a donné le 2 mai 1988 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 maart 1988 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de toegang tot het Rijksregister van de natuurlijke personen wat de polders en de wateringen betreft", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 13 april, 25 april en 2 mei 1988, en op 2 mei 1988 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

+

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Il est admis que l'autorisation d'accéder au Registre national des personnes physiques puisse être consentie aux personnes de droit public relevant des Communautés ou des Régions, par l'autorité nationale (1).

.../...

---

(1) "Les polders et les wateringues, à l'exception des digues" constituent une des matières visées à l'article 107quater de la Constitution, aux termes de l'article 6, § 1er, III, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Du reste, les receveurs-greffiers des polders et des wateringues constituent des "autorités publiques", au sens de l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (1).

Toutefois, l'application de l'article 5 de la loi nécessite aussi la vérification des informations que ces autorités publiques sont autorisées à connaître.

Pour la détermination de ces informations, on peut considérer que l'habilitation à en connaître, si elle n'est pas exprimée en termes exprès, peut s'induire des missions dont ces autorités publiques sont chargées par la loi ou par un décret ou en vertu de la loi ou d'un décret.

.../...

---

(1) Pour J. DEMBOUR, les polders et les wateringues sont des "administrations publiques" qui constituent des "services publics personnalisés" (Droit administratif, 1978 (3ème éd.), p. 80).
C. CAMBIER y voit des "associations de droit public" créées par la décentralisation (Droit administratif, 1968, pp. 161-162). Dans un arrêt du 14 mars 1961, la Cour de Cassation a considéré que "les wateringues sont des administrations publiques agissant essentiellement dans un intérêt public" (Pas., 1961, I, 768).
La doctrine considère que les receveurs-greffiers sont des "fonctionnaires de l'ordre administratif" (R.P.D.B., tome XVII, v° Wateringues-Polders-Schorres, n°s 131 et 334, Bruylant, L.G.D.J., 1967); sur la situation statutaire dans laquelle se trouvent ces agents, voyez l'arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, en cause VERBRAEKEN, n° 19.238, du 8 novembre 1978 (dernier considérant).

Le respect du principe de légalité impose néanmoins au Gouvernement, lorsqu'il se propose de donner l'autorisation prévue par l'article 5 de la loi précitée, de vérifier minutieusement si la connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3 de la loi est nécessaire pour l'accomplissement de la mission dévolue à l'autorité publique en cause.

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier s'il est nécessaire d'accorder aux receveurs-greffiers des polders et des wateringues l'autorisation de prendre connaissance de chacune des informations énumérées à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 9°, de la loi pour s'acquitter des tâches de leur compétence en matière d'établissement et de recouvrement de l'impôt.

II. L'expression "les receveurs-greffiers ... et les fonctionnaires et agents qu'ils désignent ... en raison de leurs fonctions sont autorisés ...", employée à l'article 1er, est directement inspirée du texte du projet devenu l'arrêté royal du 9 décembre 1987 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale.

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, la faculté d'accéder au Registre national pourrait, sans inconvénient, être réservée aux receveurs-greffiers, à l'exclusion d'autres agents.

De l'accord du fonctionnaire délégué, le membre de phrase prévoyant la possibilité de désigner de tels agents doit, dès lors, être supprimé.

.../...

Cette suppression se justifie d'autant mieux que, pour ne pas banaliser l'accès au Registre national, ce qui serait contraire aux intentions du législateur, cet accès doit être limité aux fonctionnaires du niveau 1, à l'exclusion des agents du niveau 2. Cette limitation serait inapplicable dans la plupart des polders et des wateringues, qui, en règle générale, n'occupent qu'un personnel très peu nombreux, engagé sous contrat (1).

Si, pour des raisons exceptionnelles tenant à l'organisation du service, il n'était pas possible de se conformer à l'exigence précitée, les receveurs-greffiers devraient, à tout le moins, avoir égard, non seulement à l'intérêt du service, mais surtout, à l'intérêt des personnes auxquelles se rapportent les informations enregistrées et au droit de ces personnes à ce que ces informations soient utilisées avec discrétion. Ils devraient, surtout, limiter le nombre de ces désignations et ne pourraient désigner que des membres du personnel qui occupent des fonctions d'une certaine importance (2).

---------- .../...

(1) Un ou plusieurs employés peuvent être adjoints au receveur-greffier, en cas de surcroît de travail (R.P.D.B., verbo cité, n°s 124 et 327); la solution, traditionnelle, est corroborée par les articles 41, h, de la loi du 5 juillet 1956 et 40, h, de la loi du 3 juin 1957 (R.P.D.B., n°s 136 et 339). La doctrine enseigne que ce personnel est recruté dans les liens d'un "contrat de louage de services" (R.P.D.B., eod. loc.); selon le fonctionnaire délégué, cet enseignement est exact pour la grande majorité des polders et des wateringues : le personnel auxiliaire bénéficie rarement d'une nomination statutaire.

(2) En ce sens, voyez l'observation émise par le Conseil d'Etat, section de législation, sur le projet devenu l'arrêté royal du 9 décembre 1987, précité.

III. Dans sa demande d'avis, le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation expose les motifs en raison desquels, à ses yeux, le Ministre de la Justice n'a pas à intervenir dans la procédure d'élaboration des arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national des personnes visées à l'article 5, alinéa 1er, de la loi, à la différence de la procédure prescrite pour les arrêtés royaux autorisant l'utilisation du numéro d'identification ou étendant l'accès au registre à des organismes de droit belge (1).

On observera qu'en vertu de l'article 12 de la loi du 8 août 1983, le Ministre de la Justice peut demander un avis à la Commission consultative de la protection de la vie privée, "sur toute question relative à la protection de la vie privée dans le cadre de la ... loi, eu égard à l'évolution et à la mise en oeuvre des techniques de gestion automatisée de l'information".

Cette faculté ainsi donnée au Ministre de la Justice peut d'autant mieux s'exercer si celui-ci est associé à l'élaboration et à l'exécution des arrêtés royaux visés à l'article 5, alinéa 1er, de la loi.

Conformément à une jurisprudence à peu près unanime de la section de législation du Conseil d'Etat, le Ministre de la Justice doit donc intervenir dans la procédure d'élaboration des arrêtés visés à l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983.

.../...

(1) C'est-à-dire les arrêtés royaux pour lesquels la Commission consultative de la protection de la vie privée doit être obligatoirement consultée.

Le Ministre de la Justice doit, dès lors, être visé dans le proposant. La même observation vaut pour l'exécutoire et pour le contreseing.

+

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté royal autorisant l'accès des receveurs-greffiers des polders et des wateringues au registre national des personnes physiques".

Dispositif.

Article 1er.

Au début de l'article, mieux vaut écrire :

"En vue de l'établissement et du recouvrement des impôts au profit des polders et des wateringues, les receveurs-greffiers ...".

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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.

+

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Men is het erover eens dat de nationale overheid toegang tot het rijksregister van de natuurlijke personen vermag te verlenen aan de publiekrechtelijke personen die onder de Gemeenschappen of de Gewesten ressorteren (1).

.../...

---

(1) "De polders en wateringen, met uitzondering van de dijken" zijn één van de aangelegenheden die, naar luid van artikel 6, § 1, III, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bedoeld worden in artikel 107quater van de Grondwet.

Overigens zijn de ontvangers-griffiers van de polders en wateringen "openbare overheden" in de zin van artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen (1).

De toepassing van artikel 5 van de wet vereist evenwel ook een toetsing van de informatie waarvan die openbare overheden kennis mogen nemen.

Om te kunnen bepalen welke die informatie is, kan men ervan uitgaan dat de machtiging om er kennis van te nemen, ook al is ze niet uitdrukkelijk onder woorden

.../...

---

(1) Volgens J. DEMBOUR zijn de polders en wateringen "openbare besturen" die "gepersonaliseerde openbare diensten" uitmaken (Droit administratif, 1978 (3de ed.), blz. 80). C. CAMBIER beschouwt ze als" uit de decentralisatie voortgekomen publiekrechtelijke verenigingen" (Droit administratif, 1968, blz. 161-162). Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 14 maart 1961 geoordeeld dat "de wateringen openbare besturen zijn die hoofdzakelijk een algemeen belang op het oog hebben" (Pas., 1961, I.768). In de rechtsleer worden de ontvangers-griffiers aangemerkt als "ambtenaren van de administratieve orde" (R.P.D.B., deel XVII, v° Wateringues-Polders-Schorres, nrs. 131 en 334, Bruylant, L.G.D.J., 1967); wat de statutaire toestand betreft waarin die ambtenaren verkeren, zij verwezen naar het arrest van de Raad van State, afdeling administratie, in zake VERBRAEKEN, nr. 19.238, van 8 november 1978 (laatste considerans).

gebracht, afgeleid kan worden uit de opdrachten waarmee die openbare overheden bij de wet of bij een decreet of krachtens de wet of een decreet worden belast.

Wanneer de Regering zich voorneemt de in artikel 5 van de eerdervermelde wet bedoelde machtiging te verlenen, moet zij niettemin, ter eerbiediging van het wettigheidsbeginsel, met grote zorgvuldigheid nagaan of de kennis van elk van de in artikel 3 van de wet opgesomde informatiegegevens noodzakelijk is opdat de betrokken openbare overheid haar opdracht kan uitvoeren.

De Raad van State is in het onderhavige geval niet bij machte om na te gaan of het noodzakelijk is dat aan de ontvangers-griffiers van de polders en wateringen machtiging wordt verleend om kennis te nemen van elk van de informatiegegevens die zijn opgesomd in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, van de wet, willen zij zich kunnen kwijten van de taken die deel uitmaken van hun bevoegdheid om de belasting te vestigen en in te vorderen.

II. De uitdrukking "aan de ontvangers-griffiers ... en de door hen wegens hun functies ... aangewezen ambtenaren en beambten ... (wordt) toegang verleend", die gebruikt wordt in artikel 1, is rechtstreeks ontleend aan de tekst van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 9 december 1987 tot regeling van de toegang tot het rijksregister van de natuurlijke personen, wat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft.

.../...

Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verschafte uitleg zou er geen bezwaar zijn dat het recht om toegang te hebben tot het rijksregister alleen verleend wordt aan de ontvangers-griffiers, met uitsluiting van andere ambtenaren en beambten.

Het zinsdeel dat voorziet in de mogelijkheid om zodanige ambtenaren en beambten aan te wijzen, moet bijgevolg vervallen. De gemachtigde ambtenaar is het daarmee eens.

Voor het weglaten van dat zinsdeel is er des te meer reden daar de toegang tot het rijksregister, wil men voorkomen dat deze een banale aangelegenheid wordt, wat zou indruisen tegen de bedoeling van de wetgever, beperkt moet blijven tot de ambtenaren van niveau 1, met uitsluiting van de ambtenaren van niveau 2. Zo'n beperking zou in de meeste polders en wateringen niet toepasbaar zijn, want doorgaans stellen zij slechts zeer weinig personeelsleden te werk, die op contract in dienst worden genomen (1).

.../...

---

(1) Een of meer bedienden kunnen, voor extra-werk, aan de ontvanger-griffier worden toegevoegd (R.P.D.B., verbo cit., nrs. 124 en 327); deze op traditie berustende regeling wordt gestaafd door de artikelen 41, h, van de wet van 5 juli 1956 en 40, h, van de wet van 3 juni 1957 (R.P.D.B., nrs. 136 en 339). Volgens de rechtsleer wordt dat personeel bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen (R.P.D.B., eod. loc.); volgens de gemachtigde ambtenaar is die lering juist wat de meeste polders en wateringen betreft : het hulppersoneel kan zelden aanspraak maken op een statutaire benoeming.

Indien het om uitzonderlijke redenen die verband houden met de organisatie van de dienst niet mogelijk zou zijn om zich naar het voormelde vereiste te schikken, zouden de ontvangers-griffiers op zijn minst oog moeten hebben niet alleen voor het belang van de dienst maar ook en vooral voor het belang van de personen op wie de geregistreerde informatie betrekking heeft en voor het recht van die personen op een discreet gebruik van die informatie. Zij zouden vooral het aantal aan te wijzen personen beperkt moeten houden en zouden slechts personeelsleden mogen aanwijzen die een ambt van enige betekenis bekleden (1).

III. De Minister van Binnenlandse Zaken, van Openbaar Ambt en Decentralisatie zet in zijn adviesaanvraag de redenen uiteen waarom de Minister van Justitie volgens hem niet behoeft te worden betrokken bij de totstandkoming van de koninklijke besluiten die aan de personen bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet toegang verlenen tot het rijksregister, in tegenstelling met wat geldt voor de procedure die is voorgeschreven voor de koninklijke besluiten die het gebruik van het identificatienummer toestaan of die de toegang tot het register uitbreiden tot instellingen naar Belgisch recht (2).

.../...

---

(1) In dit verband zij verwezen naar de opmerking die de Raad van State, afdeling wetgeving, gemaakt heeft over het ontwerp dat het voormelde koninklijk besluit van 9 december 1987 geworden is.

(2) Namelijk de koninklijke besluiten waarvoor het advies van de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verplicht is.

Op te merken valt dat de Minister van Justitie krachtens artikel 12 van de wet van 8 augustus 1983 de Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer advies mag vragen "betreffende iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de bescherming van het privé-leven in het kader van (de) wet, gelet op de evolutie en de aanwending van de technieken van geautomatiseerd informatiebeheer".

De Minister van Justitie kan van de hem aldus geboden mogelijkheid zoveel beter gebruik maken als hij betrokken wordt bij het opmaken en uitvoeren van de koninklijke besluiten als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet.

Overeenkomstig een vrijwel unanieme jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State behoort de Minister van Justitie dus te worden betrokken bij de totstandkoming van de besluiten bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983.

Derhalve behoort in het voordrachtformulier de Minister van Justitie te worden vermeld. Dezelfde opmerking geldt voor het uitvoeringsformulier en voor de medeondertekening.

+

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te stellen :

"Koninklijk besluit waarbij aan de ontvangers-griffiers van de polders en wateringen toegang wordt verleend tot het rijksregister van de natuurlijke personen".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Het zou beter zijn het artikel als volgt te redigeren :

"Artikel 1.

Met het oog op het vestigen en invorderen van de belastingen ten bate van de polders en wateringen wordt aan de ontvangers-griffiers van de polders en wateringen ...".

La chambre était composée de

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

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J.-Cl. GEUS, staatsraden,

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

Madame : M. VAN GERREWEY, 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. REGNIER, auditeur.

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. REGNIER, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. J.-J. STRYCKMANS.