

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 44.073/2
DU 25 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 4 février 2008, 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 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers", a donné l'avis suivant :

L'arrêté royal en projet tend à compléter l'article 1^{er} l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, par une vingt-neuvième mention, à savoir

"(...) l'attestation d'intégration civique, l'attestation de dispense et l'attestation EVC, délivrées sur la base du décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique".

L'"intégration civique" au sens du décret précité s'entend comme

"(...) un processus interactif au cours duquel les autorités proposent, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 3/ de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux immigrants un programme spécifique qui, d'une part, leur permet de renforcer leur autonomie et, d'autre part, contribue à leur reconnaissance, par la société, en tant que citoyens à part entière, dans le but d'arriver à une pleine participation active et une citoyenneté partagée par tous, et l'obtention d'une cohésion sociale suffisante".

Les attestations visées par l'arrêté en projet ont trait à l'état d'intégration civique dans lequel se trouvent les étrangers ou les Belges visés par le décret.

L'arrêté en projet entend se fonder, selon son préambule, sur 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.

Cet article 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.

Sans préjudice de ce qui précède, aucun document d'identité délivré sur la base d'une inscription aux registres de la population ou au registre d'attente, ne peut faire mention d'un divorce ou de la cause de celui-ci.

Pour les étrangers visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, le Roi détermine, outre les informations visées à l'alinéa 1^{er}, 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."

L'information que le projet entend ajouter à celles figurant dans le registre de la population n'est pas prescrite par la loi. Elle n'a pas trait à l'identification ou à la localisation des personnes. Elle n'est pas davantage nécessaire à la liaison avec d'autres fichiers de l'administration communale ou de l'administration centrale.

Le projet est donc dépourvu de fondement légal ¹.

Au demeurant, l'intention exprimée dans le rapport au Roi de permettre à toutes les communes, grâce à leur accès au Registre national, d'utiliser la nouvelle information que constituerait la mention de ces différentes attestations, ne pourrait être réalisée dans l'état actuel du droit. En effet, ces certificats ne sauraient être associés à aucune des informations légales énumérées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983, précitée ². Or, le Roi ne peut que préciser les éléments figurant à l'article 3 du 8 août 1983, précitée, sans ajouter d'éléments nouveaux ³.

(1) Voir (par comparaison) l'avis 35.060/2, donné le 2 juin 2003, sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant des informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

(2) Les données énumérées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi sont les suivantes : 1/ les nom et prénoms; 2/ le lieu et la date de naissance; 3/ le sexe; 4/ la nationalité; 5/ la résidence principale; 6/ le lieu et la date du décès; 7/ la profession; 8/ l'état civil; 9/ la composition du ménage; 10/ la mention du registre dans lequel les personnes visées à l'article 2 sont inscrites; 11/ la situation administrative des personnes visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3/; 12/ s'il échet, l'existence du certificat d'identité et de signature, dans le sens de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification; 13/ la cohabitation légale.

Or, comme le fait apparaître le rapport au Roi, la nouvelle information concerne aussi bien des Belges que des étrangers; elle n'a donc pas trait à la nationalité (ni à aucune autre donnée visée à l'article 3). L'article 3, alinéa 3, de la loi ne permet pas non plus d'apporter un fondement légal au projet de partager entre l'ensemble des administrations communales, l'information visée au cas présent.

(3) En ce sens, voir l'avis 38.235/2, donné le 11 avril 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 janvier 2006 déterminant les types d'informations associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983, précitée, (Moniteur.belge, 25 janvier 2006, p. 3924). Sur le contrôle qu'exercent le Conseil d'État et la Commission de la protection de la vie privée sur la possibilité de coupler une donnée technique aux informations énumérées à l'article 3 de la loi, la rendant ainsi accessible à des tiers, voir entre autres l'avis, précité du Conseil d'État ainsi que l'avis n° 31/2007 du 7 novembre 2007 de la Commission de la vie privée relatif au projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 janvier 2006 déterminant les types d'informations associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983, précitée.

Dans ce contexte juridique, il paraît, dès lors, plus indiqué d'adapter le décret du 28 février 2003, précité, et ses arrêtés d'exécution, pour rendre possible un échange d'informations à propos desdites attestations entre administrations communales, si l'on se reporte, notamment, aux articles 22 et 23, alinéa 3, du décret ainsi qu'aux articles 1^{er}, § 1^{er}, 6/ et 18 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 décembre 2006 relatif à la mise en oeuvre de la politique flamande d'intégration civique ⁴.

⁽⁴⁾ Avant d'envisager de légiférer au niveau fédéral, parce que l'utilisation du Registre national serait considérée comme essentielle au bon fonctionnement du système d'échange d'informations projeté, il y aurait lieu d'examiner entre autres les questions suivantes :

- la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de données à caractère personnel trouve à s'appliquer à la matière que tend à régler l'arrêté modificatif en projet, ce qu'annonçait déjà les travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1991 (Doc. parl. Sénat, 11.050-1 (1990-1991), p. 5); la question se pose, dès lors, de savoir à quelles autorités il est juridiquement admissible de communiquer l'existence et la teneur des attestations pour ne pas porter atteinte aux principes de finalité et de proportionnalité; l'accès au Registre national est, en effet, aujourd'hui autorisé à un grand nombre de personnes, qui n'ont pas nécessairement qualité pour connaître des données sensibles que constituent ces diverses attestations; il est à noter que l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 décembre 2006 a déterminé lui-même, en son article 18, alinéa 1^{er}, une période de conservation de certaines données, qui est limitée à cinq ans maximum; l'avis de la Commission de la protection de la vie privée mériterait d'être recueilli sur cette question;
- l'enregistrement de ces données dans le Registre national supposerait un accord formalisé entre l'État fédéral et l'entité fédérée qui est à l'origine de la nouvelle information; il en va de même de la détermination des autorités qui seraient admises à accéder aux informations.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.073/2
VAN 25 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 februari 2008 door de 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 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister", heeft het volgende advies gegeven :

Het ontworpen koninklijk besluit strekt tot aanvulling van artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, met een negenentwintigste vermelding, namelijk

"(...) het attest van inburgering, attest van vrijstelling en attest van EVC, afgeleverd op basis van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid".

Onder "inburgering" in de zin van het voornoemde decreet wordt verstaan:

"(...) een interactief proces waarbij de overheid aan inwijkelingen in de zin van artikel 5, § 1, II, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om hun zelfredzaamheid te verhogen en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving die personen als volwaardige burgers erkent, met als doel een volwaardige, actieve participatie en een gedeeld burgerschap van éénieder en het verkrijgen van een voldoende sociale samenhang".

De attesten die genoemd worden in het ontworpen besluit hebben betrekking op de staat van inburgering waarin de in het decreet bedoelde vreemdelingen of Belgen zich bevinden.

Volgens de aanhef van het ontworpen besluit wil dat besluit zijn rechtsgrond ontleen aan artikel 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten (...) en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen

Dat artikel 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.

Onverminderd het voorgaande mag geen enkel identiteitsdocument dat afgegeven wordt op grond van een inschrijving in de bevolkingsregisters of in het wachtregister, melding maken van een echtscheiding noch van de grond ervan.

Voor de in artikel 1, eerste lid, 2/, 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 informatie die het ontwerp beoogt toe te voegen aan die van het bevolkingsregister, wordt niet voorgeschreven door de wet. Ze heeft geen betrekking op de identificatie of de lokalisatie van personen. Ze is ook niet noodzakelijk voor de verbinding met andere bestanden van het gemeentebestuur of van het centraal bestuur.

Het ontwerp heeft dus geen rechtsgrond ¹.

Voorts kan de bedoeling die geuit wordt in het verslag aan de Koning om alle gemeenten dank zij hun toegang tot het Rijksregister gebruik te laten maken van de nieuwe informatie die de vermelding van die verschillende attesten zou zijn, niet verwezenlijkt worden bij de huidige stand van het recht. Die getuigschriften zouden immers met geen van de in artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van

⁽¹⁾ Zie (bij wijze van vergelijking) advies 35.060/2, gegeven op 2 juni 2003, over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister.

8 augustus 1993 opgesomde wettelijke informatiegegevens in verband kunnen worden gebracht ². De Koning mag enkel de informatiegegevens die vermeld worden in artikel 3 van de voornoemde wet van 8 augustus 1983 nader bepalen, zonder er nieuwe aan toe te voegen ³.

(2) De informatiegegevens die in artikel 3, eerste lid, van de wet worden opgesomd, zijn de volgende: 1/ de naam en voornamen; 2/ de geboorteplaats en -datum; 3/ het geslacht; 4/ de nationaliteit; 5/ de hoofdverblijfplaats; 6/ de plaats en datum van het overlijden; 7/ het beroep; 8/ de burgerlijke staat; 9/ de samenstelling van het gezin; 10/ de vermelding van het register waarin de in artikel 2 bedoelde personen zijn ingeschreven; 11/ de administratieve toestand van de in artikel 2, eerste lid, 3/, bedoelde personen; 12/ in voorkomend geval, het bestaan van het identiteits- en handtekeningscertificaat, zoals bepaald in de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten; 13/ de wettelijke samenwoning.

Welnu, zoals uit het verslag aan de Koning blijkt, heeft de nieuwe informatie zowel betrekking op Belgen, als op vreemdelingen; ze heeft dus geen betrekking op de nationaliteit (noch op enig ander gegeven genoemd in artikel 3). Artikel 3, derde lid, van de wet kan evenmin als rechtsgrond dienen voor het plan om alle gemeentebesturen te betrekken bij de in casu genoemde informatie.

(3) Zie in dat verband advies 38.235/2, gegeven op 11 april 2005 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 8 augustus 1983, (Belgisch Staatsblad, 25 januari 2006, blz. 3924). Wat betreft de controle die uitgeoefend wordt door de Raad van State en door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitgeoefend wordt op de mogelijkheid om een technisch gegeven te koppelen aan de informatiegegevens vermeld in artikel 3 van de wet, waardoor de raadpleging ervan door derden mogelijk wordt, zie onder andere het voornoemde advies van de Raad van State, alsook advies nr. 31/2007 van 7 november 2007 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer m.b.t. het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging 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.

In die juridische context lijkt het derhalve raadzamer het voornoemde decreet van 28 februari 2003 en de uitvoeringsbesluiten ervan aan te passen, om uitwisseling van informatiegegevens met betrekking tot de voornoemde attesten onder gemeentebesturen mogelijk te maken, in aansluiting aan inzonderheid de artikelen 22 en 23, derde lid, van het decreet, alsook aan de artikelen 1, § 1, 6/ en 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 december 2006 betreffende de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid ⁴.

⁽⁴⁾ Aangezien het gebruik van het Rijksregister beschouwd zou worden als essentieel voor de goede werking van het beoogde systeem van uitwisseling van informatie, dienen, nog voor er wetten worden gemaakt op federaal gebied, de volgende kwesties onderzocht te worden:

- de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is van toepassing op de aangelegenheid waarvan de regeling beoogd wordt door het ontworpen wijzigingsbesluit, hetgeen reeds vermeld werd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 juli 1991 (Parl. St., Senaat, 11.050-1 (1990-1991), blz. 5); de vraag rijst dan ook aan welke overheidsinstanties juridisch gezien het bestaan en de inhoud van de attesten meegedeeld mag worden, zonder afbreuk te doen aan het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel; de toegang tot het Rijksregister is immers thans toegestaan aan een groot aantal personen, die niet noodzakelijk bevoegd zijn om kennis te nemen van gevoelige informatie welke die onderscheiden attesten zijn; er dient opgemerkt te worden dat in artikel 18, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 zelf een periode van bewaring van bepaalde informatiegegevens bepaald wordt, die beperkt is tot maximaal vijf jaar; wat die kwestie betreft, zou het geraden zijn het advies te vragen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- de opname van deze informatiegegevens in het Rijksregister veronderstelt een geformaliseerde afspraak tussen de Federale Staat en de deeltentiteit die aan de basis ligt van de nieuwe informatie; hetzelfde geldt voor het bepalen van de overheidsinstanties waaraan toegang verschaft zou worden tot die informatiegegevens.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	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 VOORZITTER,

B.VIGNERON

Y. KREINS