



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.634/2
du 17 septembre 2014

advies 56.634/2
van 17 september 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, en vue de l'enregistrement des données relatives à la filiation'

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, met het oog op de opname van de informatiegegevens betreffende de afstamming'

Le 20 août 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier 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, en vue de l'enregistrement des données relatives à la filiation'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 septembre 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROEK, assesseur, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2014.

*

Op 20 augustus 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, met het oog op de opname van de informatiegegevens betreffende de afstamming'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 september 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 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°, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, l'article 3, alinéa 1^{er}, 15° et 16°, insérés par la loi du 15 décembre 2013 ; ».

2. Les dispositions mentionnées à l'alinéa 4 ne constituent pas, à proprement parler, le fondement légal de l'arrêté en projet.

Cet alinéa sera donc omis du préambule.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2, qui tend à compléter 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', se limite à reproduire les 15° et 16° de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national de personnes physiques' en vue de l'enregistrement des données relatives à la filiation. Contrairement à ce qui concerne la plupart des autres informations qui figurent au registre national, l'arrêté en projet ne détermine donc aucun « type d'information » à associer respectivement à « la mention des ascendants au premier degré » et à « la mention des descendants en ligne directe au premier degré ».

Dans le commentaire de l'article 14 du projet de loi devenu l'article 15 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', l'auteur de ce projet de loi faisait état notamment de ce qui suit :

« Concernant la filiation dite 'ascendante au premier degré, que le lien de filiation soit établi dans l'acte de naissance, par décision judiciaire, par reconnaissance ou par une adoption', l'article 1^{er}, 9°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, reprend comme information 'la filiation'.

Selon les instructions générales concernant la tenue des registres de la population du 1 juillet 2010, mises à jour le 1 juillet 2012, cette information inclut la forme de filiation, l'identification du ou des parents, le lieu de transcription d'un acte ou d'un jugement relatif à la filiation dans les registres de l'état civil, la date à prendre en considération pour l'établissement de la filiation (date de naissance, date de naissance présumée, date postérieure à la naissance dans certaines formes de filiation), les modifications intervenant dans la filiation et leurs dates (reconnaissance, adoption, adoption plénière, révocation de l'adoption, annulation de la filiation maternelle ou paternelle, etc.).

[...]

Il convient de signaler que l'instauration de la filiation ascendante au premier degré ainsi que de la filiation descendante au premier degré comme données légales au Registre national n'est que la première étape afin de pouvoir autoriser certaines autorités à accéder à ces informations.

D'une part, il conviendra de déterminer le contenu de chacune de ces deux informations en complétant en conséquence 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.

D'autre part, il appartiendra aux autorités et organismes souhaitant accéder à ces deux nouvelles informations d'introduire leur demande d'autorisation d'accès auprès du Comité sectoriel du Registre national, conformément à la procédure prévue par la loi du 8 août 1983 »¹.

La question se pose dès lors de savoir si l'intention de l'auteur du projet est bien que ne soit mentionnée au registre national que la seule mention de l'identité des ascendants et des descendants concernés, et non les autres informations relatives à l'établissement de ces filiations telles qu'elles figurent au registre de la population conformément aux instructions générales dont il est fait mention dans l'extrait du commentaire de l'article repris ci-dessus. Telle ne semblait pas être en effet l'intention de l'auteur du projet de loi, dès lors qu'il suggérait que l'arrêté royal précité du 8 janvier 2006 serait complété pour « déterminer le contenu de chacune de ces informations », et non pas pour simplement reproduire le texte légal.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2922/1, pp. 19, 22 et 23.

Dans l'hypothèse où l'auteur du projet estimerait que la mention des ascendants et des descendants au premier degré doit se limiter à l'identité de ceux-ci, pour le motif que les autres informations ne peuvent être utiles à d'autres autorités et organismes ayant accès au registre national, mieux vaudrait le préciser dans le rapport au Roi. En outre, pour plus de sécurité juridique et à l'instar de ce que prévoit l'arrêté modifié pour d'autres informations reprises au registre, mieux vaudrait préciser quelles données d'identification des ascendants et descendants concernés sont mentionnées au registre (nom, prénoms, etc.).

*

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 ze 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het tweede lid moet worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, artikel 3, eerste lid, 15° en 16°, ingevoegd bij de wet van 15 december 2013;”.

2. De bepalingen die in het vierde lid worden vermeld, vormen strikt genomen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Dat lid moet dus uit de aanhef worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 strekt tot aanvulling van 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’; het doet niets meer dan de bepalingen onder 15° en onder 16° overnemen van artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ met het oog op de registratie van de gegevens betreffende de afstamming. In tegenstelling tot wat het geval is voor de meeste andere

inlichtingen die in het rijksregister voorkomen, bepaalt het ontworpen besluit dus geen enkel “informatietype” dat in verband kan worden gebracht met respectievelijk “de vermelding van de ascendenten in de eerste graad” en “de vermelding van de afstammelingen in rechtstreekse, dalende lijn in de eerste graad”

In de bespreking van artikel 14 van het wetsontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan artikel 15 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ heeft de steller van dat ontwerp met name het volgende opgemerkt:

“Wat de afstamming ‘in stijgende lijn in de eerste graad, ongeacht of de afstamming tot stand komt door de geboorteakte, een gerechtelijke beslissing, een erkenning of een adoptie’, betreft, vermeldt artikel 1, 9°, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, als informatiegegevens ‘de afstamming’.

Volgens de op algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters van 1 juli 2010, bijgewerkt op 1 juli 2012, omvat dat informatiegegevens de vorm van afstamming, de identificatie van de ouder(s), de plaats van overschrijving van een akte of een vonnis betreffende de afstamming in de registers van de burgerlijke stand, de datum die in aanmerking moet worden genomen voor de vaststelling van de afstamming (geboortedatum, vermoedelijke geboortedatum, datum na de geboorte bij sommige vormen van afstamming), de wijzigingen in de afstamming en de data ervan (erkenning, adoptie, volle adoptie, herroeping van de adoptie, vernietiging van de afstamming van moederszijde of vaderszijde, enz.).

(...)

Er moet opgemerkt worden dat de invoering van de afstamming in stijgende lijn in de eerste graad, alsook van de afstamming in dalende lijn in de eerste graad als wettelijke gegevens van het Rijksregister slechts de eerste fase is om bepaalde overheden toegang te kunnen geven tot die informatiegegevens.

Eenzijds zal de inhoud van die twee informatiegegevens bepaald moeten worden door 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, diensgevolge aan te vullen.

Anderzijds moeten de overheden en instellingen die toegang willen krijgen tot die twee nieuwe informatiegegevens, hun aanvraag tot machtiging om toegang te krijgen, indienen bij het Sectoraal Comité van het Rijksregister, overeenkomstig de procedure voorzien in de wet van 8 augustus 1983”.¹

Derhalve rijst de vraag of de steller van het ontwerp wel degelijk de bedoeling heeft enkel de identiteit van de betrokken ascendenten en afstammelingen in het rijksregister te doen vermelden, en niet de andere inlichtingen betreffende de totstandkoming van die afstammelingen zoals ze, overeenkomstig de algemene onderrichtingen die hierboven in het uittreksel uit de bespreking van het artikel zijn vermeld, in het bevolkingsregister voorkomen. Naar het zich laat aanzien was zulks namelijk niet de bedoeling van de steller van het

¹ Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2922/1, 19, 22 en 23.

wetsontwerp, daar hij in overweging heeft gegeven het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 2006 aan te vullen om “de inhoud van die (...) informatiegegevens [te bepalen]”, en niet om de wettekst gewoon over te nemen.

Indien de steller van het ontwerp oordeelt dat enkel de identiteit van de ascendenten en de afstammelingen in de eerste graad van die personen in het rijksregister moet worden vermeld, op grond dat de andere inlichtingen niet nuttig kunnen zijn voor andere overheden en instanties die toegang tot het rijksregister hebben, zou zulks in het verslag aan de Koning moeten worden gepreciseerd. Met het oog op een grotere rechtszekerheid en naar het voorbeeld van wat het gewijzigde besluit bepaalt voor andere inlichtingen die in het register zijn opgenomen, moet bovendien nader worden aangegeven welke identificatiegegevens van de betrokken ascendenten en afstammelingen in het register worden vermeld (naam, voornamen, enz.).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT