



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.369/2
du 11 juin 2014

advies 56.369/2
van 11 juni 2014

sur

over

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
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'

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 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'

Le 15 mai 2014, 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, 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 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juin 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 11 juin 2014.

*

Op 15 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 11 juni 2014.

*

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}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Aux articles 1^{er} et 2, le projet d'arrêté fait état de la décision « visée à l'article 1249/1 du Code judiciaire ».

À l'instar de l'article 3, alinéa 1^{er}, 9^o/1, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques', inséré par la loi du 17 mars 2013 et modifié par la loi du 25 avril 2014, il convient plutôt de se référer à la décision visée à l'article 1249, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

2. La modification que l'article 2 du projet d'arrêté apporte à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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' est à mettre en rapport avec le fait qu'en vertu du 9^o/1 de cette disposition de la loi du 8 août 1983, inséré par la loi du 17 mars 2013 et modifié par la loi du 25 avril 2014, et appelé à entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2014¹, les informations suivantes sont, pour chaque personne concernée, enregistrées et conservées par le registre national : « le nom, le prénom et l'adresse de l'administrateur de biens ou de la personne dont il est fait mention dans la décision visée à l'article 1249, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ».

Il importe d'observer que, par ailleurs, la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' a également modifié l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983. Elle a notamment complété cette disposition de la loi du 8 août 1983 par un 17^o, appelé à entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2015², dont il résulte que les informations suivantes sont, pour chaque personne concernée, enregistrées et conservées par le registre national : « les actes et décisions relatifs à la capacité du majeur et l'incapacité du

¹ Voir l'article 233 de la loi du 17 mars 2013, remplacé par la loi du 12 mai 2014.

² Voir l'article 20 de la loi du 15 décembre 2013.

mineur ainsi que la mention du représentant ou de la personne qui assiste le majeur ou le mineur ».

Comme l'indique le rapport au Roi, ces diverses modifications apportées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 ne sont pas parfaitement cohérentes.

Le rapport au Roi fait état, à cet égard, de la volonté de « présenter à la Chambre des représentants un projet de loi modificatif afin de lever cette incohérence législative et ainsi éviter toute ambiguïté juridique ».

Une telle initiative serait effectivement indiquée. En effet, à défaut d'un texte législatif nouveau, les lois précitées qui ont modifié l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 entreront en vigueur aux dates prévues par le législateur et le pouvoir exécutif ne peut bien entendu dispenser de leur exécution.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'arrêté royal du 8 janvier 2006, que tend à modifier le projet d'arrêté, trouve son fondement, non pas dans une habilitation que la loi du 8 août 1983 aurait expressément donnée au Roi, mais dans le pouvoir que Celui-ci tient de l'article 3, alinéa 1^{er}, de cette loi, lu en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, qui Lui permet de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois et, à ce titre, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit ³.

L'article 108 de la Constitution doit dès lors figurer dans un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

2. Dans 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', seul l'article 2, alinéa 3, fournit un fondement légal au projet d'arrêté.

Il n'y a donc lieu de viser que cette disposition dans l'alinéa 2, devenant l'alinéa 3, du préambule.

3. Dans le dernier alinéa du préambule, il convient de faire état de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o – et non pas de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

³ Voir en ce sens l'avis 38.235/2 de la section de législation du Conseil d'État donné le 11 avril 2005 sur le projet devenu l'arrêté royal précité du 8 janvier 2006.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Les informations mentionnées dans les dispositions qui sont appelées à former, respectivement, le 15° et le 15°/1 de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992⁴ ne se rapportent qu'à des mesures de protection qui seront prises à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013 'réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine'.

Or, comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, il n'est pas dans l'intention de l'auteur du texte que les registres de la population ne comportent plus d'information relative à des mesures de protection de personnes soumises à un régime d'incapacité avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 3

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet serait destiné à produire ses effets le 1^{er} juin 2014.

Comme l'indique le rapport au Roi, le choix de cette date est déterminé par la volonté des auteurs du projet d'arrêté que celui-ci entre en vigueur le même jour que la loi précitée du 17 mars 2013.

Il résultait de la version initiale de l'article 233 de la loi du 17 mars 2013 que cette dernière était appelée à entrer en vigueur le premier jour du douzième mois suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*, à savoir, effectivement, le 1^{er} juin 2014.

Toutefois, depuis lors, la loi du 12 mai 2014 a remplacé cette disposition de manière à prévoir que la loi du 17 mars 2013 entre en vigueur le 1^{er} septembre 2014.

L'entrée en vigueur de l'arrêté en projet sera adaptée en conséquence.

*

⁴ Par ailleurs, comme dans les autres éléments de l'énumération formant l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 et comme dans la version néerlandaise du projet, les éléments d'information mentionnés aux 15°, 15°/1 et 15°/2 en projet devraient, dans la version française, être précédés de l'article défini « la », « le » ou « l' ».

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de artikelen 1 en 2 van het ontwerpbesluit wordt melding gemaakt van de beslissing “bedoeld in artikel 1249/1 van het Gerechtelijk Wetboek”.

Naar het voorbeeld van artikel 3, eerste lid, 9°/1, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’, ingevoegd bij de wet van 17 maart 2013 en gewijzigd bij de wet van 25 april 2014, moet veeleer worden verwezen naar de beslissing bedoeld in artikel 1249, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

2. De wijziging die bij artikel 2 van het ontwerpbesluit aangebracht wordt in artikel 1, eerste lid, 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’ moet in samenhang worden gezien met het feit dat, krachtens artikel 3, eerste lid, 9°/1, van de wet van 8 augustus 1983, ingevoegd bij de wet van 17 maart 2013 en gewijzigd bij de wet van 25 april 2014, dat in werking treedt op 1 september 2014¹, de volgende informatie voor elke betrokkene wordt opgenomen en bewaard: “de naam, de voornaam en het adres van de bewindvoerder over de goederen of van de persoon van wie melding wordt gemaakt in de in artikel 1249, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde beslissing”.

Er zij op gewezen dat de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ overigens eveneens wijzigingen aangebracht heeft in

¹ Zie artikel 233 van de wet van 17 maart 2013, vervangen bij de wet van 12 mei 2014.

artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983. Ze heeft in dat artikel onder andere een bepaling onder 17° ingevoegd die uiterlijk op 1 januari 2015 in werking moet treden,² waaruit voortvloeit dat de volgende informatie voor elke betrokkene wordt opgenomen en bewaard: “de akten en beslissingen betreffende de bekwaamheid van de meerderjarige en de onbekwaamheid van de minderjarige, alsook de vermelding van de vertegenwoordiger of van de persoon die de meerderjarige of de minderjarige bijstaat”.

In het verslag aan de Koning wordt erop gewezen dat die verschillende wijzigingen van artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 niet helemaal coherent zijn.

In dat verband wordt in het verslag aan de Koning de wens geuit “een ontwerp van wijzigingsbesluit voor te stellen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers om deze wettelijke incoherentie weg te werken en op die manier elke juridische dubbelzinnigheid te vermijden”.

Een dergelijke demarche is inderdaad wenselijk. Bij ontstentenis van een nieuwe wettekst moeten de voornoemde wetten die artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 hebben gewijzigd, immers in werking treden op de datums die de wetgever heeft bepaald, en de uitvoerende macht mag uiteraard geen vrijstelling van hun uitvoering verlenen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De rechtsgrond van het koninklijk besluit van 8 januari 2006, dat bij het ontwerpbesluit wordt gewijzigd, ligt niet in een machtiging die de wet van 8 augustus 1983 uitdrukkelijk aan de Koning zou hebben verleend, maar in de bevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 3, eerste lid, van die wet, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, welk artikel Hem de bevoegdheid verleent om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn en om uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden 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.³

Artikel 108 van de Grondwet moet derhalve in een nieuw eerste lid van de aanhef worden vermeld.

2. Van in 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 alleen artikel 2, derde lid, een rechtsgrond aan het ontwerpbesluit.

² Zie artikel 20 van de wet van 15 december 2013.

³ Zie in die zin advies 38.235/2 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, op 11 april 2005 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 2006.

Alleen die bepaling behoort dus te worden vermeld in het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt.

3. In het laatste lid van de aanhef vermeldde men artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en niet artikel 84, § 1, eerste lid, 1°.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De informatie die wordt vermeld in de ontworpen bepalingen onder 15° en 15°/1 van artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992,⁴ heeft alleen betrekking op beschermingsmaatregelen die zullen worden genomen zodra de wet van 17 maart 2013 ‘tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid’ in werking treedt.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, ligt het evenwel niet in de bedoeling van de steller van de tekst dat de bevolkingsregisters geen informatie meer bevatten over de beschermingsmaatregelen ten aanzien van personen voor wie een regeling inzake onbekwaamheid geldt, voordat de wet van 17 maart 2013 in werking is getreden.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 3

Luidens de voorliggende bepaling treedt het ontwerpbesluit inwerking op 1 juni 2014.

Zoals het verslag aan de Koning vermeldt, hebben van de stellers van het ontwerpbesluit die datum gekozen omdat ze de inwerkingtreding van het besluit willen doen samenvallen met de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 17 maart 2013.

Uit de oorspronkelijke versie van artikel 233 van de wet van 17 maart 2013 vloeide voort dat die wet in werking moest treden op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, te weten, inderdaad, op 1 juni 2014.

⁴ Voorts moet in de Franse versie het bepaald lidwoord “le”, “la” of “l” worden geschreven voor de informatiegegevens die in de ontworpen bepalingen onder 15°, 15°/1 en 15°/2 worden vermeld, zoals in de andere onderdelen van de opsomming die artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 vormt, en zoals in de Nederlandse versie van het ontwerp.

Sindsdien is die bepaling evenwel aldus vervangen bij de wet van 12 mei 2014 dat de inwerkingtreding van de wet van 17 maart 2013 op 1 september 2014 is vastgesteld.

De inwerkingtreding van het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig aangepast worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT