



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.542/2
du 15 janvier 2014

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 et prescrivant
l'inscription dans le registre
d'attente des étrangers ne disposant
pas de numéro d'identification au
Registre national et désirant
contracter mariage ou faire une
déclaration de cohabitation légale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.542/2
van 15 januari 2014

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 en tot
voorschrift van de inschrijving in
het wachtregister van de
vreemdelingen die niet beschikken
over een identificatienummer van
het Rijksregister en die het
huwelijk willen treden of een
verklaring van wettelijke
samenwoning willen afleggen'

Le 20 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 janvier 2014 ^(*), 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 et prescrivant l'inscription dans le registre d'attente des étrangers ne disposant pas de numéro d'identification au Registre national et désirant contracter mariage ou faire une déclaration de cohabitation légale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2014.

^(*) Par courriel du 21 novembre 2013.

*

Op 20 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 17 januari 2014 ^(*) een advies te verstrekken 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 en tot voorschrift van de inschrijving in het wachtregister van de vreemdelingen die niet beschikken over een identificatienummer van het Rijksregister en die het huwelijk willen treden of een verklaring van wettelijke samenwoning willen afleggen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2014.

^(*) Bij e-mail van 21 november 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', publiée au *Moniteur belge* le 31 décembre 2013 et entrée en vigueur sur ce point le 1^{er} janvier 2014¹, que tout projet d'arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact sur les différents points qu'indique l'article 5 de cette loi². Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent projet d'arrêté entre dans le champ d'application de ladite obligation.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité et d'en faire mention au préambule.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'arrêté en projet tend notamment à insérer, parmi les données qui figurent dans le registre de la population et le registre des étrangers, des informations relatives aux décisions pouvant être prises par l'officier de l'état civil en cas de suspicion sérieuse d'un mariage ou d'une cohabitation légale de complaisance.

À titre de fondement juridique, le préambule de l'arrêté en projet mentionne l'article 108 de la Constitution, l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéas 2 et 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' et plusieurs dispositions du Code civil, à savoir les articles 63, 64, 146bis, 167, 1476, 1476bis et 1476quater.

Or, en ce qui concerne l'inscription d'informations dans ces registres, c'est à l'article 2 de la loi du 19 juillet 1991 qu'il faut se référer³.

¹ Voir l'article 12 de cette loi.

² Voir l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013. Sur la procédure d'analyse d'impact, voir les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013'.

³ Pour ce qui concerne l'inscription au registre d'attente, l'arrêté en projet trouve par contre son fondement effectivement dans l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991.

Selon les alinéas 1^{er} et 3 de cette disposition,

« 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. [...]

[...]

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'enregistrement des informations que le projet entend ajouter à celles figurant dans le registre de la population et dans le registre des étrangers n'est prescrit par aucune disposition légale. Ces informations n'ont pas trait à l'identification ou à la localisation des personnes. La question se pose de savoir si elles sont nécessaires à la liaison avec d'autres fichiers de l'administration communale ou de l'administration centrale.

Interrogé à cet égard, le délégué de la secrétaire d'État a toutefois précisé ce qui suit :

« (...) ces nouvelles informations permettront de faire un lien avec les registres de l'état civil et notamment le registre des déclarations de mariage visé à l'article 63, du Code civil.

De plus, ces informations permettront de mettre en liaison les fichiers des administrations communales entre elles. En effet, de la sorte, en cas de changement de résidence, la nouvelle administration pourra savoir qu'une (ou des) tentative(s) de contracter mariage ou cohabitation légale a (ou ont) déjà eu lieu. Ces informations permettent aux administrations d'avoir des fichiers communaux à jour pour leur permettre de lutter contre le shopping marital ».

Compte tenu de ces explications, l'on peut effectivement considérer qu'en tant que l'arrêté en projet vise à insérer un 29° et un 30° à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'relatif à la communication des informations contenues dans le registre de la population et dans le registre des étrangers', il peut trouver un fondement légal dans l'article 2, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991.

Par conséquent, à l'alinéa 2 du préambule seront mentionnés l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et l'article 2, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991.

Les alinéas 1^{er} et 3 du préambule seront omis, car ils ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet ⁴.

*

⁴ L'article 108 de la Constitution charge le Roi de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Si cette disposition donne au Roi le pouvoir de dégager du principe et de l'économie générale d'un texte de nature législative les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, elle ne l'autorise nullement à étendre ou à restreindre la portée de ce texte, à le compléter ou à le modifier, ou encore à en combler les éventuelles lacunes. En l'espèce, les articles 167 et 1476^{quater} du Code civil prévoient déjà expressément un mécanisme de communication des décisions prises par l'officier d'état civil à certaines autorités, à savoir au Procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire et à l'Office des étrangers. La disposition en projet, en tant qu'elle prévoit l'insertion de ces données dans le registre de la population et le registre des étrangers, vise à permettre leur communication à d'autres autorités que celles prévues par le Code civil. La disposition en projet ne se limite dès lors pas à dégager du principe et de l'économie générale des dispositions précitées du Code civil les conséquences qui en découlent naturellement, mais a surtout pour objet de compléter ce texte ou de tenter d'en combler une lacune. Elle ne peut dès lors pas reposer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, mais uniquement sur une habilitation expresse, telle que celle de l'article 2, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991.

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 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

Uit de wet van 15 december 2013 “houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging”, die in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt op 31 december 2013 en die met betrekking tot de regelgevingsimpactanalyse in werking getreden is op 1 januari 2014¹, vloeit voort dat voor elk ontwerp een koninklijk besluit waarvoor een overleg in de Ministerraad is vereist in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd betreffende de verschillende punten die vermeld worden in artikel 5 van die wet.² De enige gevallen waarin die verplichting niet van toepassing is, zijn die welke opgesomd worden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende ontwerpbesluit valt binnen het toepassingsgebied van die verplichting.

Er behoort derhalve op toegezien te worden dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld en dat er in de aanhef melding van wordt gemaakt.

RECHTSGROND

Het ontwerpbesluit strekt er inzonderheid toe aan de gegevens die in het bevolkingsregister en in het vreemdelingenregister worden opgenomen, de gegevens toe te voegen met betrekking tot de beslissing ten die kunnen worden genomen door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij een ernstig vermoeden van een schijnhuwelijk of een schijn-wettelijke samenwoning.

In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt, bij wijze van rechtsgrond, verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, artikel 1, § 1, tweede en 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’ en naar verscheidene bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, namelijk de artikelen 63, 64, 146*bis*, 167, 1476*bis*, en 1476*quater*.

¹ Zie artikel 12 van die wet.

² Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Wat de procedure voor de impactanalyse betreft, zie de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013’.

Wat het opnemen van gegevens in die registers betreft, moet echter worden verwezen naar artikel 2 van de wet van 19 juli 1991.³

Het eerste en het derde lid van die bepaling luidt als volgt:

“Naast de informatiegegevens waarvan de wet uitdrukkelijk bepaalt dat ze geregistreerd moeten worden, vermeldt 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. [...]

[...]

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.”

Het registreren van de informatie gegevens die bij het ontwerp toegevoegd worden aan de informatiegegevens die in het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister zijn opgenomen, is door geen enkele wetsbepaling voorgeschreven. Die informatiegegevens hebben geen betrekking op de identificatie of de lokalisatie van personen. De vraag rijst of ze noodzakelijk zijn voor de verbinding met andere bestanden van het gemeentebestuur of de centrale administratie.

Daarover ondervraagd, heeft de gemachtigde van de Staatssecretaris evenwel de volgende toelichting verschaft:

“(...) ces nouvelles informations permettront de faire un lien avec les registres de l'état civil et notamment le registre des déclarations de mariage visé à l'article 63, du Code civil.

De plus, ces informations permettront de mettre en liaison les fichiers des administrations communales entre elles. En effet, de la sorte, en cas de changement de résidence, la nouvelle administration pourra savoir qu'une (ou des) tentative(s) de contracter mariage ou cohabitation légale a (ou ont) déjà eu lieu. Ces informations permettent aux administrations d'avoir des fichiers communaux à jour pour leur permettre de lutter contre le shopping marital.”

Gelet op die toelichting mag inderdaad worden aangenomen dat, in zoverre het ontwerpbesluit ertoe strekt een bepaling onder 29° en een bepaling onder 30° in te voegen in artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit de vreemdelingenregisters’, het rechtsgrond kan ontleen aan artikel 2, derde lid, van de wet van 19 juli 1991.

In het tweede lid van de aanhef moeten dan ook artikel 1, § 1, tweede en derde lid, en artikel 2, derde lid, van de wet van 19 juli 1991 worden vermeld.

³ Wat de inschrijving in het wachtregister betreft, ontleent het ontwerpbesluit zijn rechtsgrond echter wel degelijk aan artikel 1, derde lid, van de wet van 19 juli 1991.

Het eerste en het derde lid van de aanhef moeten vervallen omdat ze geen rechtsgrond voor het ontwerpbesluit opleveren.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁴ Artikel 108 van de Grondwet draagt de Koning op de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Hoewel die bepaling de Koning de bevoegdheid verleent om uit het beginsel en uit de algemene economie van een wetgevende tekst de gevolgtrekkingen te maken die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft, machtigt die bepalingen Hem immers geenszins om de draagwijdte van die tekst te verruimen of te beperken, die tekst aan te vullen of de wijzigen of nog om de eventuele leemten ervan op te vullen. *In casu* voorzien de artikelen 167 en 1476*quater* van het Burgerlijke Wetboek reeds uitdrukkelijk in een mechanisme voor het meedelen van de door de ambtenaar van de burgerlijke stand genomen beslissingen aan bepaalde overheden, namelijk de procureur des Konings van het gerechtelijk arrondissement en de Dienst Vreemdelingenzaken. In zoverre de ontworpen bepaling voorziet in het opnemen van die gegevens in het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister, beoogt ze ervoor te zorgen dat die gegevens ter kennis kunnen worden gebracht van andere dan de in het Burgerlijk Wetboek bepaalde overheden. De ontworpen bepaling beperkt zich dus niet tot het maken van gevolgtrekkingen uit het beginsel en uit de algemene economie van een wetgevende tekst die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien, maar heeft vooral de bedoeling om deze tekst aan te vullen of is een poging om een leemte ervan op te vullen. Die bepaling kan dan ook niet steunen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, maar alleen op een uitdrukkelijke machtiging zoals die welke vervat is in artikel 2, derde lid, van de wet van 19 juli 1991.