



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.647/2
du 1^{er} octobre 2014

advies 56.647/2
van 1 oktober 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations, afin de régler la procédure et les modalités de vérification de l'enregistrement au Registre national par l'officier de l'état civil des données contenues dans les actes de l'état civil'

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties, teneinde de procedure en de modaliteiten voor de verificatie van de opname in het Rijksregister door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de in de akten van burgerlijke stand opgenomen gegevens, te regelen'

Le 9 septembre 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 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations, afin de régler la procédure et les modalités de vérification de l'enregistrement au Registre national par l'officier de l'état civil des données contenues dans les actes de l'état civil'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} octobre 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} octobre 2014.

*

Op 9 september 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 3 april 1984 betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informatie, teneinde de procedure en de modaliteiten voor de verificatie van de opname in het Rijksregister door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de in de akten van burgerlijke stand opgenomen gegevens, te regelen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 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

1. L'arrêté en projet vise à exécuter l'article 4bis de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques', selon lequel

« L'officier de l'état civil de la commune où l'acte d'état civil a été établi enregistre dans le Registre national les informations mentionnées à l'article 3, alinéa 1^{er}, et reprises dans ledit acte.

Le Roi fixe la procédure et les modalités de cet enregistrement ainsi que la procédure de vérification des informations par les autorités visées à l'article 4, alinéa 1^{er} ».

Il convient dès lors de mentionner explicitement cette disposition dans l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. L'article 4, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 3 avril 1984 'relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations' se contente de paraphraser l'alinéa 1^{er} de l'article 4bis de la loi du 8 août 1983. Un tel procédé doit être évité ¹.

Mieux vaut fusionner les alinéas 1^{er} et 2 en projet comme suit :

« Les données visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques sont enregistrées au Registre national des personnes physiques, conformément à l'article 4bis de la même loi, par l'officier de l'état civil qui établit l'acte de l'état civil. Cet enregistrement est réalisé simultanément à l'établissement de cet acte ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

3. L'article 4, § 1^{er}/1, alinéa 3, en projet vise à exclure du champ d'application de l'arrêté en projet les « actes de naissance d'enfants de demandeurs d'asile ».

Une telle exception n'est pas prévue par l'article 4*bis* de la loi précitée du 8 août 1983, qui vise les actes d'état civil sans aucune distinction selon les personnes concernées. Elle ne paraît pas non plus découler des règles actuellement applicables aux demandeurs d'asile. En effet, l'article 2 de la même loi prévoit l'inscription au Registre national de toutes les personnes inscrites aux registres de population, registres des étrangers ou encore registres d'attente. On ne voit dès lors pas ce qui pourrait permettre au Roi de ne pas exécuter l'article 4*bis* de la loi précitée du 8 août 1983 en ce qui concerne les actes de naissance d'enfants de demandeurs d'asile.

Interrogée à ce propos, la déléguée du ministre a indiqué que l'inscription des demandeurs d'asile au registre d'attente était une compétence de l'Office des étrangers, en vertu de l'article 1^{er}*bis*, alinéa 1^{er}, 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'. Si l'inscription des demandeurs d'asile au registre d'attente relève effectivement de l'Office des étrangers, il n'empêche que l'autorité qui établit les actes d'état civil les concernant reste l'officier de l'état civil de la commune et que, par conséquent, en vertu de l'article 4*bis* de la loi précitée du 8 août 1983, c'est à cet officier de l'état civil qu'est faite l'obligation d'enregistrer, dans le Registre national, les informations mentionnées dans ces actes ².

À l'article 4, § 1^{er}/1, en projet, l'alinéa 3 sera dès lors omis ³.

4. L'article 2 du projet, qui introduit un paragraphe 4 à l'article 6 de l'arrêté royal précité du 3 avril 1984, établit une distinction, concernant le contrôle de l'exactitude des données, entre les actes de naissance, d'une part, et les actes de mariage et les actes de décès, d'autre part. Dans le premier cas, l'agent visé au paragraphe 1^{er} de l'article 6 est habilité à compléter éventuellement les données figurant sur l'acte de naissance. Dans le deuxième cas, il est tenu d'avertir l'officier de l'état civil, qui entamera une procédure de rectification selon la procédure prévue par les articles 99 et 100 du Code civil ou celle fixée par les articles 1383 à 1385 du Code judiciaire.

² Admettre, contrairement à ce que prévoit l'article 4*bis* de la loi précitée du 8 août 1983, que l'inscription dans le Registre national des informations mentionnées dans les actes d'état civil relève de l'Office des étrangers nécessite une modification législative.

³ Si l'on retire l'exception, il n'est plus nécessaire de préciser les actes visés puisque, par hypothèse, ils le sont tous.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui permet, en ce qui concerne les actes de naissance, d'établir une procédure de « rectification » plus souple, dérogatoire à celles qui sont prévues par le Code civil et le Code judiciaire.

De l'accord de la déléguée du ministre, l'article 6, § 4, en projet sera modifié afin de soumettre tous les actes de l'état civil à la procédure prévue actuellement à l'alinéa 2 en projet ⁴.

*

⁴ Il conviendra en outre de supprimer, dans la version française de la seconde phrase de l'alinéa 2 actuel, les mots « de décès » après les mots « l'acte ».

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

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan artikel 4bis van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’, dat luidt als volgt:

“De ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de akte van burgerlijke stand werd opgesteld registreert in het Rijksregister de informatiegegevens vermeld in artikel 3, eerste lid, en opgenomen in deze akte.

De Koning stelt de procedure en nadere regels vast van deze registratie evenals van de procedure van verificatie van de informatiegegevens door de overheden bedoeld in artikel 4, eerste lid.”

Die bepaling moet derhalve uitdrukkelijk worden vermeld in het eerste lid van de aanhef.

2. Het ontworpen artikel 4, § 1/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1984 ‘betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en betreffende het bijhouden en de controle van de informaties’ meer dan een parafrase van het eerste lid van artikel 4bis van de wet van 8 augustus 1983. Een dergelijke werkwijze is te mijden.¹

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 80.

Het is beter het ontworpen eerste lid en het ontworpen tweede lid samen te voegen als volgt:

“De gegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen worden overeenkomstig artikel 4*bis* van dezelfde wet in het Rijksregister van de natuurlijke personen opgenomen door de ambtenaar van de burgerlijke stand die de akte van burgerlijke stand opstelt. Deze opname vindt gelijktijdig met het opstellen van die akte plaats”.

3. Het ontworpen artikel 4, § 1/1, derde lid, bepaalt dat het ontworpen besluit niet geldt voor “geboorteaktes van kinderen van asielaanvragers”.

Artikel 4*bis* van de voornoemde wet van 8 augustus 1983, dat betrekking heeft op de akten van burgerlijke stand zonder enig onderscheid op basis van de betrokken personen, voorziet niet in een dergelijke uitzondering. Deze lijkt evenmin voort te vloeien uit de regels die thans voor asielaanvragers gelden. Artikel 2 van dezelfde wet bepaalt immers dat alle personen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters, in de vreemdelingenregisters of in het wachtregister, in het Rijksregister worden ingeschreven. Het valt derhalve niet in te zien op grond waarvan de Koning kan beslissen geen uitvoering te verlenen aan artikel 4*bis* van de voornoemde wet van 8 augustus 1983 wat de geboorteakten van kinderen van asielaanvragers betreft.

Toen haar die vraag is gesteld, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat de inschrijving van de asielaanvragers in het wachtregister tot de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken behoort, krachtens artikel 1*bis*, eerste 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’. De inschrijving van de asielaanvragers in het wachtregister behoort inderdaad tot de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken, maar dat neemt niet weg dat de overheidsinstantie die de akten van de burgerlijke stand betreffende deze personen opstelt, nog steeds de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente is, en dat krachtens artikel 4*bis* van de voornoemde wet van 8 augustus 1983 op hem dus de verplichting rust de informatiegegevens die in die akten zijn vermeld, in het Rijksregister op te nemen.²

Het derde lid van het ontworpen artikel 4, § 1/1, moet dus worden weggelaten.³

4. Artikel 2 van het ontwerp, dat een paragraaf 4 in artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 3 april 1984 invoegt, voert inzake de controle van de juistheid van de gegevens, een onderscheid in tussen enerzijds de geboorteakten en anderzijds de huwelijks- en overlijdensakten. In het eerstgenoemde geval is de ambtenaar bedoeld in paragraaf 1 van artikel 6 gemachtigd de gegevens die op de geboorteakte voorkomen in voorkomend geval aan te vullen. In het tweede geval moet hij de ambtenaar van de burgerlijke stand op de hoogte brengen, die een procedure voor de verbetering zal opstarten volgens het voorschrift van de artikelen 99 en 100

² Om, in tegenstelling tot wat in artikel 4*bis* van de voornoemde wet van 8 augustus 1983 is bepaald, de Dienst Vreemdelingenzaken bevoegd te maken om de informatiegegevens die in de akten van de burgerlijke stand zijn vermeld op te nemen in het Rijksregister, is een wetswijziging nodig.

³ Wanneer de uitzonderingsbepaling wordt geschrapt, is het niet meer nodig nader aan te geven welke akten bedoeld worden, aangezien het dan per definitie om alle akten gaat.

van het Burgerlijk Wetboek of volgens het voorschrift van de artikelen 1383 tot 1385 van het Gerechtelijk Wetboek.

Het is de Raad van State niet duidelijk op welke grond voor de geboorteakten een minder strenge verbeteringsprocedure kan worden vastgesteld die afwijkt van de procedures waarin het Burgerlijk Wetboek en het Gerechtelijk Wetboek voorzien.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het ontworpen artikel 6, § 4, moet worden gewijzigd opdat de procedure waarin het ontworpen tweede lid thans voorziet, voor alle akten van de burgerlijke stand geldt.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴ Bovendien moeten in de Franse tekst van de tweede zin van het huidige tweede lid de woorden “de décès” na de woorden “l’acte” worden weggelaten.