ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 4 mai 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "organisant un registre national des personnes physiques", a donné le 7 mai 1982 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e mei 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen", heeft de 7e mei 1982 het volgend advies gegeven :

ARRETE DE PRESENTATION.

Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat déterminant la compétence de la section de législation, et notamment les règles selon lesquelles cette section est saisie d'une demande d'avis, ne prévoient pas que cette demande doit être soumise au visa du Ministre de l'Intérieur. Ce visa est dépourvu de fondement légal et sa mention doit, dès lors, être omise.

Par ailleurs, puisque le Ministre de l'Intérieur ne propose pas l'arrêté de présentation, il ne doit pas le contresigner.

DISPOSITIF.

Article 1er.

De l'accord du délégué du Ministre, il y aurait lieu d'écrire, dans le texte français, à la fin de la disposition : "... et la communication d'informations relatives à l'identification des personnes physiques".

Article 3.

De l'accord du délégué du Ministre, le début de cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Pour chaque personne, les informations suivantes sont enregistrées et conservées par le registre national : ...".

L'alinéa 1er prévoit, au 9°, la mention de "la composition du ménage". La notion de "ménage" n'est pas

.../...

juridiquement définie d'une manière générale.

Par ailleurs, selon l'exposé des motifs, le registre national a pour "seules sources d'informations" les registres locaux de population et des étrangers, et, pour les Belges résidant à l'étranger, les registres que tiennent les missions diplomatiques et les postes consulaires belges en application de l'arrêté royal du 15 juillet 1931 réglant la réception des actes de l'état civil et des actes de déclarations de nationalité par les agents diplomatiques et les consuls.

La composition du ménage, comme telle, n'est pas reprise dans ces documents. On ne voit pas comment il serait possible de déduire des seules sources d'informations prévues la composition du ménage, sauf à donner à cette notion une définition qui découlerait des seuls liens établis par l'état civil.

Dans ce cas, le projet devrait préciser la notion de "ménage".

Article 5.

Compte tenu du texte proposé à l'article 3, il y aurait lieu de remplacer, à l'alinéa 1er, les termes "à la banque de données du Registre National" par les termes "au registre national".

Par ailleurs, les termes " ... aux pouvoirs publics, aux administrations" peuvent être remplacés par les termes "aux autorités publiques".

.../...

En outre, l'expression française d'"officiers ministériels", rendue dans le texte néerlandais par "openbare ambtenaren", peut désigner d'autres professions que celles de notaire et d'huissier de justice, ainsi par exemple les avocats à la Cour de cassation (voir le rapport sur la réforme judiciaire, Sénat, 1963-1964, n° 60, p. 123).

Afin d'éviter toute équivoque, il est proposé, de l'accord du délégué du Ministre, de remplacer cette expression par : "notaires et huissiers de justice".

L'article donne au Roi le pouvoir d'autoriser l'accès au registre national aux autorités et organismes visés à cet article .

Il va de soi que la loi en projet n'apporte aucune restriction au pouvoir d'investigation que les autorités judiciaires, notamment les juges d'instruction et les officiers de police judiciaire, tiennent directement de la loi.

Article 6.

De l'accord du délégué du Ministre, le texte suivant est proposé :

"Article 6.-

Lorsque les autorités publiques ou les organismes d'intérêt public visés à l'article 5, alinéa 1er, peuvent, en vertu de la loi ou du décret, demander aux communes des informations autres que celles mentionnées à l'article 3, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après l'avis de la commission visée à l'article 12, imposer aux communes la transmission de ces informations par l'intermédiaire du registre national.

.../...

Les informations ainsi transmises ne sont pas conservées au registre national".

Article 8.

De l'accord du délégué du Ministre, le texte suivant est proposé :

"Article 8.-

Après avis de la commission visée à l'article 12 et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut autoriser les autorités publiques et les organismes visés à l'article 5 à faire usage du numéro d'identification dans les limites et aux fins qu'Il détermine.

L'avis de la commission est publié au Moniteur belge en même temps que l'arrêté royal".

Article 10.

Au 1°, il y a lieu de remplacer les mots "dans la banque de données du Registre National" par les mots "au registre national".

L'alinéa 2 prévoit que les droits visés à l'alinéa 1er sont exercés auprès de la commune dans laquelle l'intéressé est inscrit au registre de la population et qu'ils sont exercés, en ce qui concerne les Belges résidant à l'étranger, auprès de la mission diplomatique ou du poste consulaire dans les registres duquel ils sont inscrits.

.../...

Selon l'exposé des motifs, il est prévu que ce droit est exercé auprès des autorités qui ont communiqué l'information, car celles-ci sont responsables de la conformité avec les actes et documents qu'elles détiennent.

Il existe dès lors une discordance entre le texte et les intentions du Gouvernement, telles qu'elles sont ainsi exprimées dans l'exposé des motifs.

Si, entre le moment où l'information a été communiquée et le moment où le droit est exercé, l'intéressé a changé de résidence, l'autorité ayant communiqué l'information n'est pas celle de la commune où l'intéressé est inscrit au registre de la population; la même observation vaut pour la mission diplomatique ou le poste consulaire "dans les registres duquel il est inscrit".

A l'alinéa 3 du 2°, il est prévu que le Roi règle les modalités d'exercice de ces droits.

L'habilitation donnée au Roi de définir les modalités d'exécution des droits visés à l'alinéa 1er ne pourrait pas aller jusqu'à restreindre l'exercice de l'action judiciaire normalement attachée à la reconnaissance de ce droit par le législateur.

Article 12.

L'exposé des motifs déclare que :

"Le contrôle du respect des dispositions de la loi sera effectué par une Commission de quatre experts désignés par la Chambre des Représentants".

Le texte du projet, et notamment l'alinéa 2 prévoyant que le Roi règle la composition de la commission, ne traduit pas cette intention.

.../...

L'alinéa 1er énonce qu'une "Commission consultative" est constituée. Il ressort de l'ensemble des dispositions de l'article et de l'exposé des motifs que la commission ainsi créée a deux compétences distinctes : en premier lieu, elle est chargée de donner des avis selon les conditions fixées par l'alinéa 3 de l'article; en second lieu, aux termes des alinéas 6 et suivants, la commission est chargée d'examiner les plaintes qui lui sont adressées.

Par souci de clarté, il conviendrait de séparer les dispositions qui concernent, d'une part, la compétence consultative de la commission et, d'autre part, sa compétence à l'égard des plaintes.

La portée de cette seconde compétence devrait être précisée sur plusieurs points. Il y aurait lieu de déterminer notamment si la commission exerce à l'égard des plaintes un véritable pouvoir de décision et, dans l'affirmative, de préciser la nature et les effets de ses décisions.

A l'alinéa 8, le projet prévoit que les vérifications sur place, qui seraient effectuées par la commission, ne peuvent être faites qu'avec l'autorisation préalable du juge d'instruction du lieu où les vérifications doivent être opérées.

Aucune disposition légale ni aucun principe de droit ne requiert une telle autorisation pour permettre à des autorités habilitées à cette fin par la loi de procéder dans des administrations publiques, et notamment dans les administrations communales, à des vérifications de l'exactitude des informations transmises à une autorité centrale.

.../...

Il appartiendra au législateur d'apprécier si l'obligation pour la commission d'obtenir, dans chaque cas, une autorisation préalable du juge d'instruction pour accomplir un devoir de sa mission, n'est pas de nature à entraver l'accomplissement de celle-ci.

Article 13.

Suivant l'alinéa 1er,

> "Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de cent francs à deux mille francs ou d'une de ces peines seulement celui qui en qualité d'auteur, de coauteur ou de complice contrevient aux dispositions de l'article 9".

Cette disposition applique au complice d'une infraction à l'article 9 les mêmes peines qu'à l'auteur ou un coauteur de cette infraction. Certes, il serait permis au législateur de s'écarter de la règle générale énoncée à l'article 69 du Code pénal, mais encore se recommanderait-il que l'exposé des motifs fournisse les raisons qui justifieraient cette solution.

Il y a lieu également de relever que, dans le silence du texte, les circonstances atténuantes ne seront pas applicables, en vertu de l'article 100 du Code pénal.

Ces deux observations valent également pour l'alinéa 2.

L'alinéa 2, dans sa première partie, réprime par des peines plus lourdes les mêmes infractions que celles qui sont visées à l'alinéa 1er.

.../...

Par contre, le projet ne prévoit aucune sanction pénale à l'égard des infractions aux dispositions de l'article 11 du projet, contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire de l'exposé des motifs.

La contradiction et la lacune qui viennent d'être indiquées proviennent sans doute d'une inadvertance.

Il y a lieu de supposer que, dans l'intention des auteurs du projet, l'alinéa 2, dans sa première partie, a pour objet la répression des infractions non pas à l'article 9 mais à l'article 11 du projet.

OBSERVATION FINALE.

Il conviendrait que l'entrée en vigueur puisse être fixée par le Roi, notamment pour le motif que des arrêtés royaux d'exécution sont nécessaires pour assurer la mise en oeuvre de la loi en projet.

INDIENINGSBESLUIT.

De gecoördineerde wetten op de Raad van State bepalen de bevoegdheid van de afdeling wetgeving en met name de regels voor het indienen van een adviesaanvraag bij die afdeling; zij stellen echter niet dat die aanvraag aan het visum van de Minister van Binnenlandse Zaken onderworpen dient te worden. Voor dat visum is geen rechtsgrond voorhanden en de vermelding ervan dient dan ook te vervallen.

Aangezien anderzijds de Minister van Binnenlandse Zaken het indieningsbesluit niet mede voordraagt, behoeft hij het ook niet mede te ondertekenen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat aan het slot van de Franse tekst van de bepaling zou moeten worden gelezen : "... et la communication d'informations relatives à l'identification des personnes physiques".

Artikel 3.

De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat dit artikel beter als volgt zou beginnen :

"Voor ieder persoon wordt de volgende informatie in het Rijksregister opgenomen en bewaard : ...".

Het eerste lid voorziet onder 9° in de vermelding van "de samenstelling van het gezin". Van het begrip "gezin" is

.../...

geen algemene juridische omschrijving voorhanden.

Volgens de memorie van toelichting heeft het rijksregister anderzijds als "enige bron van informatie" de lokale bevolkingsregisters en de vreemdelingenregisters en, voor de Belgen die in het buitenland verblijven, de registers door de diplomatieke zendingen en de consulaire posten gehouden overeenkomstig het koninklijk besluit van 15 juli 1931 tot regeling van het ontvangen der akten van de burgerlijke stand en der akten van nationaliteitsverklaringen door de diplomatieke ambtenaren en de consuls.

De samenstelling van het gezin is als zodanig in die documenten niet vermeld. Het is niet duidelijk hoe alleen uit de bovenvermelde informatiebronnen zou kunnen worden afgeleid welke de samenstelling is van het gezin, tenzij aan dat begrip een definitie wordt gegeven die zou volgen uit de loutere banden ontstaan door de burgerlijke stand.

In dat geval zou het ontwerp het begrip "gezin" nader moeten bepalen.

Artikel 5.

Gelet op de bij artikel 3 voorgestelde tekst, zouden in het eerste lid, de woorden "tot de databank van het rijksregister" moeten worden vervangen door "tot het rijksregister".

Voorts kunnen de woorden "de openbare overheden, de administraties", gewoon worden vervangen door "de openbare overheden".

.../...

De Franse term "officiers ministériels" - in de Nederlandse tekst weergegeven door "openbare ambtenaren" - kan slaan op andere beroepen dan dat van notaris en van gerechtsdeurwaarder, bijvoorbeeld op de advocaten bij het Hof van Cassatie (zie het verslag over de gerechtelijke hervorming, Gedr. St., Senaat 1963-1964, nr 60, blz. 123).

Opdat geen misverstand kan ontstaan, wordt voorgesteld - en de gemachtigde van de Minister is het daarmee eens - die term te vervangen door de woorden "notarissen en gerechtsdeurwaarders".

Het artikel geeft de Koning de bevoegdheid om de in het artikel bedoelde overheden en instellingen toegang te verlenen tot het rijksregister.

Het hoeft geen betoog dat het ontwerp geen enkele beperking stelt op de onderzoeksbevoegdheid welke de rechterlijke overheden, met name de onderzoeksrechters en de officieren van gerechtelijke politie, rechtstreeks aan de wet ontlenen.

Artikel 6.

De volgende tekst, waarmede de gemachtigde van de Minister heeft ingestemd, wordt voorgesteld :

"Artikel 6.-

Wanneer de openbare overheden of de in artikel 5, eerste lid, bedoelde instellingen van openbaar nut krachtens een wet of een decreet de gemeenten om andere dan de in artikel 3 vermelde informatiegegevens kunnen verzoeken, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de in artikel 12 bedoelde commissie, de gemeenten verplichten die gegevens te verstrekken door toedoen van het rijksregister.

De aldus verstrekte gegevens worden niet in het rijksregister bewaard".

.../...

Artikel 8.

De volgende tekst, waarmede de gemachtigde van de Minister heeft ingestemd, wordt voorgesteld :

"Artikel 8.-

Na advies van de in artikel 12 bedoelde commissie en bij in Ministerraad overlegd besluit kan de Koning de openbare overheden en de in artikel 5 bedoelde instellingen machtigen om het identificatienummer te gebruiken binnen de grenzen en voor de doeleinden door Hem bepaald.

Het advies van de commissie wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt samen met het koninklijk besluit".

Artikel 10.

In de tekst onder 1° schrappe men de woorden "de databank van".

Het tweede lid bepaalt dat de in het eerste lid bedoelde rechten worden uitgeoefend bij de gemeenten waar de betrokkene in het bevolkingsregister ingeschreven is en dat zij, wat de Belgen betreft die in het buitenland verblijven, worden uitgeoefend in de diplomatieke zending of in de consulaire post in de registers waarvan zij ingeschreven zijn.

De memorie van toelichting zegt in dit verband :

> "Het is voorzien dat dit recht uitgeoefend wordt bij de autoriteiten die de informatie medegedeeld hebben, omdat ze verantwoordelijk zijn voor het overeenstemmen met de akten en dokumenten die ze in hun bezit hebben".

Er is derhalve gemis van overeenstemming tussen de tekst en de bedoeling van de Regering, zoals die in de memorie van toelichting te kennen is gegeven.

.../...

Indien de betrokkene, tussen het tijdstip waarop de informatie is medegedeeld en het tijdstip waarop het recht wordt uitgeoefend, een andere verblijfplaats heeft gekozen, is de overheid die de informatie heeft medegedeeld niet dezelfde als die van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister ingeschreven is; dezelfde opmerking geldt voor de diplomatieke zending of de consulaire post "in de registers waarvan hij ingeschreven is".

Het derde lid van de tekst onder 2° stelt dat de Koning de nadere regelen inzake uitoefening van dat recht bepaalt.

De machtiging die aan de Koning wordt verleend voor het bepalen van de nadere regelen voor de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde rechten, mag niet zo ver gaan dat een beperking wordt gelegd op de uitoefening van de rechtsvordering die normaal aan de erkenning van dat recht door de wetgever wordt verbonden.

Artikel 12.

De memorie van toelichting verklaart dat :

> "Het toezicht over de naleving van de bepalingen van de wet wordt uitgeoefend door een Commissie van vier deskundigen aangewezen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers".

De tekst van het ontwerp, en inzonderheid het tweede lid, volgens hetwelk de Koning de samenstelling van de commissie regelt, geeft die bedoeling niet weer.

Het eerste lid stelt dat een "raadgevende Commissie" wordt opgericht. Uit de gezamenlijke bepalingen van het artikel en uit de memorie van toelichting blijkt dat de aldus opgerichte commissie twee onderscheiden bevoegdheden heeft : in de eerste plaats heeft zij tot taak adviezen te geven volgens de voorwaarden bepaald in het derde lid van het artikel; vervolgens, luidens

de leden 6 en volgende, is zij belast met het onderzoek van de "klachten die haar worden toegestuurd".

Duidelijkheidshalve zouden de bepalingen betreffende de adviesbevoegdheid van de commissie moeten worden gescheiden van die welke betrekking hebben op haar bevoegdheid om klachten te onderzoeken.

De draagwijdte van die tweede bevoegdheid zou in meer dan een opzicht moeten worden gepreciseerd. Zo zou onder meer moeten worden bepaald of de commissie ten aanzien van de klachten een werkelijke beslissingsmacht heeft en zo ja, welke de aard en de gevolgen van haar beslissingen zijn.

Het achtste lid bepaalt dat "de verificaties ter plaatse" welke de commissie zou verrichten, slechts mogen geschieden "met de voorafgaande toestemming van de onderzoeksrechter van de plaats waar de verificaties dienen uitgevoerd te worden".

Geen enkele wetsbepaling en geen enkel rechtsbeginsel eisen een dergelijke toestemming opdat overheden die daartoe door de wet gemachtigd zijn, bij openbare besturen, en met name bij gemeentebesturen, kunnen nagaan of de aan een centrale overheid medegedeelde informaties juist zijn.

Het is zaak van de wetgever te oordelen of de aan de commissie opgelegde verplichting om in ieder afzonderlijk geval een voorafgaande toestemming van de onderzoeksrechter te verkrijgen voor het vervullen van een tot haar opdracht behorende taak, geen belemmering kan opleveren voor het volbrengen van die opdracht.

Artikel 13.

Het eerste lid luidt :

.../...

"Met gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met geldboete van honderd frank tot tweeduizend frank of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die de bepalingen van artikel 9 overtreedt in de hoedanigheid van dader, mededader of medeplichtige".

Deze bepaling straft de medeplichtige aan een overtreding van artikel 9 met dezelfde straffen als de dader of de mededader. Het is wel zo dat de wetgever zou mogen afwijken van de algemene regel van artikel 69 van het Strafwetboek, maar dan zou het aanbeveling verdienen in de memorie van toelichting de redenen op te geven die deze oplossing wettigen.

Ook moge erop worden gewezen dat, bij stilzwijgen van de tekst, geen verzachtende omstandigheden zullen gelden krachtens artikel 100 van het Strafwetboek.

Deze twee opmerkingen gelden ook voor het tweede lid.

Het tweede lid stelt, in zijn eerste gedeelte, zwaardere straffen op dezelfde misdrijven als bedoeld zijn in het eerste lid.

Daarentegen stelt het ontwerp geen straf op overtreding van het bepaalde in artikel 11, anders dan in de commentaar van de memorie van toelichting is gezegd.

Die tegenstrijdigheid aan de ene en die leemte aan de andere kant zijn wellicht aan een onachtzaamheid te wijten.

Verondersteld mag worden dat de stellers van het ontwerp in het eerste gedeelte van het tweede lid niet de overtreding van artikel 9, maar die van artikel 11 van het ontwerp hebben willen bestraffen.

.../...

SLOTOPMERKING.

De inwerkingtreding zou door de Koning moeten kunnen worden vastgesteld, onder meer omdat koninklijke uitvoeringsbesluiten nodig zijn opdat de ontwerp-wet in toepassing kan worden gebracht.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, conseiller d'Etat, président,
Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : staatsraad, voorzitter,
staatsraden,

Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. SALMON, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. H. ROUSSEAU.