

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 32.760/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.760/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 19 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les rétributions dues et les modalités à appliquer pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux", a donné le 21 décembre 2001 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 december 2001 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de vergeldingen en de nadere regels voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen", heeft op 21 december 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^e, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis et le préambule de l'arrêté en projet s'expriment en des termes identiques.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

"(...), gemotiveerd door de omstandigheid dat het koninklijk besluit van 19 maart 1996 tot vaststelling van de vergeldingen en de nadere regels voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen, waarvan de geldigheidsduur werd verlengd door het koninklijk besluit van 29 april 2001 tot wijziging van artikel 24 van het eerstgenoemd koninklijk besluit van 19 mars 1996, buiten werking treedt op 31 december 2001; dat, opdat er een wettelijke grondslag zou zijn voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen en de inning van de vergeldingen, onderhavig besluit dient in werking te treden op 1 januari 2002, (...)".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

.../...

1. Dans son courrier du 18 décembre 2001, le Ministre du Budget déclare qu'il peut marquer son accord sur le projet d'arrêté royal présentement examiné "à condition de prendre en compte les remarques de l'Inspection des Finances, et plus précisément d'appliquer une augmentation de 10 % aux tarifs et de supprimer l'article 20". Or, l'article 20 n'a été pas été supprimé, ni, selon le fonctionnaire délégué, les montants augmentés.

Dans l'état actuel du dossier, le préambule ne saurait dès lors viser l'accord du Ministre du Budget, quoique celui-ci soit requis.

2. Les dispositions de l'arrêté en projet doivent pouvoir se concilier avec les articles 22 et 32 de la Constitution, qu'il convient de combiner en partant des principes inscrits dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, en particulier ceux que consacrent l'article 4, alinéa 2, et l'article 6.

S'il est vrai que l'article 13 de la loi du 11 avril 1994, précitée, dispose qu'elle "ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration", l'article 504, alinéa 2, du C.I.R. 92 ne saurait cependant être interprété aujourd'hui comme conférant au Roi un pouvoir discrétionnaire qui le dispenserait d'avoir égard aux principes consacrés dans ladite loi.

Si la doctrine et la jurisprudence sont aujourd'hui quasiment unanimes tant en France qu'en Belgique pour admettre que l'information relative au patrimoine est un des éléments reconnus comme faisant partie intégrante de la vie privée de l'individu ⁽¹⁾, il convient toutefois de constater en l'espèce que le projet n'entend pas assurer une publicité à partir de l'identification d'un propriétaire mais à partir de la situation géographique de certaines parcelles.

⁽¹⁾ Th. LEONARD, note sous Civ. Bruxelles (prés.), 22 mars 1994, J.T., 1994, pp. 841-853, ici p. 847, et les références citées.

Les renseignements cadastraux dont l'arrêté royal en projet organise l'accès, lorsqu'ils sont nominatifs, relèvent donc à la fois du champ d'application des mesures protectrices de la vie privée, comme les auteurs du projet l'admettent d'ailleurs en y insérant un chapitre 4 consacré à la vie privée, et de la publicité passive de l'administration.

a) L'article 7 du projet d'arrêté royal ne saurait être admis tel qu'il est conçu, si on le compare à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, précitée. En tout cas, l'administration devrait être en mesure de se prononcer sur autre chose que des apparences. En conséquence, les termes "il semble" devraient être évités. Au surplus, cette disposition paraît dénuée d'effet pratique, dans les cas qui ne sont pas visés par les articles 6, §§ 2 et 3, et 15 du projet, puisque le but poursuivi ne sera pas connu de l'administration. Le texte sera dès lors revu, afin que le demandeur précise le but dans lequel la demande d'information est introduite.

b) L'article 12, 1°, g) du projet, permet qu'une sélection des renseignements fournis soit effectuée sur la base des données personnelles des propriétaires, à savoir leurs nom, prénoms, sexe, âge, état civil et adresse, lorsque le demandeur est une administration publique.

La question se pose de savoir si l'administration du cadastre peut complètement abandonner à l'administration demanderesse des renseignements, l'appréciation du caractère juridiquement admissible de la demande. Pareille disposition serait de nature à permettre à une administration publique d'avoir accès à des informations autres que celles qui sont fournies par le Registre national, ce qui ne serait admissible que dans le respect de la loi du 8 décembre 1992, précitée. En conséquence, le texte sera revu à la lumière de cette observation.

c) L'article 15 du projet ne saurait être conforme à l'article 4, § 1^{er}, 2° et 5°, et § 2 de la loi du 8 décembre 1992, précitée, que pour autant que l'accès ne soit autorisé qu'à des documents cadastraux anonymes. Le texte doit faire apparaître cette restriction, à moins que l'intention de l'auteur du projet ne soit différente; en ce cas, toutes les prescriptions de la loi du 8 décembre 1992, notamment l'article 4, § 1^{er}, 2°, seconde phrase, et 5°, seconde phrase, et de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, doivent être respectées.

3. Comme le relève l'avis du 12 décembre 2001 de l'inspecteur des finances à propos de l'article 20 du projet,

"(...) cette disposition a une portée beaucoup trop large car elle permet à un fonctionnaire de déroger à un arrêté royal et elle peut être la source de décisions arbitraires et contraires aux principes de l'égalité.

L'Inspecteur des Finances propose de supprimer cette disposition quitte, le cas échéant, à modifier l'arrêté en vigueur."

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 20 n'a pas été omis, compte tenu de l'observation prérappelée.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De brief met de adviesaanvraag en de aanhef van het ontwerpbesluit zijn in dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"(...), gemotiveerd door de omstandigheid dat het koninklijk besluit van 19 maart 1996 tot vaststelling van de vergeldingen en de nadere regels voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen, waarvan de geldigheidsduur werd verlengd door het koninklijk besluit van 29 april 2001 tot wijziging van artikel 24 van het eerstgenoemd koninklijk besluit van 19 maart 1996, buiten werking treedt op 31 december 2001; dat, opdat er een wettelijke grondslag zou zijn voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen en de inning van de vergeldingen, onderhavig besluit dient in werking te treden op 1 januari 2002, (...);".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Krachtens dat artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerkingen.

.../...

1. In zijn brief van 18 december 2001 verklaart de Minister van Begroting dat hij akkoord kan gaan met het onderhavige ontwerp van koninklijk besluit mits aandacht besteed wordt aan de opmerkingen van de Inspectie van Financiën, meer bepaald als de tarieven met 10 % worden verhoogd en artikel 20 komt te vervallen. Artikel 20 is evenwel niet vervallen en volgens de gemachtigde ambtenaar zijn de bedragen evenmin verhoogd.

Bij de huidige stand van het dossier gaat het dus niet aan dat in de aanhef wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, ofschoon die vereist is.

2. Het is nodig dat de bepalingen van het ontworpen besluit zich verdragen met de artikelen 22 en 32 van de Grondwet, die in onderling verband moeten worden gelezen uitgaande van de beginselen die zijn neergelegd in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, in het bijzonder die welke vervat zijn in de artikelen 4, tweede lid, en artikel 6.

Ofschoon artikel 13 van de voornoemde wet van 11 april 1994 bepaalt dat ze "geen afbreuk (doet) aan de wetsbepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien", vermag artikel 504, tweede lid, van het WIB 92 tegenwoordig echter niet zo te worden uitgelegd dat het aan de Koning een discretionaire bevoegdheid verleent waardoor Hij geen acht zou hoeven te slaan op de principes die in die wet zijn ingeschreven.

Hoewel men tegenwoordig zowel in Frankrijk als in België in de rechtsleer en in de jurisprudentie het er nagenoeg over eens is dat inlichtingen over het vermogen een van de gegevens zijn ten aanzien waarvan erkend is dat ze een wezenlijk onderdeel vormen van de persoonlijke levenssfeer van de persoon ⁽¹⁾, moet er in het onderhavige

⁽¹⁾ Th.LEONARD, noot onder rb. Brussel (voorz.), 22 maart 1994, J.T., 1994, blz. 841-853, in casu blz. 847, en de geciteerde literatuurplaatsen.

geval desalniettemin op gewezen worden dat bij het ontwerp niet de bedoeling voorzit om openbaarmaking tot stand te brengen door middel van het identificeren van de eigenaar, doch uitgaande van de geografische ligging van zekere percelen.

Wanneer de kadastrale inlichtingen waarvan het ontworpen koninklijk besluit het verkrijgen regelt, nominatief zijn, behoren ze dus zowel tot het toepassingsgebied van de maatregelen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wat door de stellers van het ontwerp trouwens beaamd wordt doordat zij in het ontwerp een hoofdstuk 4 opnemen over de persoonlijke levenssfeer, als tot de passieve openbaarheid van bestuur.

a) Gelijk artikel 7 van het ontwerp is opgevat kan het niet worden geaccepteerd, bij vergelijking met artikel 6 van de voormelde wet van 11 april 1994. In ieder geval zou de overheid bij machte moeten zijn om zich uit te spreken over iets anders dan schijn. De woorden "il semble" zouden derhalve moeten worden vermeden. Daarenboven lijkt die bepaling geen praktisch nut te hebben in de gevallen die niet worden beoogd in de artikelen 6, §§ 2 en 3, en 15 van het ontwerp, aangezien de overheid het nagestreefde oogmerk niet zal kennen. De tekst moet dan ook worden herzien opdat de aanvrager nauwkeurig opgeeft met welke bedoeling de aanvraag om inlichtingen wordt ingediend.

b) Artikel 12, 1°, g) van het ontwerp maakt het mogelijk de verschaft inlichtingen te selecteren op basis van de persoonsgegevens van de eigenaars, te weten hun naam, voornamen, geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en adres, wanneer de aanvrager een openbaar bestuur is.

De vraag rijst of de Administratie van het Kadaster het beoordelen van de juridische toelaatbaarheid van de aanvraag mag overlaten aan de overheid die inlichtingen vraagt. Zo'n bepaling zou overheidsbesturen het middel aan de hand doen om inzage te hebben van andere inlichtingen dan die welke door het Rijksregister worden verschaft, wat

.../...

alleen toelaatbaar zou zijn met inachtneming van de voormelde wet van 8 december 1992. De tekst behoort bijgevolg te worden herwerkt in het licht van die opmerking.

c) Artikel 15 van het ontwerp verdraagt zich niet met artikel 4, § 1, 2° en 5°, en § 2 van de voormelde wet van 8 december 1992, dan in zoverre alleen toestemming wordt verleend tot inzage van anonieme kadastrale bescheiden. Die beperking moet uit de tekst blijken, tenzij de steller van het ontwerp een andere bedoeling heeft; in dat geval behoren te worden nageleefd alle voorschriften van de wet van 8 december 1992, inzonderheid artikel 4, § 1, 2°, tweede zin, en 5°, tweede zin, alsmede van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

3. In het advies d.d. 12 december 2001 van de inspecteur van financiën wordt op het volgende geattendeerd :

"(...) cette disposition a une portée beaucoup trop large car elle permet à un fonctionnaire de déroger à un arrêté royal et elle peut être la source de décisions arbitraires et contraires aux principes de l'égalité.

L'Inspecteur des Finances propose de supprimer cette disposition quitte, le cas échéant, à modifier l'arrêté en vigueur".

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom artikel 20 niet is vervallen, gelet op de hiervoren gememoreerde opmerking.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS