

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, le 18 novembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "autorisant certains services du Palais Royal à accéder au Registre national des personnes physiques", a donné le 28 juin 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 november 1998 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan bepaalde diensten van het Koninklijk Paleis toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft op 28 juni 1999 het volgende 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.

Examen du projet

Le texte en projet prend comme fondement légal, l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, qui dispose que :

"Le Roi autorise l'accès au Registre national aux autorités publiques, aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, aux notaires et huissiers de justice, pour les informations qu'ils sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret ainsi qu'à l'Ordre national des avocats de Belgique, à seule fin de communiquer aux avocats les informations qui leur sont nécessaires pour les tâches qu'ils accomplissent comme auxiliaires de la justice.".

En application de cette disposition, l'accès des autorités publiques au Registre national n'est autorisé que

.../...

"pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret" (1).

Ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat l'a estimé à plusieurs reprises (2) :

"Pour la détermination des informations que ces autorités publiques sont habilitées à connaître, on peut considérer qu'une telle habilitation, 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.

Si on peut admettre ainsi une habilitation indirecte à connaître des informations par l'attribution d'une mission, il n'en demeure pas moins que le respect du principe de légalité impose 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 cette loi est indispensable pour l'accomplissement de sa mission par l'autorité publique en cause."

L'exigence d'une habilitation légale, même indirecte, en vertu de laquelle des missions susceptibles d'être prises en considération sont confiées aux services du Palais

(1) Voir en ce sens les travaux préparatoires de la loi du 8 août 1983, notamment les extraits repris sous ladite loi dans la Pasinomie (Pas. 1983, pp. 1342 et suiv., en particulier p. 1348).

(2) Voyez notamment les avis L. 19.336/9 sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès de certaines autorités du ministère de la Défense nationale au Registre national des personnes physiques", donné le 20 novembre 1989, et L. 24.942/2 sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'accès du Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées au Registre national des personnes physiques", donné le 28 octobre 1996.

Royal, fait défaut en l'espèce. En effet, les "tâches" énumérées à l'article 1er du texte en projet ne résultent d'aucune disposition légale ou réglementaire. Le préambule du texte en projet reste silencieux sur les textes légaux ou réglementaires qui déterminent les missions qui peuvent être prises en considération pour l'application de l'article 5, alinéa 1er, précité, de la loi du 8 août 1983.

Il y a lieu, en conclusion, de considérer que le projet examiné est dépourvu de fondement légal.

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.

Onderzoek van het ontwerp

De ontworpen regeling is gegrond op artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, dat het volgende bepaalt :

"De Koning verleent toegang tot het Rijksregister aan de openbare overheden, de instellingen van openbaar nut bedoeld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, de notarissen en gerechtsdeurwaarders, voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen alsmede de Belgische Nationale Orde van Advocaten, met als enig doel aan de advocaten de informatie mede te delen die zij nodig hebben voor de taken die zij als medewerkers van het gerecht vervullen.".

.../...

Luidens deze bepaling hebben de overheden alleen toegang tot het rijksregister "voor de informatie die zij krachtens een wet of een decreet bevoegd zijn te kennen" (1).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft reeds herhaaldelijk het volgende gesteld (2) :

"Voor het bepalen van de informatie die deze overheden bevoegd zijn te kennen, kan men ervan uitgaan dat zulk een bevoegdverklaring, als ze niet in uitdrukkelijke bewoordingen is gesteld, het gevolg kan zijn van de taken waarmee die overheden door of krachtens de wet of een decreet zijn belast.

Kan aldus worden aangenomen dat de omstandigheid dat een taak wordt opgedragen een indirecte bevoegdverklaring inhoudt om informatie te kennen, toch neemt dit niet weg dat de eerbiediging van het wettigheidsbeginsel de Regering ertoe verplicht om, wanneer zij zich voorneemt de toegang bepaald in artikel 5 van de voormelde wet te verlenen, nauwgezet te controleren of het voor de openbare overheid in kwestie onontbeerlijk

-
- (1) Zie in die zin de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1983, inzonderheid de uittreksels die in de Pasinomie onder de genoemde wet zijn opgenomen (Pas. 1983, blz. 1342 e.v., inzonderheid, blz. 1348).
- (2) Zie onder meer advies L. 19.336/9 over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Landsverdediging toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", uitgebracht op 20 november 1989, en advies L. 24.942/2 over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan het "Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées" (Franstalig Brussels Fonds voor de sociale integratie van de gehandicapten en hun inschakeling in het arbeidsproces) toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen", uitgebracht op 28 oktober 1996.

is elk van de informatiegegevens opgesomd in artikel 3 van die wet te kennen om haar taak te kunnen volbrengen."

Aan het vereiste van een wettelijke machtiging, al was ze indirect, krachtens welke aan de diensten van het Koninklijk Paleis taken worden toevertrouwd die in aanmerking kunnen komen, is in het onderhavige geval niet voldaan. De taken die in artikel 1 van de ontworpen regeling worden opgesomd vloeien immers uit geen enkele wets- of verordeningsbepaling voort. In de aanhef van de ontworpen regeling wordt niets gezegd over de wets- of verordeningsbepalingen die voorschrijven welke taken in aanmerking komen voor de toepassing van het genoemde artikel 5, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983.

Er dient dan ook besloten te worden dat het voorliggende ontwerp geen rechtsgrond heeft.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté
par M. J. REGNIER, premier
auditeur chef de section. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
Mme F. CARLIER, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur afdelingshoofd. De nota
van het Coördinatiebureau werd
opgesteld en toegelicht door
Mevr. F. CARLIER, referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. P. LIENARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS