



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.077/2
du 23 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
16 juillet 1992 relatif à la
communication des
informations contenues dans
les registres de la population et
dans le registre des étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.077/2
van 23 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
16 juli 1992 betreffende het
verkrijgen van informatie uit
de bevolkingsregisters en uit
het vreemdelingenregister'

Le 5 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 25 octobre 2013 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 octobre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 octobre 2013.

(*) Par courriel du 16 septembre 2013

*

Op 5 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 25 oktober 2013 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2013.

(*) Bij e-mail van 16 september 2013

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Seul l'article 2, alinéa 3, 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' constitue le fondement juridique de l'arrêté en projet. Les articles 22 et 32 de la Constitution, les articles 126 à 132 de la loi du 24 juin 1955 'relative aux archives' et l'article 126 de la Nouvelle loi communale ne procurant pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, leur mention sera omise du préambule.

Par conséquent, les alinéas 1^{er} à 3 seront omis.

2. L'arrêté en projet n'ayant pas d'impact budgétaire, l'avis de l'Inspecteur des Finances ne sera pas mentionné ou le sera sous la forme d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} du projet complète l'article 3 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers' afin de permettre, selon les conditions qu'il fixe, la délivrance à des tiers d'extraits ou de certificats des registres¹ à des fins de recherches généalogiques ou historiques ou à d'autres fins scientifiques.

Une distinction est faite selon que les registres sont clôturés depuis plus de cent-dix ans ou depuis moins de cent-dix ans : ce n'est que dans ce dernier cas que la délivrance du document est soumise à un consentement préalable, soit de la personne concernée, soit, notamment en cas de décès, d'une personne de sa famille, soit de la commune, selon les modalités prévues par la disposition en projet.

¹ Il s'agit du registre de la population et du registre des étrangers (voir l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 16 juillet 1992).

Le projet d'arrêté royal prévoyait au départ de distinguer les registres de plus de cent ans. Il a été adapté sur ce point à la suite de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 14/2012, dans lequel la Commission a observé ce qui suit :

« 8. Le droit à la vie privée est un droit de la personnalité dont le traitement de données à caractère personnel et la protection élaborée à cet effet dans la LVP en sont des éléments. Seules les personnes vivantes peuvent invoquer un droit de la personnalité. Par conséquent, la LVP ne vise en principe que des personnes vivantes. Cela signifie que pour autant que toutes les personnes mentionnées dans les registres clôturés depuis plus de 100 ans soient décédées, cette disposition ne donnerait lieu à aucun commentaire du point de vue de la LVP. La grande majorité des personnes mentionnées dans ces registres seront en effet décédées. Il y a toutefois un nombre non négligeable de Belges qui sont âgés de 100 ans et plus². Si la tendance des 20 dernières années se confirme, leur nombre augmentera encore au cours des années à venir. Cela signifie que les registres clôturés depuis plus de 100 ans – certes à concurrence d'un pourcentage très faible – contiennent encore des informations relatives à des personnes vivantes, auxquelles la LVP s'applique.

9. Il en résulte donc que pour une partie des registres au moins, à savoir ceux clôturés depuis 100 à 110 ans, il faut appliquer la même procédure que celle prévue dans le projet pour les registres clôturés depuis moins de 100 ans, à savoir subordonner l'obtention d'un extrait ou d'un certificat à un consentement écrit de la personne concernée. Le fait que le risque soit faible qu'un extrait soit demandé au sujet d'une personne encore en vie ne constitue pas une raison probante permettant de justifier l'approche inégale relative au traitement de données de personnes de 100 ans et plus.

10. En ajustant le seuil, au-delà duquel on n'impose pas de limite concernant les extraits, aux registres clôturés depuis plus de 110 ans, ce problème ne se pose pas ».

À cet égard, le rapport au Roi précise que

« [d]ans la pratique, la chance est extrêmement minime que les extraits ou certificats portent sur des personnes encore en vie : les registres ont été clôturés après chaque recensement décennal. Il s'agit ainsi de personnes qui sont nées il y a plus de 110 ans ».

Il n'empêche que ce cas de figure, bien que rarissime, pourrait se présenter³. Afin d'éviter toute difficulté, il convient soit de fixer un seuil plus élevé, soit de permettre à la personne encore en vie de s'opposer à la délivrance d'un extrait ou d'un certificat la concernant.

La même observation vaut pour ce qui concerne la consultation des registres, prévue par l'article 2 du projet (article 5bis en projet).

2. L'alinéa 7 en projet précise qui doit donner son consentement lorsque la personne concernée est décédée « ou n'est plus en état d'exprimer sa volonté ».

² Au début de l'année 2010, la Belgique comptait 1.559 habitants âgés de 100 ans et plus.

Leur nombre a triplé au cours des vingt dernières années.
(<http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/population/structure/agesexe/centenaires/>).

³ Il existe des « super-centenaires », c'est-à-dire des personnes âgées de plus de 110 ans (« La doyenne des Belges reconnue officiellement super-centenaire », *Le Soir*, 7 novembre 2012).

L'alinéa 9 en projet précise quant à lui qui doit donner son consentement lorsqu'il n'y a pas de descendants au premier degré ou qu'ils sont décédés ou que « ceux-ci ne sont pas sains d'esprit ».

La question se pose de savoir si l'utilisation de deux expressions différentes indique qu'il faut leur donner une portée distincte, auquel cas le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier cette distinction.

Pour éviter toute difficulté, mieux vaut utiliser les mêmes expressions dans les deux alinéas en projet.

Article 2

1. La question se pose de savoir pourquoi, au regard du principe d'égalité, la consultation des registres clôturés depuis plus de cent-dix ans n'est pas liée à une finalité déterminée dans le chef du tiers qui les consulte, contrairement à la délivrance d'extraits ou de certificats et à la mise à disposition de reproduction de registres digitalisés.

2. Concernant le champ d'application de l'arrêté en projet, le rapport au Roi précise à juste titre que l'arrêté royal précité du 16 juillet 1992 s'applique aux registres de la population qui sont déposés aux Archives de l'État.

L'article 5bis, alinéa 2, en projet précise que les modalités de consultation sont fixées par le collège communal ou le collège des bourgmestre et échevins. La Commission de la protection de la vie privée s'est interrogé, dans son avis n° 14/2012, sur l'application de ces modalités à la consultation des registres transmis pour conservation à un organisme d'archivage de l'autorité. Aucune réponse n'est apportée à cette question dans le rapport au Roi.

Il paraît cependant difficilement envisageable de soumettre la consultation des archives communales déposées aux Archives de l'État à des modalités différentes, selon la commune concernée. Interrogée sur ce point, le délégué de la ministre a indiqué que

« [...] de tekst werd aangepast en bepaalt nu 'de wijze van de raadpleging'. Het gaat om praktische zaken zoals openingsuren, aanvraagtermijn, enz. Dit kan de gemeente uiteraard alleen regelen om archieven die ze zelf nog in haar bezit heeft ».

Cette précision devrait figurer dans le rapport au Roi.

Article 3

L'article 3, 1°, du projet complète l'article 7, alinéa 1^{er}, a), de l'arrêté royal précité du 16 juillet 1992 afin que le collège des bourgmestre et échevins examine non seulement le bien-fondé d'une demande visant à obtenir une liste de personnes inscrites dans un registre, mais également ses « finalités ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas l'intérêt de cette précision, l'examen du bien-fondé d'une demande permettant déjà d'examiner les finalités de cette demande.

*

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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

1. Alleen artikel 2, derde lid, 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’ verleent rechtsgrond aan het ontworpen besluit. Aangezien de artikelen 22 en 32 van de Grondwet, de artikelen 126 tot 132 van de ‘archiefwet’ van 24 juni 1955 en artikel 126 van de Nieuwe Gemeentewet geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit opleveren, moeten ze uit de aanhef weggelaten worden.

Het eerste tot en met het derde lid moeten dus vervallen.

2. Aangezien het ontworpen besluit geen begrotingsweerslag heeft, hoeft het advies van de inspecteur van Financiën niet vermeld te worden of moet het in de vorm van een overweging vermeld worden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Artikel 1 van het ontwerp vult artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister’ aan teneinde, onder de daarin bepaalde voorwaarden, aan derden uittreksels of getuigschriften uit de registers¹ te kunnen afgeven voor genealogisch of historisch onderzoek of voor andere wetenschappelijke doeleinden.

Er wordt een onderscheid gemaakt naargelang de registers meer of minder dan 110 jaar geleden afgesloten zijn: alleen in dit laatste geval behoeft het afgeven van het document een voorafgaande toestemming, ofwel van de betrokken persoon, ofwel, inzonderheid in geval van overlijden, van een lid van zijn familie, ofwel van de gemeente, op de wijze bepaald in de ontworpen bepaling.

¹ Het gaat om het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister (zie artikel 1 van het voormelde koninklijk besluit van 16 juli 1992).

Het ontwerp van koninklijk besluit wilde aanvankelijk een onderscheid maken voor de registers die meer dan honderd jaar geleden werden afgesloten. Het werd op dat punt aangepast naar aanleiding van advies nr. 14/2012 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarin ze het volgende opgemerkt heeft:

“8. Het recht op privacy is een persoonlijkheidsrecht waarvan de verwerking van persoonsgegevens en de daarvoor uitgewerkte bescherming in de WVP, een onderdeel is. Alleen levende personen kunnen zich op een persoonlijkheidsrecht beroepen. De WVP viseert bijgevolg in beginsel slechts levende personen. Dit betekent dat voor zover alle personen vermeld in de registers die meer dan 100 jaar geleden werden afgesloten, overleden zijn, deze bepaling vanuit WVP-perspectief geen aanleiding zou geven tot commentaar. De overgrote meerderheid van de personen vermeld in die registers zal inderdaad overleden zijn. Er zijn evenwel een niet te verwaarlozen aantal Belgen die 100 jaar en ouder zijn². Als de trend van de voorbije 20 jaar zich doorzet, zal hun aantal de komende jaren nog toenemen. Dit betekent dat de registers die 100 jaar geleden werden afgesloten – weliswaar ten belope van een zeer bescheiden percentage – nog informatie bevatten over levende personen, waarop de WVP van toepassing is.

9. Dit betekent dus dat minstens op een deel van deze registers, namelijk deze die tussen de 100 en 110 jaar geleden werden afgesloten - dezelfde procedure moet worden toegepast als deze die in het ontwerp is voorzien voor registers die minder dan 100 jaar geleden werden afgesloten, namelijk het bekomen van een uittreksel of getuigschrift afhankelijk stellen van de schriftelijke toestemming van de betrokkene. Het feit dat de kans klein is dat een uittreksel wordt gevraagd m.b.t. tot een persoon die nog in leven is, vormt geen doorslaggevende reden op basis waarvan de ongelijke behandeling inzake de verwerking van de gegevens van personen van 100 jaar en meer kan worden gerechtvaardigd.

10. Door de grens boven dewelke er geen beperking wordt opgelegd m.b.t. de uittreksels op te trekken tot registers die meer dan 110 jaar geleden werden afgesloten, stelt dit probleem zich niet”.

Daaromtrent preciseert het verslag aan de Koning het volgende:

“In de praktijk is de kans uiterst miniem dat de uittreksels of getuigschriften betrekking zouden hebben op nog in leven zijnde personen: de registers werden afgesloten na elke tienjaarlijkse volkstelling. Het gaat aldus om personen die meer dan 110 jaar geleden geboren werden”.

Daaraan doet niet af dat dat geval zich zou kunnen voordoen hoewel het erg zeldzaam is.³ Om elk probleem te voorkomen, moet ofwel een hogere drempel vastgesteld worden, ofwel aan de nog in leven zijnde persoon de mogelijkheid geboden worden om zich te verzetten tegen het afgeven van een uittreksel of een certificaat dat op hem betrekking heeft.

Dezelfde opmerking geldt voor het raadplegen van de registers, waarin artikel 2 van het ontwerp (ontworpen artikel 5*bis*) voorziet.

² Begin 2010 telde België 1.559 inwoners van 100 jaar en ouder. Hun aantal verdrievoudigde de voorbije twintig jaar (<http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/bevolking/structuur/leeftijdgeslacht/honderdjarigen/>).

³ Er bestaan “supercentenarians”, dat wil zeggen mensen die meer dan 110 jaar oud zijn (“La doyenne des Belges reconnue officiellement super-centenaire”, *Le Soir*, 7 november 2012).

2. Het ontworpen zevende lid bepaalt wie zijn toestemming moet geven wanneer de betrokken persoon overleden is “of niet meer in staat is zijn wil te uiten”.

Het ontworpen negende lid bepaalt op zijn beurt wie zijn toestemming moet geven wanneer er geen afstammelingen in de eerste graad zijn of wanneer deze overleden zijn “of niet gezond” zijn.

De vraag is of het gebruik van twee verschillende uitdrukkingen erop wijst dat er een andere strekking aan gegeven moet worden, in welk geval de Raad van State niet inziet wat dit onderscheid zou kunnen verantwoorden.

Om elk probleem te voorkomen, is het beter in de twee ontworpen leden dezelfde uitdrukkingen te gebruiken.

Artikel 2

1. De vraag rijst waarom, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, het raadplegen van de registers die meer dan 110 jaar geleden afgesloten zijn, niet gekoppeld wordt aan een welbepaald doel zijdens de derde die ze raadpleegt, in tegenstelling tot het afgeven van uittreksels of certificaten en het ter beschikking stellen van reproducties van gedigitaliseerde registers.

2. Wat het toepassingsveld van het ontworpen besluit betreft, preciseert het verslag aan de Koning terecht dat het voormelde koninklijk besluit van 16 juli 1992 van toepassing is op de bevolkingsregisters die naar het Rijksarchief overgebracht zijn.

Het ontworpen artikel 5bis, tweede lid, bepaalt dat de nadere regels inzake de raadpleging worden vastgesteld door het college van burgemeester en schepenen. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft in haar advies nr. 14/2012 vraagtekens geplaatst bij het toepassen van die regels voor het raadplegen van de registers die voor bewaring naar een archiefinstelling van de overheid overgebracht zijn. Het verslag aan de Koning verschaft geen antwoord op die vraag.

Het lijkt echter moeilijk denkbaar om het raadplegen van de gemeentearchieven die naar het Rijksarchief overgebracht zijn, afhankelijk van de betrokken gemeente, aan andere regels te onderwerpen. Op een vraag om uitleg daaromtrent heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“(…) de tekst werd aangepast en bepaalt nu ‘de wijze van de raadpleging’. Het gaat om praktische zaken zoals openingsuren, aanvraagtermijn, enz. Dit kan de gemeente uiteraard alleen regelen om archieven die ze zelf nog in haar bezit heeft”.

Die precisering zou in het verslag aan de Koning opgenomen moeten worden.

Artikel 3

Artikel 3, 1° van het ontwerp vult artikel 7, eerste lid, a), van het voormelde koninklijk besluit van 16 juli 1992 aan opdat het college van burgemeester en schepenen niet alleen de gegrondheid van een aanvraag om een lijst te verkrijgen van personen die in een register ingeschreven zijn, maar ook over de “doeleinden” ervan onderzoekt.

De Raad van State ziet het belang van die precisering niet in, aangezien bij het onderzoek van de gegrondheid van een aanvraag reeds de doeleinden ervan kunnen worden onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS