

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 et de la Fonction publique, le 30 novembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente relatives à la situation administrative des étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et fixant les autorités habilitées à les introduire", a donné le 23 janvier 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 november 1994 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de in het wachtregister vermelde informatiegegevens betreffende de administratieve toestand van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend en tot bepaling van de overheden die gemachtigd zijn ze in te voeren", heeft op 23 januari 1995 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 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, modifié par la loi du 24 mai 1994, dispose comme suit :

"Outre les informations que la loi prescrit expressément d'enregistrer, les registres de la population mentionnent les informations relatives à l'identification et à la localisation des habitants ainsi que les informations nécessaires à la liaison avec d'autres fichiers de l'administration communale ou de l'administration centrale.

Pour les étrangers visés à l'article 1er, alinéa 1er, 2° (1), le Roi détermine, outre les informations visées à l'alinéa 1er, les informations relatives à leur situation administrative qui doivent être mentionnées. Il détermine également les autorités habilitées à introduire ces informations dans le registre d'attente par le biais du Registre national des personnes physiques.

Dans ces limites, le Roi détermine la nature de ces informations. Il fixe également les règles suivant lesquelles lesdites informations peuvent être communiquées à des tiers".

Les informations "relatives à la situation administrative" de l'étranger visées à l'alinéa 2 sont enregistrées et conservées par le Registre national des person-

(1) Il s'agit des étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population.

nes physiques, car elles sont également visées à l'article 3, alinéa 1er, 11°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, inséré par l'article 9 de la loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié (1).

Contrairement à ce qu'annonce son intitulé, le projet examiné ne se limite pas à déterminer les informations "relatives à la situation administrative" des étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de cette qualité, ainsi que les autorités habilitées à les introduire dans le registre d'attente par la voie du Registre national des personnes physiques.

En effet, si ces informations particulières sont énumérées à l'article 2 du projet, celui-ci impose également de mentionner dans le registre d'attente les informations énumérées aux articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers (2); l'article 5 du projet a quant à lui

-
- (1) Au sujet de la nature de ces informations et de leur conservation par le Registre national des personnes physiques, voir doc. parl., Chambre des Représentants, 1281/1-93-94, pp. 8, 11-12 et 24, 1281/8-93-94, pp. 38-39, Sénat, 1015-2 (1993-1994), pp. 15-16.
- (2) A la différence des informations "relatives à la situation administrative" des personnes inscrites au registre d'attente, ces informations, à l'exception toutefois de celles visées à l'article 1er, 1° à 5°, 10° et 12° à 14°, ne sont pas enregistrées et conservées par le Registre national des personnes physiques.

.../...

trait à ces dernières, et non aux informations "relatives à la situation administrative" des personnes inscrites au registre d'attente, au sens des dispositions légales rappelées plus haut; l'article 4 porte sur des informations relevant de l'une ou de l'autre des deux catégories.

Afin d'éliminer la discordance entre l'intitulé et le dispositif, il y a lieu de rédiger l'intitulé de la manière suivante :

"Arrêté royal déterminant les informations mentionnées dans le registre d'attente et désignant les autorités habilitées à les y introduire".

2. Le projet d'arrêté royal prescrivant l'inscription dans le registre d'attente des membres de la famille de l'étranger qui se déclare réfugié ou qui demande la reconnaissance de la qualité de réfugié (L. 23.892/2) prévoit que seront également inscrits dans le registre d'attente, à ce titre, les membres de la famille du candidat réfugié, au sens de l'article 1er, 4°, du projet ci-examiné, à moins qu'ils soient inscrits dans ce registre comme candidats réfugiés eux-mêmes, ou dans les registres de la population à un autre titre.

L'article 2, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 sera également d'application pour les membres de la famille inscrits dans le registre d'attente en vertu de cet autre arrêté également en projet.

.../...

L'attention doit être attirée sur le fait que le projet examiné n'est pas, dans sa rédaction actuelle, d'application pour ces personnes; il conviendra donc de régler le contenu et la tenue du registre d'attente en ce qui les concerne également.

Examen du projet.

Préambule.

Les lois et arrêtés royaux visés aux alinéas 1er, 2, 4 et 5 ne constituent pas le fondement de l'arrêté royal en projet et celui-ci ne les modifie pas.

En conséquence, ces alinéas doivent être omis.

Quant à l'alinéa 3, devenant l'alinéa 1er du préambule, il doit être rédigé comme suit :

"Vu 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, notamment l'article 2, modifié par la loi du 24 mai 1994;".

.../...

Dispositif.Article 1er.

La mention des modifications apportées aux deux lois du 15 décembre 1980 et du 19 juillet 1991 doivent être omises parce que l'intention des auteurs du projet n'est pas de figer le texte auquel il est fait référence.

Article 2.

Les informations visées à l'article 2, 1°, 2° et 3°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, le sont également à l'article 2 du projet, à titre d'"informations relatives à la situation administrative" du candidat réfugié, respectivement aux 11°, 4° et 5°.

Selon le fonctionnaire délégué, ceci résulte, non d'une erreur, mais de la volonté que ces informations soient, lorsqu'elles concernent un candidat réfugié, enregistrées et conservées par le Registre national des personnes physiques.

.../...

Si ces informations peuvent être considérées comme "relatives à la situation administrative" particulière de ces personnes, au sens de la loi (1), il conviendrait au moins d'adapter la rédaction de l'article de manière à dissiper l'ambiguïté qui vient d'être relevée.

A cet effet, et sous réserve de l'observation générale n° 2 formulée plus haut, la phrase introduisant l'énumération pourrait être rédigée comme suit :

"Art. 2. Les informations relatives à la situation administrative des candidats réfugiés visées à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 sont : ...",

tandis qu'un second alinéa, ainsi rédigé, compléterait l'article :

"Les autres informations énumérées aux articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 sont également mentionnées dans le registre d'attente visé à l'article 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 19 juillet 1991".

(1) qui doit, sur ce point, recevoir une interprétation stricte, puisque toute extension de cette notion impliquerait l'adjonction des informations couvertes par cet élargissement à celles énumérées, sous une forme limitative, à l'article 3, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Par ailleurs, au 4°, on écrira :

"4° les autres noms ou pseudonymes sous lesquels ...;"

et au 13°, on remplacera les tirets par a) et b). Il y a en outre lieu d'écrire dans le texte néerlandais "de datum van intrekking" au lieu de "de datum van de intrekking" et "de status" au lieu de "het statuut".

Au 1°, 10°, 11°, 12° et 13°, il y a lieu de rédiger le texte néerlandais ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

Les termes "les informations visées à l'article 2" sont ambigus, vu le contexte : en effet, les informations énumérées aux articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 sont aussi "visées à l'article 2" du projet, alors que son article 3 ne s'y applique pas ; il est suggéré de remplacer le terme "visées" par le mot "énumérées" et d'écrire plutôt, si la rédaction suggérée pour l'article 2 est retenue, "les informations énumérées à l'article 2, alinéa 1er".

Le texte suivant est proposé :

"Art. 3. Sont seuls habilités à introduire les informations énumérées à l'article 2, alinéa 1er, par la voie du Registre national des personnes physiques :

.../...

- "1° les fonctionnaires titulaires d'un emploi revêtus d'un grade du niveau 1 de l'Office des étrangers;
- 2° ou le commissaire général ... pour les informations énumérées à l'article 2, alinéa 1er, 6° à 8°, et relatives ... auprès de celui-ci ainsi qu'aux notifications effectuées par celui-ci;
- 3° ou le collège des bourgmestre et échevins ... pour les informations énumérées à l'article 2, alinéa 1er, 8° et 10°, ... à la commune".

Article 5.

Les termes "à l'exception des informations visées à l'article 2, 1° à 3° et 13°, dudit arrêté" sont susceptibles d'être entendus de deux manières différentes : ils signifient soit que la commune n'est pas autorisée à introduire ou modifier ces informations, soit qu'elle n'est pas seule autorisée à le faire.

Le premier terme de cette alternative correspond, selon le fonctionnaire délégué, au but recherché.

Dans ce cas, et si la suggestion faite ci-avant pour la rédaction de l'article 2 est suivie, cette intention pourrait ressortir plus clairement en rédigeant la disposition en projet comme suit :

.../...

"Art. 5. Après l'inscription dans le registre d'attente, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de la résidence principale est seule habilitée à introduire dans le registre d'attente les informations visées à l'article 2, alinéa 2; l'indication du numéro de dossier attribué par l'Office des étrangers au dossier des parents, du conjoint et des enfants, ne peut toutefois y être introduite que par les fonctionnaires visés à l'article 3, 1°".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 2 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, gewijzigd bij de wet van 24 mei 1994 luidt als volgt :

"Naast de informatiegegevens waarvan de wet uitdrukkelijk bepaalt dat ze geregistreerd moeten worden, vermelden de bevolkingsregisters de informatiegegevens betreffende de identificatie en de lokalisatie van de inwoners alsook de informatiegegevens die noodzakelijk zijn voor de verbinding met andere bestanden van het gemeentebestuur of van de centrale administratie.

Voor de in artikel 1, eerste lid, 2^o (1), bedoelde vreemdelingen bepaalt de Koning, naast de in het eerste lid bedoelde inlichtingen, welke gegevens betreffende hun administratieve toestand moeten worden vermeld. Hij bepaalt eveneens welke overheden gemachtigd zijn deze inlichtingen in het wachtregister via het Rijksregister van de natuurlijke personen in te voeren.

Binnen die grenzen bepaalt de Koning de aard van deze informatiegegevens. Hij stelt tevens de regels vast volgens welke voormelde informatiegegevens meegedeeld kunnen worden aan derden".

De in het tweede lid bedoelde "gegevens betreffende (de) administratieve toestand" van de vreemdeling worden opgeslagen en bewaard door het Rijksregister van de natuur-

(1) Het betreft de vreemdelingen die zich als vluchteling aanmelden of die vragen om als vluchteling te worden erkend en die niet zijn ingeschreven in een andere hoedanigheid in de bevolkingsregisters.

lijke personen, daar er eveneens sprake van is in artikel 3, eerste lid, 11°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, ingevoegd bij artikel 9 van de wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend (1).

In tegenstelling tot hetgeen in het opschrift wordt aangegeven, bepaalt het onderzochte ontwerp zich niet tot het vaststellen van de informatiegegevens "betreffende de administratieve toestand" van vreemdelingen die zich als vluchteling aanmelden of die vragen als vluchteling te worden erkend, alsmede tot het aanwijzen van de instanties die bevoegd zijn om ze in het wachtregister in te voeren door middel van het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Die bijzondere informatiegegevens worden weliswaar opgenoemd in artikel 2 van het ontwerp, maar daarin wordt tevens de verplichting gesteld in het wachtregister de informatiegegevens te vermelden opgenoemd in de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de

(1) In verband met de aard van die informatiegegevens en het bewaren ervan door het Rijksregister van de natuurlijke personen, die Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1281/1-93-94, blz. 8, 11-12 en 24, 1281/8-93-94, blz. 38-39, Senaat, 1015-2 (1993-1994), blz. 15-16.

bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister (1); artikel 5 van het ontwerp van zijn kant heeft betrekking op de laatstgenoemde gegevens en niet op de gegevens "betreffende de administratieve toestand" van de personen ingeschreven in het wachtregister, in de zin van de hierboven in herinnering gebrachte wetsbepalingen; artikel 4 heeft betrekking op informatiegegevens die tot één van beide categorieën behoren.

Teneinde de discrepantie weg te werken tussen het opschrift en het dispositief, dient het opschrift als volgt te worden gesteld :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de in het wachtregister vermelde informatiegegevens en tot aanwijzing van de overheden die bevoegd zijn om die gegevens in het wachtregister in te voeren".

2. Het ontwerp van koninklijk besluit tot voorschrift van de inschrijving in het wachtregister van de familieleden van de vreemdeling die zich vluchteling verklaart of die vraagt om als vluchteling te worden erkend (L. 23.892/2), bepaalt dat in die hoedanigheid eveneens in het wachtregister worden ingeschreven de familieleden van de kandidaat-vluchteling in de zin van

(1) In tegenstelling tot de informatiegegevens "betreffende de administratieve toestand" van de personen die zijn ingeschreven in het wachtregister, worden die gegevens, met uitzondering evenwel van die genoemd in artikel 1, 1^o tot 5^o, 10^o en 12^o tot 14^o, niet opgenomen en bewaard door het Rijksregister van de natuurlijke personen.

artikel 1, 4º, van het hier onderzochte ontwerp, tenzij zij zelf als kandidaat-vluchteling zijn ingeschreven in dat register of in een andere hoedanigheid ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters.

Artikel 2, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 zal eveneens van toepassing zijn op de familieleden die zijn ingeschreven in het wachtregister krachtens dat andere besluit, dat eveneens in het stadium van ontwerp verkeert.

De aandacht dient te worden gevestigd op het feit dat het onderzochte ontwerp, zoals het thans is gesteld, geen toepassing vindt op die personen; de inhoud en het bijhouden van het wachtregister zal dus ook moeten worden geregeld wat hen betreft.

Onderzoek van het ontwerp.

Aanhef.

De wetten en besluiten vermeld in het eerste, tweede, vierde en vijfde lid vormen niet de rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit. Bovendien brengt het ontwerp er geen wijziging in aan.

Bijgevolg moeten deze leden vervallen.

Het derde lid, dat het eerste lid van de aanhef wordt, moet als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Gelet op 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, inzonderheid op artikel 2, gewijzigd bij de wet van 24 mei 1994;".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

De vermelding van de wijzigingen die zijn aangebracht in de beide wetten van 15 december 1980 en 19 juli 1991 moet vervallen, omdat het niet in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp de tekst waarnaar wordt verwezen te fixeren.

Artikel 2.

De informatiegegevens vermeld in artikel 2, 1°, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, worden eveneens vermeld in artikel 2 van het ontwerp, bij wijze van "informatiegegevens betreffende de administratieve toestand" van de kandidaat-vluchteling, respectievelijk in de bepalingen onder 11°, 4° en 5°.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit niet het gevolg van een vergissing maar van de wil om die informatie-

.../...

gegevens, wanneer zij betrekking hebben op een kandidaat-vluchteling, op te nemen en te bewaren in het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Wanneer dan al deze informatiegegevens kunnen worden geacht betrekking te hebben op de bijzondere "administratieve toestand" van die personen, in de zin van de wet (1), zou ten minste de redactie van het artikel moeten worden aangepast om de dubbelzinnigheid waarop zoëven is gewezen op te heffen.

Daartoe en onder voorbehoud van de hierboven gemaakte algemene opmerking nr. 2, zou de zin die de opsomming inleidt als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Art. 2. De informatiegegevens betreffende de administratieve toestand van de kandidaat-vluchtelingen bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 zijn : ...",

terwijl een aldus gesteld tweede lid het artikel zou aanvullen :

"De overige informatiegegevens opgesomd in de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992

(1) die op dat punt strikt moet worden geïnterpreteerd, aangezien elke uitbreiding van dat begrip de toevoeging zou impliceren van door die uitbreiding gedekte informatiegegevens aan die welke limitatief worden opgenoemd in artikel 3, eerste en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

worden eveneens vermeld in het wachtregister bedoeld in artikel 1, eerste lid, 2°, van de wet van 19 juli 1991".

Bovendien schrijve men in de bepaling onder 4° :

"4° de andere namen of schuilnamen waaronder ...;"

en in de bepaling onder 13° dienen de streepjes te worden vervangen door a) en b) en schrijve men "de datum van intrekking" in plaats van "de datum van de intrekking" en "de status" in plaats van "het statuut".

In de bepaling onder 1° zou het beter zijn te schrijven :

"1° de datum waarop de status van vluchteling is aangevraagd en de overheid waarbij die aanvraag is ingediend;"

In de bepalingen onder 10°, 11°, 12° en 13° dient telkens het hulpwerkwoord "werd" vervangen te worden door het hulpwerkwoord "is".

Artikel 3.

Gelet op de context zijn de woorden "de in artikel 2 bedoelde informatiegegevens" onduidelijk : de informatiegegevens opgesomd in de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 zijn immers eveneens "bedoeld in artikel 2" van het ontwerp, terwijl artikel 3

.../...

ervan er geen toepassing op vindt; voorgesteld wordt het woord "bedoelde" te vervangen door het woord "opgesomde" en, als de voor artikel 2 voorgestelde redactie wordt aanvaard, veeleer te schrijven "de informatiegegevens opgesomd in artikel 2, eerste lid".

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Art. 3. Om de in artikel 2, eerste lid, opgesomde informatiegegevens in te voeren door middel van het Rijksregister van de natuurlijke personen zijn alleen gemachtigd :

- "1° de ambtenaren die een betrekking bekleden die behoort tot een graad van niveau 1 van de Dienst Vreemdelingen-zaken;
- 2° of de commissaris-generaal ... of de door hem aangewezen ambtenaren die een betrekking bekleden die behoort tot een graad van niveau 1, uitsluitend voor de informatiegegevens opgesomd in artikel 2, eerste lid, 6° tot 8°, en die betrekking hebben op beslissingen die de genoemde commissaris-generaal heeft genomen of op bij hem ingestelde beroepen alsmede op door hem gedane kennisgevingen;
- 3° of het college van burgemeester en schepenen ... voor de informatiegegevens opgesomd in artikel 2, eerste lid, 8° en 10°, ... moet doen".

.../...

Artikel 5.

De woorden "met uitzondering van de informatiegegevens bedoeld in artikel 2, 1^o tot 3^o en 13^o, van dat besluit" kunnen op twee manieren worden begrepen : ofwel betekenen zij dat de gemeente niet gemachtigd is om die informatiegegevens in te voeren of te wijzigen, ofwel dat zij daarvoor niet als enige gemachtigd is.

De eerste mogelijkheid van dit alternatief beantwoordt, volgens de gemachtigde ambtenaar, aan het beoogde doel.

In dat geval en indien wordt ingegaan op het hierboven gedane voorstel voor de redactie van artikel 2, zou die bedoeling beter tot uiting komen indien de ontworpen bepaling als volgt wordt geredigeerd :

"Art. 5. Nadat de inschrijving in het wachtregister is geschied, is alleen het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar zich de hoofdverblijfplaats bevindt gemachtigd om in het wachtregister de informatiegegevens in te voeren bedoeld in artikel 2, tweede lid; het dossiernummer dat door de Dienst Vreemdelingenzaken aan het dossier van de ouders, van de echtgenoot en van de kinderen is toegekend, mag daar alleen worden ingevoerd door de ambtenaren bedoeld in artikel 3, 1^o".

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

P. GOTHOT,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.