

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.523/2/V
DU 28 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 6 août 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers et l'arrêté royal du 8 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État 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.

*
* * *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire "notamment l'article 3, alinéa 2, modifié par la loi du 24 janvier 1997;".

.../...

Dispositif

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} du projet d'arrêté royal tend à compléter l'article 18, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers par un 10/, rédigé comme suit dans la version française :

"10/ les personnes de moins de 18 ans et assimilées telles que définies aux articles 487*bis* et suivants du Code civil, minorité prolongée, dont la disparition de longue durée a été signalée à la police locale ou fédérale, ou à Child Focus".

Dans la version néerlandaise du texte, est seule visée la police locale ou fédérale; la fondation d'utilité publique "Child Focus" n'y est pas citée.

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, c'est la version néerlandaise du projet qui correspond à l'intention de ses auteurs. La version française de l'arrêté sera adaptée en conséquence, d'autant que le maintien de la résidence principale dans les registres de la population ne peut résulter que de constatations de la police, et non d'un "signalement" à une fondation.

2. Selon le texte examiné, sont considérées comme temporairement absentes, les personnes de moins de 18 ans et assimilées dont la disparition de longue durée a été signalée à la police locale ou fédérale.

La question se pose de savoir si la même solution ne doit pas être étendue à toute personne, quel que soit son âge, se trouvant dans la même situation.

Selon le rapport au Roi, le caractère limité du texte en projet aux personnes de moins de 18 ans est justifié par la considération qu'après cet âge les parents du mineur qui a accédé à la majorité ne "peuvent (...) plus décider quel courrier doit lui parvenir et quel autre pas".

C'est perdre de vue que la tenue des registres de population et des étrangers concerne essentiellement les intérêts publics et que l'inscription à ces registres au titre de résidence principale ne présente pas seulement une utilité pour l'acheminement de la correspondance.

Une autre explication a été fournie par le fonctionnaire délégué : la limitation s'expliquerait par l'objet social de la fondation "Child Focus" qui serait délimité de la même façon ⁽¹⁾.

Pour sa part, le Conseil d'État n'aperçoit pas de raison objective à la distinction ainsi établie entre personnes de moins et de plus de 18 ans dont la disparition de longue durée a été signalée à la police.

En l'absence d'une telle justification, le texte doit être revu pour éliminer cette discrimination.

Il n'y a pas davantage de justification à considérer, comme le fait le rapport au Roi, que l'absence temporaire prend fin dès que l'enfant disparu atteint l'âge de 18 ans "même si l'enfant n'est pas *de facto* revenu dans le ménage et si le décès n'a pas non plus été constaté" ⁽²⁾.

Le projet, revu à la lumière des observations qui précèdent, devrait dès lors être complété de manière à faire apparaître avec précision les circonstances dans lesquelles il est mis fin au maintien de l'inscription dans les registres au titre de résidence principale par une décision de radiation d'office.

⁽¹⁾ À noter cependant que l'objet social de la fondation est en réalité plus large. Selon l'article 3 des statuts, coordonnés le 16 décembre 2005, "pour les personnes disparues entre l'âge de dix-huit ans et vingt-cinq ans, la fondation intervient à la demande des parents ou d'un intéressé direct, ou à la demande des autorités judiciaires pour autant que les majeurs disparus soient domiciliés au moment de la disparition chez et/ou à charge des personnes qui, durant la minorité ont exercé l'autorité parentale en droit ou en fait et jusqu'à ce qu'il apparaisse qu'il s'agit d'une disparition décidée de leur plein gré. De plus, elle interviendra pour toute disparition d'un majeur associé dans le dossier d'un mineur disparu pour autant que le majeur ne soit pas auteur de l'enlèvement du mineur".

⁽²⁾ L'intention exprimée dans le rapport au Roi n'est pas traduite clairement dans le texte même de l'arrêté en projet.

Il conviendrait également de compléter le texte en projet pour en assurer l'articulation avec le régime de l'absence tel que prévu par le Code civil.

3. En tout état de cause, la disposition contenue à l'article 3 du projet devrait être insérée dans l'article 18, alinéa 1^{er}, 10/, en projet.

4. Dans la phrase introductive de l'article 1^{er} du projet, il y a lieu d'écrire

"Art. 1^{er}. L'article 18, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 (...)."

5. En tenant compte également des observations de fond qui précèdent, la rédaction du 10/ doit être revue.

Article 2

L'article 2 du projet modifie l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5/, de l'arrêté royal du 8 janvier 2006 déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, arrêté qui trouve sa base juridique, selon son préambule et l'avis du Conseil d'État 38.235/2, donné le 11 avril 2005, dans l'article 108 de la Constitution et dans la loi du 8 août 1983, précitée ⁽³⁾.

L'arrêté royal modificatif tend à créer un nouveau "type d'information associé", à savoir l'absence temporaire suite à la disparition de longue durée de personnes de moins de dix-huit ans et assimilées, qui figurerait à côté de l'absence temporaire parmi les informations associées à la résidence principale, notion visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5/, de la loi du 8 août 1983, précitée.

⁽³⁾ Moniteur belge du 25 janvier 2006.

Sans cet ajout, les absences temporaires résultant d'une disparition de longue durée seraient répertoriées dans la catégorie plus générale "absence temporaire". Cette solution doit prévaloir parce qu'elle est la seule juridiquement admissible. En effet, le Roi n'a pas le pouvoir de créer cette sous-catégorie, la cause de l'absence temporaire étant sans rapport avec le concept de "résidence principale" figurant dans la loi ⁽⁴⁾.

Il en va d'autant plus ainsi que les informations associées aux informations énumérées dans la loi du 8 août 1983 font l'objet d'une large diffusion, le fonctionnaire délégué ayant confirmé que le droit d'accès aux informations du Registre national emporte l'autorisation d'accéder aux informations associées, sans restriction.

En conclusion, l'article 2 du projet sera omis.

⁽⁴⁾ Examinant le projet devenu l'arrêté royal du 8 janvier 2006, le Conseil d'État, dans son avis 38.235/2, précité, avait déjà observé qu'"(...) il n'y a pas d'objection à ce que le projet mentionne la déclaration judiciaire de décès, voire la déclaration administrative de présomption de décès. Par contre, le projet ne peut mentionner, sans autre précision, la «disparition». En effet, dans le langage courant, celle-ci s'assimile davantage à la notion juridique de l'absence, non reprise à l'article 3 de la loi du 8 août 1983, précitée, qu'à celle de la disparition stricto sensu" (l'absent est celui dont on ne sait s'il est mort ou vivant; dans la disparition stricto sensu, il y a certitude du décès à la suite d'un accident ou d'une catastrophe, bien que le corps n'ait pas été retrouvé). Les avis n/ 12/2003 du 13 janvier 2003 et n/ 39/2003 du 25 septembre 2003 de la Commission de la protection de la vie privée allaient dans le même sens. Le projet devenu l'arrêté royal du 8 janvier 2006 fut adapté en conséquence. L'arrêté royal modificatif se heurte à la même objection.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.523/2/V
VAN 28 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 6 augustus 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en van het koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen", heeft het volgende advies gegeven :

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.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

In het eerste lid schrijve men "inzonderheid op artikel 3, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 24 januari 1997".

.../...

Dispositief

Artikel 1

1. Artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe artikel 18, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister aan te vullen met een onderdeel 10/, waarvan de Franse tekst luidt als volgt :

"10/ les personnes de moins de 18 ans et assimilées telles que définies aux articles 487*bis* et suivants du Code civil, minorité prolongée, dont la disparition de longue durée a été signalée à la police locale ou fédérale, ou à Child Focus."

In de Nederlandse versie van de tekst is alleen sprake van de lokale of federale politie; de stichting van openbaar nut "Child Focus" wordt daarin niet genoemd.

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar stemt de Nederlandse tekst overeen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De Franse versie van het besluit moet dienovereenkomstig worden aangepast, temeer daar het handhaven van de hoofdverblijfplaats in de bevolkingsregisters alleen maar kan op basis van vaststellingen door de politie, en niet door een "signaleren" aan een stichting.

2. Volgens de onderzochte regeling worden personen van minder dan 18 jaar en daarmee gelijkgestelden, wier langdurige verdwijning aan de lokale of federale politie is aangegeven, als tijdelijk afwezig beschouwd.

De vraag rijst of dezelfde oplossing niet uitgebreid moet worden tot alle personen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun leeftijd.

Luidens het verslag aan de Koning is de beperking van de ontworpen bepaling tot personen van minder dan 18 jaar gewettigd doordat na die leeftijd, de ouders van de minderjarige die meerderjarig is geworden "niet meer kunnen beslissen welke post voor hem moet toekomen en welke niet".

Zo wordt uit het oog verloren dat het bijhouden van het bevolkings- en het vreemdelingenregister in de eerste plaats openbare belangen dient, en inschrijving in die registers uit hoofde van de hoofdverblijfplaats niet enkel nuttig is voor de postbestelling.

De gemachtigde ambtenaar heeft nog een andere verklaring gegeven : de beperking zou ingegeven zijn door het doel van de stichting "Child Focus", dat op dezelfde wijze afgebakend zou zijn ⁽¹⁾.

De Raad van State evenwel ziet geen objectieve reden om een onderscheid te maken tussen personen van minder en van meer dan 18 jaar, wier langdurige verdwijning aangegeven is aan de politie.

Bij gebrek aan zo'n reden moet de tekst worden herzien om die ongelijke behandeling weg te werken.

Evenmin is gewettigd aan te nemen, zoals geschiedt in het verslag aan de Koning, dat de tijdelijke afwezigheid ophoudt zodra het verdwenen kind de leeftijd van 18 jaar bereikt "zelfs als het niet *de facto* in het gezin is teruggekeerd en het overlijden evenmin werd vastgesteld" ⁽²⁾.

Bijgevolg moet het ontwerp worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen en zo worden aangevuld dat duidelijk blijkt in welke omstandigheden met een besluit tot ambtshalve afvoering van het register er een einde aan wordt gemaakt dat de betrokkene nog langer ingeschreven staat uit hoofde van zijn hoofdverblijfplaats.

⁽¹⁾ Er dient evenwel op gewezen te worden dat het doel van de stichting in werkelijkheid ruimer is. In artikel 3 van de statuten, gecoördineerd op 16 december 2005, staat het volgende : "Voor vermiste personen tussen achttien en vijftientig jaar komt de Stichting tussen op vraag van de ouders of een directe betrokkene, of op vraag van de gerechtelijke instanties voor zover de verdwenen meerderjarigen op het ogenblik van hun verdwijning gedomicilieerd zijn bij en/of ten laste zijn van de personen die tijdens hun minderjarigheid in rechte of in feite het ouderlijk gezag hebben uitgeoefend en tot blijkt dat het gaat om een zelf gekozen verdwijning. Bovendien komt de Stichting tussen bij elke verdwijning van een meerderjarige indien deze betrokken is in een dossier van een vermiste minderjarige en voor zover de meerderjarige de dader van de ontvoering is (sic)".

⁽²⁾ De bedoeling die uitgelegd wordt in het verslag aan de Koning, wordt niet duidelijk weergegeven in het ontworpen besluit zelf.

De ontworpen tekst zou ook zo aangevuld moeten worden dat hij aansluit bij de regels inzake afwezigheid, zoals die vastgelegd zijn in het Burgerlijk Wetboek.

3. De bepaling van artikel 3 van het ontwerp zou hoe dan ook ingevoegd moeten worden in het ontworpen artikel 18, eerste lid, 10/.

4. In de inleidende volzin van artikel 1 van het ontwerp moet worden geschreven :

"Artikel 1. Artikel 18, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ... wordt aangevuld als volgt :"

5. De redactie van 10/ moet worden herzien; daarbij moeten ook de voorgaande inhoudelijke opmerkingen in aanmerking worden genomen.

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt artikel 1, eerste lid, 5/, van het koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, welk besluit rechtsgrond vindt, volgens de aanhef ervan en volgens advies 38.235/2, gegeven op 11 april 2005, in artikel 108 van de Grondwet en in de voormelde wet van 8 augustus 1983 ⁽³⁾.

⁽³⁾ Belgisch Staatsblad van 25 januari 2006.

Het wijzigend koninklijk besluit strekt ertoe een nieuw "verbonden informatietype" te creëren, namelijk tijdelijke afwezigheid wegens langdurige verdwijning van personen onder de 18 jaar en daarmee gelijkgestelden, die zou worden vermeld naast de tijdelijke afwezigheid, een van de informatiegegevens verbonden met de hoofdverblijfplaats, een begrip genoemd in artikel 3, eerste lid, 5/, van de voornoemde wet van 8 augustus 1983.

Zonder deze toevoeging zouden tijdelijke afwezigheden wegens langdurige verdwijning worden opgenomen in de meer algemene categorie "tijdelijke afwezigheid". Deze regeling is het die moet primeren, omdat ze juridisch de enige aanvaardbare is. De Koning is immers niet bevoegd om deze subcategorie te creëren, daar de oorzaak van de tijdelijke afwezigheid geen verband houdt met het begrip "hoofdverblijfplaats", dat in de wet is opgenomen ⁽⁴⁾.

Dit geldt des te meer daar de informatiegegevens die verbonden zijn met de informatiegegevens opgesomd in de wet van 8 augustus 1983 ruim verspreid worden : de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat wie recht heeft op toegang tot de informatiegegevens van het Rijksregister ook onbeperkt toegang mag hebben tot de verbonden informatiegegevens.

Artikel 2 van het ontwerp behoort diensgevolge te vervallen.

⁽⁴⁾ De Raad van State had bij het onderzoek van het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 januari 2006 in zijn advies 38.235/2 reeds opgemerkt dat "(...) er geen bezwaar tegen (is) dat in het ontwerp melding wordt gemaakt van de gerechtelijke verklaring van overlijden, of zelfs van de administratieve verklaring van vermoedelijk overlijden. Daarentegen mag in het ontwerp geen melding worden gemaakt van de «verdwijning», zonder enige precisering. «Verdwijning» staat in het dagelijks taalgebruik immers veeleer gelijk met het juridisch begrip «afwezigheid», dat niet voorkomt in artikel 3 van de voornoemde wet van 8 augustus 1983, dan met het begrip «verdwijning» in de strikte betekenis van het woord. (Afwezig is diegene wiens bestaan onzeker is geworden; bij verdwijning in strikte zin (vermissing), bestaat zekerheid over het overlijden ten gevolge van een ongeluk of ramp, ofschoon het lijk niet teruggevonden is.) In haar adviezen nr. 12/2003 van 13 januari 2003 en nr. 39/2003 van 25 september 2003 was de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer het hiermee eens. Het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 8 januari 2006 is bijgevolg aangepast. Het wijzigend koninklijk besluit stuit op hetzelfde bezwaar.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN