



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.607/2
du 11 juillet 2016

sur

un projet d'arrêté royal
'instituant un Comité de
Concertation des utilisateurs du
Registre national des personnes
physiques et abrogeant l'arrêté
royal du 12 août 1994
instituant un Comité des
utilisateurs du Registre
national des personnes
physiques'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.607/2
van 11 juli 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot oprichting van een
Overlegcomité van de
gebruikers van het
Rijksregister van de natuurlijke
personen en tot opheffing van
het koninklijk besluit van
12 augustus 1994 tot oprichting
van een Comité van de
gebruikers van het
Rijksregister van de natuurlijke
personen'

Le 13 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'instituant un Comité de Concertation des utilisateurs du Registre national des personnes physiques et abrogeant l'arrêté royal du 12 août 1994 instituant un Comité des utilisateurs du Registre national des personnes physiques'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juillet 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première 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 11 juillet 2016.

*

Op 13 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van een Overlegcomité van de gebruikers van het Rijksregister van de natuurlijke personen en tot opheffing van het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 tot oprichting van een Comité van de gebruikers van het Rijksregister van de natuurlijke personen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste 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 11 juli 2016.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

1. Le projet d'arrêté tend à créer et à organiser, auprès du Service public fédéral Intérieur, un « Comité de Concertation des utilisateurs du Registre national des personnes physiques ».

Sur les éventuelles implications que peut susciter la création de pareil organe quant au respect du domaine d'intervention du pouvoir législatif, la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État s'est fixée dans le sens indiqué ci-après sur les questions du type de celles que suscite le projet.

Il résulte des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution qu'en principe les organes rattachés au pouvoir exécutif doivent être créés et réglés par celui-ci, et non pas par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière. Toutefois, dans certaines hypothèses, c'est au législateur qu'il revient de créer un tel organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres et les règles essentielles de son fonctionnement ; ainsi en va-t-il, en particulier, lorsque l'intervention de l'organe en question est conçue comme étant obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, par exemple l'obligation imposée à des institutions déterminées de faire des propositions de candidats en vue de composer l'organe considéré¹.

En l'espèce, il ressort du projet d'arrêté que divers autorités, organismes et instances sont chargés de désigner des représentants en vue de composer cet organe.

Une disposition législative est donc requise à cet effet.

2. Le préambule du projet d'arrêté mentionne la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques'. Toutefois, aucune disposition de cette loi ne prévoit expressément la création d'un organe tel que le Comité de concertation envisagé par le projet d'arrêté.

Le préambule renvoie aussi à l'article 108 de la Constitution. Si cette disposition permet au Roi 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

¹ Voir not. C.E., avis 54.925/4 donné le 19 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 avril 2014 'portant création du Conseil consultatif Genre et Développement'.

les fins qu'il poursuit ², elle ne l'autorise toutefois pas à créer et à organiser sans habilitation expresse un organe dont la création et l'organisation requièrent l'intervention du législateur.

L'arrêté en projet est donc dépourvu de fondement légal.

3. Le projet n'est en conséquence pas examiné plus avant.

En ce qui concerne la représentation des autorités, organismes et instances dépendant des entités fédérées, il est toutefois en outre renvoyé à l'avis 49.794-49.795/VR/3 ³.

*

² Sur la portée et les limites du pouvoir réglementaire général d'exécution des lois que l'article 108 de la Constitution reconnaît au Roi, lire Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 744 ; les conclusions du procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, *J.T.*, 1963, p. 589 ; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, n° 16.

³ C.E., avis 49.794-49.795/VR/3 donné le 28 juin 2011 sur deux propositions de loi dont l'une est devenue la loi du 23 mai 2013 'réglementant les qualifications requises pour poser des actes de médecine esthétique non chirurgicale et de chirurgie esthétique', *Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-62/2, pp. 9 et 10.

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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerpbesluit strekt tot de oprichting en de organisatie van een “Overlegcomité van de gebruikers van het Rijksregister van de natuurlijke personen” bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken.

Wat de eventuele gevolgen van de oprichting van een dergelijk orgaan voor het bevoegdheidsdomein van de wetgevende macht betreft, ligt de vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de lijn van wat hierna wordt aangegeven over gelijkaardige vragen als die welke het ontwerp doet rijzen.

Uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet volgt dat de organen die ressorteren onder de uitvoerende macht in principe door die macht moeten worden opgericht en georganiseerd en niet door de wetgever, die zich niet mag mengen in die materie. In bepaalde gevallen staat het evenwel aan de wetgever om een dergelijk orgaan op te richten, de opdrachten en de samenstelling ervan te bepalen, alsmede de eventueel aan de leden toegekende vergoedingen of bezoldigingen en de essentiële regels inzake de werkwijze ervan te bepalen; dat is in het bijzonder zo wanneer de raadpleging van het orgaan in kwestie verplicht is of wanneer de adviezen ervan de overheid kunnen binden, of nog wanneer verplichtingen worden opgelegd aan derden, zoals de verplichting voor bepaalde instellingen om kandidaten voor te dragen met het oog op de samenstelling van het betrokken orgaan.¹

In casu volgt uit het ontwerpbesluit dat verschillende overheden, instellingen en instanties worden belast met het aanwijzen van vertegenwoordigers met het oog op de samenstelling van dat orgaan.

Dat alles mag dan ook alleen bij wettelijke bepaling geregeld worden.

2. In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt melding gemaakt van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Geen enkele bepaling van die wet voorziet echter uitdrukkelijk in de oprichting van een orgaan zoals het in het ontwerpbesluit beoogde Overlegcomité.

¹ Zie inzonderheid RvS, advies 54.925/4 van 19 februari 2014 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 2 april 2014 ‘tot oprichting van de Adviesraad Gender en Ontwikkeling’.

In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 108 van de Grondwet. 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,² geeft ze Hem echter niet de bevoegdheid om zonder uitdrukkelijke machtiging een orgaan op te richten en te organiseren waarvan de oprichting en de organisatie dienen uit te gaan van de wetgever.

Bijgevolg heeft het ontworpen besluit geen rechtsgrond.

3. Het ontwerp wordt derhalve niet nader onderzocht.

Wat de vertegenwoordiging betreft van de overheden, de instellingen en de instanties die onder de deelentiteiten ressorteren, wordt evenwel bovendien verwezen naar advies 49.794-49.795/VR/3.³

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

² In verband met de draagwijdte en de beperkingen van de algemene verordeningsbevoegdheid inzake tenuitvoerlegging van de wetten, die artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleent, zie Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25, en 23 september 1993, *Pas.* 1993, I, 744; de conclusie van procureur-generaal W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH voor Cass. 17 mei 1963, *JT* 1963, 589; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, nr. 16.

³ RvS, advies 49.794-49.795/VR/3 van 28 juni 2011 over twee wetsvoorstellen waarvan er een geleid heeft tot de wet van 23 mei 2013 ‘tot regeling van de vereiste kwalificaties om ingrepen van niet-heelkundige esthetische geneeskunde en esthetische heelkunde uit te voeren’, *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-62/2, 9 en 10.