LC

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 48.685/2/V
DU 13 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 20 août 2010, 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 1er, de la loi du 8 août 1983 organisation un Registre national des personnes physiques, afin de régler les modalités de communication par l'officier de l'état civil des données contenues dans les actes de naissance vers les registres de la population", 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.

Fondement juridique

1. En vertu de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, "les autorités chargées de la tenue des registres visés à l'article 2 (de la même loi) transmettent d'office au registre national des personnes physiques, les informations mentionnées à l'article 3, alinéas 1er et 2 (de cette loi)". En l'espèce, l'article 4 doit être mis en corrélation avec l'article 2, 1/, qui concerne les registres de la population tenus dans les communes.

Selon ces dispositions, lues conjointement, ni l'officier de l'état civil de la commune du lieu de naissance, ni les services de cette commune ne sont habilités à transmettre au registre national des personnes physiques ou via celui-ci des informations destinées à mettre à jour les registres de la population d'une autre commune, ceux de la future commune de résidence de la personne concernée.

2. L'auteur du projet entend aménager les modalités de transmission des données issues de l'acte de naissance. On peut s'interroger à la fois sur la possibilité qu'a un officier de l'état civil du lieu d'un événement (en l'espèce, la naissance) de procéder à une inscription - même temporaire - dans les registres de la population d'une commune dans laquelle il n'a pas été désigné pour remplir cette fonction mais aussi sur les effets d'une telle inscription notamment pour l'administration communale du lieu de résidence qui n'a pas - encore - validé cette inscription.

L'article 164 de la Constitution prévoit que la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. En vertu de l'article 125 de la Nouvelle loi communale, c'est au collège des bourgmestre et des échevins - le collège communal, en Région wallonne - qu'incombe la tenue de ces registres. Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège, remplit les fonctions d'officier de l'état civil c'est-à-dire qu'il est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres [1]. Dans l'exercice de ses fonctions, l'officier de l'état civil, en tant qu'autorité administrative, n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été attribués par la loi [2].

Il ne ressort d'aucune disposition législative qu'un officier de l'état civil puisse exercer ses compétences relatives aux actes de naissance, telles que décrites aux articles 55 à 62*ter* du Code civil, en introduisant des données issues de ces actes dans les registres de la population d'une autre commune que celle du lieu de naissance. De même, aucune disposition de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ne prévoit ni ne donne au Roi le pouvoir d'attribuer une compétence concernant la tenue des registres de la population à un officier de l'état civil autre que celui de la commune du lieu de résidence principale du Belge ou de l'étranger admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume (article 1er, § 1er, alinéa 1er, 1/, de la loi du 19 juillet 1991).

La combinaison de l'article 108 de la Constitution avec la loi du 19 juillet 1991 ne procure pas un fondement légal pour l'article 1er de l'arrêté royal en projet.

---

(1) Concernant les registres de la population et le registre des étrangers, l'article 4 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers reproduit le contenu de l'article 125 de la Nouvelle loi communale.

(2) Ce principe trouve son fondement à l'article 105 de la Constitution. Voir sur ce point Chr. LEPINOIS et A.-Ch. VAN GYSEL, "L'État des personnes, les officiers de l'état civil et le droit administratif", Rev. dr. com., 2009, livre 1, pp. 3 à 14, spéc. p. 7. Voir également à propos de la tenue des registres, "matière où l'intervention de la commune s'effectue en exécution d'une loi", D. DEOM et P. THIEL, "Aperçu des règles de gestion des registres de la population", Rev. dr. com., 1995, pp. 159 à 196, spéc. p. 159.

3. Le système envisagé par le projet d'arrêté n'est par ailleurs pas conciliable avec le mécanisme actuellement en vigueur selon lequel au registre national des personnes physiques sont inscrites "les personnes physiques inscrites aux registres de la population (...) tenus dans les communes", conformément à l'article 2, alinéa 1er, 1/ de la loi du 8 août 1983 précitée et qui repose sur une logique aux termes de laquelle les données du registre de la population sont destinées à constituer le registre national et non l'inverse.

4. En conclusion, le projet d'arrêté royal est dépourvu de fondement juridique.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Mesdames	M. BAGUET,	conseiller d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.685/2/V
VAN 13 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 20 augustus 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, 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 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, om de modaliteiten te regelen van de mededeling door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gegevens in de geboorteakten aan de bevolkingsregisters", 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.

Rechtsgrond

1. Krachtens artikel 4, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen "delen de overheden die belast zijn met het houden van de in artikel 2 (van die wet) bedoelde registers de in artikel 3, eerste en tweede lid (van die wet) vermelde informatiegegevens ambtshalve mede aan het Rijksregister". In casu dient artikel 4 in verband te worden gebracht met artikel 2, onderdeel 1/, welke bepaling betrekking heeft op de bevolkingsregisters die in de gemeenten gehouden worden.

Volgens deze in onderlinge samenhang gelezen bepalingen zijn noch de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de betrokkene geboren is, noch de diensten van die gemeente gemachtigd om aan het Rijksregister van de natuurlijke personen of via dat register informatiegegevens mee te delen die bestemd zijn voor het bijwerken van de bevolkingsregisters van een andere gemeente, die waar de betrokkene voortaan zal verblijven.

2. De steller van het ontwerp wil de nadere regelen voor het meedelen van gegevens uit de akte van geboorte aanpassen. Men kan zich afvragen of de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar een gebeurtenis (in casu de geboorte) zich heeft voorgedaan wel in de mogelijkheid verkeert om een - zelfs tijdelijke - vermelding in te schrijven in de bevolkingsregisters van een gemeente waarin hij niet aangewezen is voor het vervullen van die functie, terwijl eveneens de vraag rijst welke gevolgen zo een inschrijving heeft, inzonderheid voor het gemeentebestuur van de verblijfplaats dat deze inschrijving - nog - niet gevalideerd heeft.

.../...

Artikel 164 van de Grondwet bepaalt dat het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de registers bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid behoren. Krachtens artikel 125 van de Nieuwe Gemeentewet is het college van burgemeester en schepenen - in het Waals Gewest het gemeentecollege - belast met het houden van die registers. De burgemeester, of een schepen daartoe aangewezen door het college, vervult de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand, wat betekent dat hij er inzonderheid mee belast is om alles wat de akten en het houden van de registers betreft, stipt te doen nakomen [1]. Bij de uitoefening van zijn taken heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand als administratieve overheid geen andere bevoegdheden dan die welke hem bij de wet zijn opgedragen [2].

Uit geen enkele wettelijke bepaling blijkt dat een ambtenaar van de burgerlijke stand zijn bevoegdheden inzake de akten van geboorte, zoals beschreven in de artikelen 55 tot 62*ter* van het Burgerlijk Wetboek, kan uitoefenen door gegevens uit die akten in te voeren in het bevolkingsregister van een andere gemeente dan die van de geboorteplaats. Evenmin voorziet enige bepaling van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen in de bevoegdheid of machtigt enige bepaling van die wet de Koning om een bevoegdheid inzake het houden van het bevolkingsregister toe te kennen aan een andere ambtenaar van de burgerlijke stand dan die van de gemeente waar de hoofdverblijfplaats gevestigd is van de Belg of van de vreemdeling die toegelaten of gemachtigd is om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven (artikel 1, § 1, eerste lid, 1/, van de wet van 19 juli 1991).

---

(1) Wat de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister betreft, wordt in artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister de inhoud van artikel 125 van de Nieuwe Gemeentewet overgenomen.

(2) Dat beginsel steunt op artikel 105 van de Grondwet. Zie in dit verband Chr. LEPINOIS en A.-Ch. VAN GYSEL, "L'Etat des personnes, les officiers de l'état civil et le droit administratif", Rev. dr. comm., 2009, boek 1, blz. 3 tot 14, inzonderheid blz. 7. Zie eveneens in verband met het houden van de registers, "matière où l'intervention de la commune s'effectue en exécution d'une loi", D. DEOM en P. THIEL, "Aperçu des règles de gestion des registres de la population", Rev. dr. comm., 1995, blz. 159 tot 196, inzonderheid blz. 159.

Het in onderlinge samenhang lezen van artikel 108 van de Grondwet en de wet van 19 juli 1991 levert geen rechtsgrond op voor artikel 1 van het ontworpen koninklijk besluit.

3. De regeling die door het ontwerpbesluit in het vooruitzicht wordt gesteld, is trouwens niet bestaanbaar met de thans geldende werkwijze volgens welke in het Rijksregister van de natuurlijke personen ingeschreven worden "de personen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters (...) gehouden in de gemeenten", overeenkomstig artikel 2, eerste lid, 1/, van de voormelde wet van 8 augustus 1983, en die steunt op de logica dat de gegevens van het bevolkingsregister dienen om het Rijksregister samen te stellen en niet omgekeerd.

4. Het besluit is dan ook dat het ontwerp van koninklijk besluit geen rechtsgrond bezit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
de Dames	M. BAGUET,	staatsraad,
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. V. SCHMITZ, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

B. VIGNERON Y. KREINS