



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.080/2
du 21 octobre 2020

advies 68.080/2
van 21 oktober 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux recherches à des fins
généalogiques, historiques ou
scientifiques dans les actes de
l'état civil, et accordant l'accès
à la BAEC aux Archives
générales du Royaume et
Archives de l'État'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'over de genealogische,
historische of
wetenschappelijke
opzoeken in de akten van de
burgerlijke stand en tot
verlening van de toegang tot de
DABS aan het Algemeen
Rijksarchief en Rijksarchief in
de Provinciën'

Le 23 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments, et Ministre des Affaires européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux recherches à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques dans les actes de l'état civil, et accordant l'accès à la BAEC aux Archives générales du Royaume et Archives de l'État'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 octobre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, 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 21 octobre 2020.

*

Op 23 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met de Regie van Gebouwen, en minister van Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'over de genealogische, historische of wetenschappelijke opzoekingen in de akten van de burgerlijke stand en tot verlening van de toegang tot de DABS aan het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, 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 21 oktober 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

INTITULÉ

Tel qu'il est rédigé, le projet ne se limite pas à régler les recherches à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques dans les actes de l'état civil et à accorder l'accès à la BAEC aux Archives générales du Royaume et Archives de l'État.

Ainsi, conformément à l'article 29, § 2, alinéa 3, du Code civil, visé à l'alinéa 1^{er} du préambule parmi les fondements légaux du projet, le chapitre 2 de celui-ci fixe de manière générale, à l'article 5, une modalité d'obtention d'un extrait ou d'une copie d'actes publics de l'état civil et, à l'article 6, des modalités de consultation de pareils actes qui ont été établis avant le 31 mars 2019 et qui ne sont pas disponibles dans la banque de données d'actes de l'état civil (BAEC), sans que l'obtention ou la consultation de ces actes soient limitées à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques.

L'intitulé sera complété en conséquence.

PRÉAMBULE

1. Aux termes de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 13 avril 2019 'portant création d'un Code civil et y insérant un livre 8 « La preuve »',

« [à] compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Code civil du 21 mars 1804 portera l'intitulé 'ancien Code civil' ».

Il résulte de l'article 75, alinéa 1^{er}, de cette loi que cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2020.

Si le projet devait être adopté à partir de cette dernière date, les mots « le Code civil », à l'alinéa 1 du préambule, devraient être remplacés par « l'ancien Code civil ».

Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

2. Pour les motifs exposés dans l'observation n° 2 formulée sous l'article 3 du projet, le préambule doit être complété par deux alinéas visant respectivement l'article 29, § 4, du Code civil, remplacé par la loi du 18 juin 2018, et l'arrêté royal du 3 février 2019 'fixant les modèles d'extraits et des copies d'actes de l'état civil'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Compte tenu de l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code civil et de l'article 1^{er}, 3°, du projet à l'examen, il y a lieu de rédiger le 4° comme suit :

« 4° les actes de l'état civil non publics : les actes de décès de cinquante ans et moins, les actes de mariage de septante-cinq ans et moins et les autres actes de l'état civil de cent ans et moins ; ».

Il est vrai que l'article 29, § 1^{er}, alinéa 2, du Code civil utilise, pour viser l'hypothèse alternative à celle des « actes de décès de plus de cinquante ans », des « actes de mariage de plus de septante-cinq ans » et des « autres actes de plus de cent ans », qui caractérise la notion d'acte de l'état civil public à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, celle d'« actes [...] de [...] moins de cinquante, septante-cinq et cent ans] ».

Il résulte toutefois bien de l'économie et de la succession des deux premiers alinéas de l'article 29, § 1^{er}, du Code civil que c'est par rapport à la règle énoncée à l'alinéa 1^{er} que l'alternative doit être logiquement exposée. Il conviendra en conséquence de rectifier sur ce point le rapport au Roi, qui énonce au premier alinéa de son sous-titre 'Des actes publics de l'état civil' que « [l]es actes de l'état civil publics sont [...] aussi des actes qui ont *exactement* cinquante, septante-cinq, ou cent ans respectivement ».

2. Au 5°, pour reproduire de manière fidèle l'intitulé du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', les signes et mots « (règlement général sur la protection des données) » doivent être insérés à la fin de la définition du règlement général sur la protection des données.

Article 3

1. Dans un souci de clarté normative, plutôt que prévoir à l'article 3, § 1^{er}, du projet une disposition dérogatoire à l'arrêté royal du 3 février 2019, mieux vaudrait, à la fin du projet, insérer une disposition modificative en ce sens de cet arrêté royal.

Il en résulte que le préambule du projet devrait être complété par deux alinéas visant respectivement l'article 29, § 4, du Code civil, remplacé par la loi du 18 juin 2018, qui procure le fondement légal à l'arrêté royal du 3 février 2019 ¹, et ce dernier arrêté royal lui-même, en raison du fait qu'il serait modifié par le projet ².

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 26 et 27.

² *Ibid.*, recommandations n^{os} 29 et 30.

2. Dès lors que la délivrance de certains extraits et copies d'actes de l'état civil dans le cadre du présent arrêté ne se réalise pas nécessairement à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques, ainsi qu'en témoigne la généralité du champ d'application du chapitre 2 du projet, il y a lieu de revoir l'article 3, § 2, en manière telle que seuls les extraits et copies d'actes de l'état civil délivrés dans le cadre du présent arrêté à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques portent la mention « délivré à des fins généalogiques, historiques ou scientifiques ».

Article 4

1. L'article 4 prévoit que la délivrance de copies et d'extraits d'actes de l'état civil et la consultation de ces actes se font aux frais du demandeur.

Il résulte de l'article 173 de la Constitution qu'une contribution financière peut uniquement être exigée du citoyen, sous la forme d'une redevance, s'il existe un fondement légal à cette fin. Pour que l'article 173 soit applicable, il suffit que le paiement soit imposé par l'autorité³.

2. Invité à indiquer le fondement légal permettant d'exiger une contribution financière, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Wat de vergoeding voor de aanvragen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand betreft : voor de inwerkingtreding van de wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, was het oude artikel 45 BW van toepassing. Dat oud artikel 45 BW regelde de afgifte van uittreksels en afschriften, ook in het kader van genealogische opzoeken, maar voorzag niet in een vergoeding.

Les frais réclamés aux demandeurs étaient toujours repris comme des redevances communales. In Vlaanderen vb. legt de Omzendbrief KB/ABB 2019/2 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur betreffende de gemeentefiscaliteit uit dat afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand als bestuursdocumenten worden beschouwd op welke basis de vestiging van een retributie mogelijk is. En Wallonie, les règlements communaux sont en principe basés sur le Règlement général de la comptabilité communale repris à l'article L1315-1 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) de la Région wallonne.

³ Voir en ce sens, notamment, l'avis n° 35.241/3 donné le 14 juillet 2003 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/35241.pdf>).

Voir également en ce sens l'avis n° 66.830/2 donné le 13 janvier 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 mars 2020 'portant l'introduction de la Banque des actes notariés', observation formulée sous l'article 14 :

« En application de l'article 173 de la Constitution, qui impose au législateur de déterminer formellement les cas dans lesquels une rétribution pourra être exigée des citoyens, l'article 18^{quater} de la loi du 16 mars 1803 dispose que,

'[p]our le financement de la création et du maintien de la Banque des actes notariés, tel que prévue à l'article 18, une redevance, dont le montant et les modalités de paiement sont fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, est imputée à l'occasion du dépôt'.

Il se déduit de cette disposition légale que les deux dernières phrases du paragraphe 3, alinéa 2, doivent être omises puisqu'elles créent la faculté de prélever une forme de redevance pour un cas qui n'est pas envisagé à l'article 18^{quater} de la loi, à savoir le cas d'un accès à la Banque des actes notariés ayant lieu en dehors de l'hypothèse du dépôt, et dont le montant et les modalités ne sont en outre pas fixés par le Roi mais sont laissés à la discrétion du gestionnaire de la Banque des actes notariés » (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66830.pdf>).

Des frais pouvaient être réclamés pour la délivrance de documents (copies d'actes, extraits, ...), mais également pour le temps consacré à une recherche d'archives (taux horaire).

C'est le Conseil communal qui décide de ces redevances.

Aan dat principe wordt niet geraakt. Huidig artikel 29 BW herneemt de principes van het oude artikel 45 BW en dus blijft de regeling ivm gemeentelijke retributies van toepassing. Het ontwerp van KB wijzigt daar niets aan.

Dit principe wordt bevestigd in het ontwerp van KB.

Wat het Rijksarchief betreft, kan ik u de volgende informatie geven die het Rijksarchief mij kon meedelen.

Het Rijksarchief is een Staatsdienst met afzonderlijk beheer.

De wettelijke basis is :

– Archiefwet van 24 juni 1955 (B.S. 12-08-1955) gewijzigd bij wet van 6 mei 2009 (B.S. 19-05-2009)

Art. 1^{er}. Archiefdocumenten meer dan dertig jaar oud, bewaard door de rechtbanken der rechterlijke macht, de Raad van State, de Rijksbesturen en de provincies en de openbare instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen worden, behoudens regelmatige vrijstelling in goede, geordende en toegankelijke staat naar het Rijksarchief overgebracht.

[...]

Art. 3. De ingevolge het eerste artikel, lid I, in het Rijksarchief overgebrachte stukken zijn openbaar. De Koning bepaalt de regelen volgens welke zij aan het publiek ter inzage kunnen gegeven worden, met name de toegang tot en de werking van de leeszaal, de materiële voorwaarden die de toegang tot documenten beperken en de voorwaarden voor reproductie.

– koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 waarbij de onder de voor het Wetenschapsbeleid bevoegde Minister ressorterende wetenschappelijke instellingen van de Staat opgericht worden als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, gewijzigd bij de programmawet (I) van 24 december 2002;

– koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van de federale wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, de artikelen 5, 7° en 46, § 1;

– ministerieel besluit van 23 maart 2005 tot vaststelling van de tarieven voor prestaties geleverd door het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 14 juli 2008, 25 mei 2009, 2 september 2011 en 25 mei 2018.

Die tarieven zijn geldig voor alle prestaties van het RA (opzoeken, reproducties, enz.).

De bepalingen in het ontwerp van KB hebben betrekking op akten die aan het Rijksarchief werden overgemaakt in toepassing van de Archiefwet. Het Rijksarchief kan dus dergelijke vergoedingen vragen.

Wat artikel 4, § 2 van het ontwerp-KB betreft verwijst de operationeel beheerder (FOD Binnenlandse Zaken – Rijksregister) naar het Koninklijk besluit van 3 juli 2020

betreffende de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven zijn. De DABS is ondergebracht in de infrastructuuromgeving van het Rijksregister ».

3. L'article 45 du Code civil, dans sa version antérieure à son remplacement par la loi du 18 juin 2018 'portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges', disposait ce qui suit :

« § 1. Toute personne peut se faire délivrer par les dépositaires des registres de l'état civil, à l'exception des greffes des tribunaux de première instance, des extraits des actes inscrits dans ces registres. Ces extraits ne mentionnent pas la filiation des personnes que ces actes concernent.

Seules les autorités publiques, la personne que l'acte concerne, son conjoint ou son conjoint survivant, son représentant légal, ses ascendants, ses descendants, ses héritiers, leur notaire et leur avocat peuvent obtenir une copie conforme d'un acte de l'état civil datant de moins de cent ans, ou un extrait de cet acte mentionnant la filiation des personnes que l'acte concerne.

Le tribunal de la famille peut, sur demande verbale ou écrite de toute personne justifiant d'un intérêt familial, scientifique ou de tout autre intérêt légitime, autoriser, sans autre forme de procès ni frais, à faire effectuer des recherches déterminées ou à faire délivrer une copie conforme ou un extrait mentionnant la filiation des personnes que l'acte concerne.

La demande est adressée au tribunal de la famille de l'arrondissement dans lequel le registre est déposé ou, s'il s'agit des registres détenus par les agents diplomatiques ou consulaires ou par les officiers de l'armée chargés de la rédaction des actes de l'état civil concernant les militaires hors du territoire du royaume, au tribunal de la famille de Bruxelles.

Les actes inscrits dans les registres ainsi que les copies certifiées conformes à ces actes et dûment scellées font foi jusqu'à inscription de faux.

§ 2. Les copies conformes et les extraits portent la date de leur délivrance; ils sont revêtus, sans frais, du sceau de l'administration communale.

Les copies conformes et les extraits destinés à servir à l'étranger qui doivent être soumis à la légalisation, sont légalisés par le Ministre des affaires étrangères ou par le fonctionnaire qu'il délègue à cette fin.

Les copies conformes et les extraits destinés à servir en Belgique ou à l'étranger sans devoir être soumis à la législation peuvent être délivrés par les agents de l'administration communale spécialement délégués à cette fin par l'officier de l'état civil. La signature des agents de l'administration communale doit être précédée de la mention de la délégation qu'ils ont reçue.

§ 3. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la délivrance d'extraits qui mentionnent la modification de l'enregistrement du sexe n'est pas autorisée vis-à-vis des actes modifiés en application de l'article 62bis ou de l'article 1385quaterdecies, § 3 du Code judiciaire.

Des copies conformes de ces actes peuvent uniquement être délivrées à la personne que l'acte concerne, à son représentant légal, à ses héritiers, à leur notaire et à leur avocat. Les autorités publiques peuvent en obtenir une copie conforme dans la mesure où il est démontré que cela se justifie par des motifs liés à l'état de la personne ».

Cette disposition, pas plus que les actuels articles 29 ou 79 du Code civil, ne prévoit le paiement d'une contribution financière ⁴.

4. Selon l'article 4, § 1^{er}, 1^o, du projet, lorsque les copies et extraits d'actes de l'état civil sont délivrés par l'officier de l'état civil à des fins généalogiques ou que la consultation de ces actes aux mêmes fins se fait à l'intervention de l'officier de l'état civil, la contribution est fixée par le collège des bourgmestre et échevins.

Selon le délégué du Ministre, en prenant l'exemple de la Wallonie, la contribution serait établie sur la base de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui dispose que

« [l]e Gouvernement arrête les règles budgétaires, financières et comptables des communes, ainsi que celles relatives aux modalités d'exercice des fonctions de leurs comptables ».

Cette disposition ne peut être qualifiée de fondement légal au sens de l'article 173 de la Constitution ⁵.

Plus fondamentalement et plus généralement, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, troisième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est demeurée compétente pour les « règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil » ⁶.

Ces dispositions de la Nouvelle loi communale sont rédigées comme suit :

– Art. 125 : « Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres de l'état civil.

Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège, remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres.

En cas d'empêchement de l'officier délégué, il sera remplacé momentanément par le bourgmestre, échevin ou conseiller, dans l'ordre des nominations respectives » ;

– Art. 126 : « Le bourgmestre et l'officier de l'état civil peuvent, chacun en ce qui le concerne, déléguer à des agents de l'administration communale :

1^o la délivrance d'extraits ou copies d'actes autres que des actes de l'état civil ;

2^o la délivrance d'extraits des registres de population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres ;

⁴ Comp. avec l'arrêté royal du 3 juillet 2020 'relatif aux rétributions auxquelles donnent lieu les prestations du Registre national des personnes physiques', qui trouve son fondement légal dans l'article 7 de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques' (voir l'avis n° 67.306/2 donné le 17 mai 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 juillet 2020 'relatif aux rétributions auxquelles donnent lieu les prestations du Registre national des personnes physiques', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67306.pdf>).

⁵ Comp. avec, par exemple, les articles L1122-10 et L1122-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui prévoient le paiement d'une redevance pour la délivrance de copies des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune ou la délivrance de l'ordre du jour du conseil communal.

⁶ Voir en ce sens, C.C., 3 mai 2012, n° 57/2012, B.19.

3° la légalisation de signatures ;

4° la certification conforme de copies de documents.

Cette faculté vaut pour les documents destinés à servir en Belgique ou à l'étranger, à l'exception de ceux qui doivent être légalisés par le Ministre des Relations extérieures ou par le fonctionnaire qu'il délègue à cette fin.

La signature des agents de l'administration communale délégués tant en vertu du présent article que de l'article 45 du Code civil devra être précédée de la mention de la délégation qu'ils auront reçue.

L'officier de l'état civil peut également déléguer à des agents de l'administration communale la réception des significations, des notifications et des remises des décisions en matière d'état des personnes »⁷ ;

– Art. 127 : « Pour la tenue des actes de l'état civil, le Roi peut, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et après avoir pris l'avis de la députation permanente, diviser le territoire de la commune en districts dont Il fixe les limites.

Dans chaque district, les actes de l'état civil sont dressés et les registres conservés dans un local qui est spécialement affecté à cette destination.

Dans le cas où des organes territoriaux intracommunaux ont été créés conformément à l'article 41 de la Constitution, les districts de l'état civil se confondent automatiquement avec lesdits organes.

Les tables annuelles et décennales sont dressées séparément pour chaque district et communiquées, en copie, à chacun des autres districts.

Lorsque les fonctions d'officier de l'état civil sont déléguées, le collège peut, par dérogation à l'article 126, les confier à un ou plusieurs échevins dont chacun aura compétence pour un ou plusieurs districts » ;

– Art. 132 : « Le collège des bourgmestre et échevins veille à la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil ; il en dresse les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et empêche qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite du dépôt ».

Il appartient dès lors au législateur fédéral de conférer un fondement légal permettant à l'autorité communale qu'il désigne de fixer les frais de délivrance des copies et d'extraits d'actes de l'état civil et de la consultation de ces actes à des fins généalogiques. Ce fondement ne figure pas dans les dispositions précitées de la Nouvelle loi communale⁸.

La délivrance des extraits et copies des actes de l'état civil est réglée par les articles 28 à 30 de la loi du 18 juin 2018, qui ne prévoient pas l'établissement d'une redevance⁹.

⁷ L'article 126 est reproduit partiellement à l'article L1123-25 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁸ Comp. avec les articles 84 et 87bis (applicable en Région flamande), qui prévoient le paiement d'une redevance pour la délivrance de certaines copies.

⁹ Comp. avec l'article 370/4, du Code civil et l'article 3 de la loi du 15 mai 1987 'relative aux noms et prénoms', insérés par les articles 63 et 120 de la loi du 18 juin 2018, qui prévoient une redevance pour certains actes de l'officier de l'état civil relatifs au changement de prénom ou au changement de nom.

En ce qu'il vise les frais exigés pour la délivrance des copies et d'extraits d'actes de l'état civil par le collège des bourgmestre et échevins à des fins généalogiques et pour la consultation de ces actes au sein des services communaux à pareilles fins, l'article 4, § 1^{er}, 1^o, du projet manque donc de fondement légal.

5. Selon l'article 4, § 1^{er}, 2^o, du projet, lorsque la copie ou l'extrait est délivrée par les Archives de l'État ou que sa consultation se fait auprès de cet organisme, les frais sont fixés selon les conditions énoncées par l'arrêté ministériel du 23 mars 2005 'fixant les tarifs pour des prestations effectuées par les Archives de l'État'.

Selon son préambule, cet arrêté trouve son fondement légal dans l'arrêté royal n° 504 du 31 décembre 1986 'constituant en services de l'État à gestion séparée, les établissements scientifiques de l'État qui relèvent du ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions' et dans « l'arrêté royal du 1^{er} février 2000 fixant les règles organiques de la gestion financière et matérielle des établissements scientifiques de l'État relevant du Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, en tant que services de l'État à gestion séparée, notamment les articles 1^{er}, 2, 5, 7^o, 46, § 1^{er} ». L'arrêté royal n° 504 a été confirmé par la loi du 30 mars 1987 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi'. Il n'habilite toutefois pas explicitement le Roi à fixer une contribution.

Il faut en conclure que l'arrêté royal n° 504 du 31 décembre 1986 ne procure pas le fondement légal requis par l'article 173 de la Constitution.

Il est vrai que l'article 46 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000 'fixant les règles organiques de la gestion des établissements scientifiques fédéraux relevant du Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, en tant que Services de l'État à gestion séparée' dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Sur proposition de la commission de gestion de l'établissement, établie le cas échéant après concertation avec les commissions de gestion d'autres établissements, le Ministre fixe le montant de la redevance pour la fréquentation par le public des collections permanentes de l'établissement concerné, l'utilisation de son infrastructure par des tiers ou la prestation de services réguliers au profit de tiers.

§ 2. La commission de gestion est compétente pour fixer le montant de la redevance pour une activité organisée ou un service presté de manière occasionnelle par l'établissement ».

Cet arrêté royal a été pris, vu l'urgence, sans consultation de la section de législation du Conseil d'État. Dès lors que, comme il vient d'être exposé, l'article 46 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000, portant sur les redevances pouvant être levées pour divers frais exposés par les établissements scientifiques nationaux concernés, ne s'autorise sur ce point d'aucun fondement légal, il ne peut à son tour habiliter valablement le ministre à fixer les redevances concernées. Il ne peut en tout état de cause fonder un autre arrêté royal à habiliter le ministre sur ces questions.

Selon le délégué du Ministre, le fondement légal de la possibilité offerte au Roi de prévoir les redevances dont il est question à l'article 4, § 1^{er}, 2°, du projet et d'habiliter le ministre à cet effet doit être trouvé dans la loi du 24 juin 1955 'relative aux archives'.

Les articles 3, alinéa 1^{er}, seconde phrase, et 4 de cette loi contiennent les habilitations suivantes :

– art. 3, alinéa 1^{er}, seconde phrase : « Le Roi détermine les modalités selon lesquelles [les documents versés aux Archives de l'État en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er},] sont communiqués au public, notamment l'accès et le fonctionnement de la salle de lecture, les conditions matérielles qui limitent l'accès aux documents et les conditions de reproduction »¹⁰ ;

– art. 4 : « Le Roi détermine également les conditions dans lesquelles les documents reposant aux Archives de l'État en vertu de l'article 1^{er}, alinéas 3 et 4, peuvent être consultés, notamment l'accès et le fonctionnement de la salle de lecture, les conditions matérielles qui limitent l'accès aux documents et les conditions de reproduction »¹¹.

Ces dispositions ne peuvent être considérées comme énonçant un « cas » au sens de l'article 173 de la Constitution pour lequel, dans le respect de cette disposition, le législateur aurait « formellement » autorisé la perception d'une rétribution.

L'article 4, § 1^{er}, 2°, du projet ne repose donc sur aucun fondement légal au sens de l'article 173 de la Constitution, s'agissant de la redevance exigée par les Archives de l'État.

6. Quant à l'article 4, § 2, du projet, qui concerne la rétribution des frais exposés par la BAEC pour des recherches à des fins historiques ou scientifiques, indépendamment même du fait qu'il n'est pas admissible de prévoir une habilitation au comité de gestion de la BAEC pour sa fixation, il ne repose, lui non plus, sur aucun fondement légal au titre de l'article 173 de la Constitution.

7. En conclusion, l'article 4, dépourvu de fondement légal, sera omis.

¹⁰ Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 juin 1955, « [l]es documents datant de plus de trente ans conservés par les tribunaux de l'ordre judiciaire, le Conseil d'État, les administrations de l'État[,] les provinces et les établissements publics qui sont soumis à leur contrôle ou à leur surveillance administrative sont déposés – sauf dispense régulièrement accordée – en bon état, ordonnées et accessibles aux Archives de l'État ».

¹¹ L'article 1^{er}, alinéas 3 et 4, de la loi du 24 juin 1955, dispose comme suit : « Il pourra être procédé au versement aux Archives de l'État des documents ayant moins de trente ans et ne présentant plus d'utilité administrative, à la demande des autorités publiques auxquelles elles appartiennent. Les archives appartenant à des particuliers[,] des sociétés ou des associations de droit privé peuvent également être transférées aux Archives de l'État à la demande des intéressés ».

Article 6

Le paragraphe 2 confère notamment un pouvoir réglementaire à l'Archiviste général du Royaume.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique ¹².

Tel n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il s'agit de charger ce fonctionnaire de déterminer les modalités de consultation, ce qui peut limiter le droit à la consultation.

La disposition sera revue en conséquence.

Article 7

Au 4° du paragraphe 2, la notion d'« échelle » se rapportant à la « diffusion des résultats de la recherche » doit être explicitée.

Article 8

La règle, énoncée au paragraphe 5, seconde phrase, selon laquelle la décision négative de la BAEC « contient les motifs du refus », résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Ce segment de phrase doit être omis en raison de l'inutilité de ce rappel, ainsi que du fait que cette manière de procéder laisse à penser qu'il s'agit d'une question relevant des pouvoirs du Roi et qu'il lui serait donc possible de dispenser d'autres actes administratifs de l'obligation de motivation formelle consacrée par la loi précitée.

*

¹² Légisprudence constante : voir récemment l'avis n° 67.490/3 donné le 26 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 7 juillet 2020 'portant exécution de l'arrêté royal du 3 juillet 2020 d'exécution des articles 12, 13, 29, 30, 44, 45, 58 et 59 de la loi du 20 décembre 2019 transposant la Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la Directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67490.pdf>).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

OPSCHRIFT

Zoals het ontwerp is geredigeerd, is het er niet toe beperkt genealogische, historische of wetenschappelijke naspeuringen in de akten van de burgerlijke stand te regelen, en aan het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën toegang te verlenen tot de DABS.

Overeenkomstig artikel 29, § 2, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, dat in het eerste lid van de aanhef als een van de rechtsgronden van het ontwerp wordt vermeld, regelt hoofdstuk 2 van het ontwerp namelijk op algemene wijze, dus zonder beperking tot genealogische, historische of wetenschappelijke doeleinden, hoe een uittreksel of een afschrift van openbare akten van de burgerlijke stand kan worden verkregen (artikel 5) en hoe dergelijke akten die voor 31 maart 2019 zijn opgemaakt en die niet beschikbaar zijn in de Databank voor de Akten van Burgerlijke Stand (DABS) kunnen worden geraadpleegd (artikel 6).

Het opschrift moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

AANHEF

1. Artikel 2, tweede lid, van de wet van 13 april 2019 ‘tot invoering van een Burgerlijk Wetboek en tot invoeging van boek 8 “Bewijs” in dat Wetboek’ luidt als volgt:

“Te rekenen van de inwerkingtreding van de onderhavige wet, zal het Burgerlijk Wetboek van 21 maart 1804 het opschrift ‘oud Burgerlijk Wetboek’ dragen.”

Ingevolge artikel 75, eerste lid, van die wet zal die bepaling op 1 november 2020 in werking treden.

Als het ontwerp vanaf die datum zou worden vastgesteld, moeten de woorden “Burgerlijk Wetboek” in het eerste lid van de aanhef worden vervangen door de woorden “oud Burgerlijk Wetboek”.

Die opmerking geldt voor heel het ontwerp.

2. Om de redenen die hieronder in de tweede opmerking over artikel 3 van het ontwerp worden uiteengezet, moet de aanhef worden aangevuld met twee leden die verwijzen naar respectievelijk artikel 29, § 4, van het Burgerlijk Wetboek, vervangen bij de wet van 18 juni 2018, en het koninklijk besluit van 3 februari 2019 ‘tot vaststelling van de modellen van uittreksels en afschriften van akten van de burgerlijke stand’.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Gelet op artikel 29, § 1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek en op artikel 1, 3°, van het voorliggende ontwerp, dient punt 4° als volgt te worden geredigeerd:

“4° de niet-openbare akten van de burgerlijke stand: de akten van overlijden van vijftig jaar oud en minder, de akten van huwelijk van vijfenzeventig jaar oud en minder en de andere akten van de burgerlijke stand van honderd jaar oud en minder;”.

Artikel 29, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek gebruikt weliswaar het begrip “akten (...) van (...) minder dan vijftig, vijfenzeventig en honderd jaar oud” om te verwijzen naar het andere geval dan het geval waarbij sprake is van “akten van overlijden van meer dan vijftig jaar oud”, “akten van huwelijk van meer dan vijfenzeventig jaar oud” en “andere akten van meer dan honderd jaar oud”, welke omschrijving kenmerkend is voor de definitie van het begrip “openbare akte van de burgerlijke stand” in het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp.

Uit de opzet en de opeenvolging van de eerste twee leden van artikel 29, § 1, van het Burgerlijk Wetboek blijkt echter dat dat andere geval logischerwijze moet worden opgevat in relatie tot de regel die in het eerste lid wordt gegeven. Het verslag aan de Koning zou op dat punt bijgevolg gecorrigeerd moeten worden, aangezien daarin staat dat “[d]e openbare akten van de burgerlijke stand [...] ook [...] akten [zijn] die *exact* vijftig, vijfenzeventig of respectievelijk honderd jaar oud zijn”.

2. Het opschrift van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ moet exact worden overgenomen. Daartoe moet in punt 5° de tekst “(algemene verordening gegevensbescherming)” worden ingevoegd op het einde van de definitie van die verordening.

Artikel 3

1. In plaats van in artikel 3, § 1, van het ontwerp te voorzien in een bepaling die afwijkt van het koninklijk besluit van 3 februari 2019, zou het met het oog op een duidelijke regelgeving beter zijn een wijzigingsbepaling in die zin in te voegen op het einde van het ontwerp.

Als gevolg daarvan zou de aanhef van het ontwerp moeten worden aangevuld met twee leden waarin wordt verwezen naar respectievelijk artikel 29, § 4, van het Burgerlijk Wetboek, vervangen bij de wet van 18 juni 2018, dat de rechtsgrond van het koninklijk besluit van 3 februari 2019 vormt,¹ en dat laatstgenoemde koninklijk besluit zelf, dat immers bij het ontwerp wordt gewijzigd.²

2. Aangezien sommige uittreksels en afschriften van akten van de burgerlijke stand in het kader van het voorliggende besluit niet noodzakelijkerwijze worden afgegeven voor genealogische, historische of wetenschappelijke doeleinden, zoals blijkt uit de algemene werkingssfeer van hoofdstuk 2 van het ontwerp, dient artikel 3, § 2, te worden herzien zodat de vermelding “afgegeven voor genealogische, historische of wetenschappelijke doeleinden” enkel voorkomt op de uittreksels en afschriften van akten van de burgerlijke stand die in het kader van het voorliggende besluit worden afgegeven voor genealogische, historische of wetenschappelijke doeleinden.

Artikel 4

1. Luidens artikel 4 komen de kosten voor de afgifte van afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand en voor de raadpleging van die akten ten laste van de aanvrager.

Uit artikel 173 van de Grondwet vloeit voort dat van de burger enkel een financiële bijdrage in de vorm van een retributie kan worden gevraagd als daar een wettelijke basis voor bestaat. Opdat artikel 173 toepasselijk zou zijn, volstaat het dat de betaling door de overheid wordt opgelegd.³

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 26 en 27.

² *Ibid.*, aanbevelingen 29 en 30.

³ Zie in die zin met name advies 35.241/3, op 14 juli 2003 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de identificatie en registratie van honden’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/35241.pdf>). Zie in die zin ook advies 66.830/2, op 13 januari 2020 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 maart 2020 ‘houdende de invoering van de Notariële Aktebank’, opmerking over artikel 14: “Met toepassing van artikel 173 van de Grondwet, dat de wetgever ertoe verplicht formeel te bepalen in welke gevallen een retributie van de burgers kan worden gevorderd, stelt artikel 18^{quater} van de wet van 16 maart 1803 het volgende: ‘Voor de financiering van de inrichting en het onderhoud van de Notariële Aktebank, zoals bepaald door artikel 18, wordt een vergoeding aangerekend naar aanleiding van de neerlegging, waarvan de hoogte en de betalingsformaliteiten worden bepaald door de Koning na overleg in de Ministerraad’

2. Op de vraag naar de rechtsgrond die het mogelijk maakt een financiële bijdrage te vragen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Wat de vergoeding voor de aanvragen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand betreft : voor de inwerkingtreding van de wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, was het oude artikel 45 BW van toepassing. Dat oud artikel 45 BW regelde de afgifte van uittreksels en afschriften, ook in het kader van genealogische opzoeken, maar voorzag niet in een vergoeding.

Les frais réclamés aux demandeurs étaient toujours repris comme des redevances communales. In Vlaanderen vb. legt de Omzendbrief KB/ABB 2019/2 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur betreffende de gemeentefiscaliteit uit dat afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand als bestuursdocumenten worden beschouwd op welke basis de vestiging van een retributie mogelijk is. En Wallonie, les règlements communaux sont en principe basés sur le Règlement général de la comptabilité communale repris à l'article L1315-1 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) de la Région wallonne.

Des frais pouvaient être réclamés pour la délivrance de documents (copies d'actes, extraits, ...), mais également pour le temps consacré à une recherche d'archives (taux horaire).

C'est le Conseil communal qui décide de ces redevances.

Aan dat principe wordt niet geraakt. Huidig artikel 29 BW herneemt de principes van het oude artikel 45 BW en dus blijft de regeling ivm gemeentelijke retributies van toepassing. Het ontwerp van KB wijzigt daar niets aan.

Dit principe wordt bevestigd in het ontwerp van KB.

Wat het Rijksarchief betreft, kan ik u de volgende informatie geven die het Rijksarchief mij kon meedelen.

Het Rijksarchief is een Staatsdienst met afzonderlijk beheer.

De wettelijke basis is :

– Archiefwet van 24 juni 1955 (B.S. 12-08-1955) gewijzigd bij wet van 6 mei 2009 (B.S. 19-05-2009)

Art. 1^{er}. Archiefdocumenten meer dan dertig jaar oud, bewaard door de rechtbanken der rechterlijke macht, de Raad van State, de Rijksbesturen en de provincies en de openbare instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen worden, behoudens regelmatige vrijstelling in goede, geordende en toegankelijke staat naar het Rijksarchief overgebracht.

(...)

Art. 3. De ingevolge het eerste artikel, lid I, in het Rijksarchief overgebrachte stukken zijn openbaar. De Koning bepaalt de regelen volgens welke zij aan het publiek ter inzage kunnen gegeven worden, met name de toegang tot en de werking van de leeszaal,

Uit die wetsbepaling volgt dat de laatste twee zinnen van paragraaf 3, tweede lid, moeten worden weggelaten. Ze scheppen immers de mogelijkheid om een vorm van retributie te heffen voor een geval waarin artikel 18^{quater} van de wet niet voorziet, namelijk het geval waarin tot de Notariële Aktebank toegang wordt verleend zonder dat er sprake is van een neerlegging en waarvan het bedrag en de modaliteiten ook niet bepaald zijn door de Koning, maar overgelaten worden aan de beoordeling van de beheerder van de Notariële Aktebank.” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66830.pdf>).

de materiële voorwaarden die de toegang tot documenten beperken en de voorwaarden voor reproductie.

– koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 waarbij de onder de voor het Wetenschapsbeleid bevoegde Minister ressorterende wetenschappelijke instellingen van de Staat opgericht worden als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, gewijzigd bij de programmawet (I) van 24 december 2002;

– koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van de federale wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, de artikelen 5, 7^o en 46, § 1;

– ministerieel besluit van 23 maart 2005 tot vaststelling van de tarieven voor prestaties geleverd door het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 14 juli 2008, 25 mei 2009, 2 september 2011 en 25 mei 2018.

Die tarieven zijn geldig voor alle prestaties van het RA (opzoeken, reproducties, enz.).

De bepalingen in het ontwerp van KB hebben betrekking op akten die aan het Rijksarchief werden overgemaakt in toepassing van de Archiefwet. Het Rijksarchief kan dus dergelijke vergoedingen vragen.

Wat artikel 4, § 2 van het ontwerp-KB betreft verwijst de operationeel beheerder (FOD Binnenlandse Zaken – Rijksregister) naar het Koninklijk besluit van 3 juli 2020 betreffende de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven zijn. De DABS is ondergebracht in de infrastructuromgeving van het Rijksregister”.

3. Voordat artikel 45 van het Burgerlijk Wetboek was vervangen bij de wet van 18 juni 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing’, luidde het als volgt:

“§ 1. Een ieder kan zich door de bewaarders van de registers van de burgerlijke stand 7 met uitzondering van de griffies van de rechtbanken van eerste aanleg, uittreksels doen afgeven uit de akten die in deze registers zijn ingeschreven. In die uittreksels wordt geen melding gemaakt van de afstamming van de personen op wie de akten betrekking hebben.

Alleen de openbare overheden, de persoon op wie de akte betrekking heeft, zijn echtgenoot of overlevende echtgenoot, zijn wettelijke vertegenwoordiger, zijn bloedverwanten in de opgaande lijn of nederdalende lijn, zijn erfgenamen, hun notaris en hun advocaat kunnen een eensluidend afschrift verkrijgen van een akte van de burgerlijke stand die minder dan honderd jaar oud is, dan wel een uittreksel uit de akte met de afstamming van de personen op wie de akte betrekking heeft.

De familierechtbank kan, op mondeling of schriftelijk verzoek van een ieder die doet blijken van een familiaal, wetenschappelijk of een ander wettig belang, zonder enige andere vorm van proces en zonder kosten, toestemming verlenen om bepaalde opzoeken te laten verrichten of een eensluidend afschrift of een uittreksel te laten afgeven over de afstamming van de personen op wie de akte betrekking heeft.

Het verzoek wordt gericht aan de familierechtbank van het arrondissement waar het register wordt bewaard; voor de registers gehouden door diplomatieke of consulaire ambtenaren of door legerofficieren die belast zijn met het opmaken van de akten van de burgerlijke stand betreffende militairen buiten het grondgebied van het Rijk, wordt het gericht aan de familierechtbank te Brussel.

De in de registers ingeschreven akten, alsmede de eensluidend verklaarde en behoorlijk gezegelde afschriften daarvan, hebben bewijskracht zolang zij niet van valsheid zijn beticht.

§ 2. De eensluidende afschriften en de uittreksels vermelden de dagtekening van hun afgifte; zij worden kosteloos voorzien van het zegel van het gemeentebestuur.

De eensluidende afschriften en de uittreksels die bestemd zijn om in het buitenland te dienen en waarvan de legalisatie vereist is, worden gelegaliseerd door de Minister van Buitenlandse Zaken of door de ambtenaar die hij daartoe machtigt.

De eensluidende afschriften en de uittreksels die bestemd zijn om in België of in het buitenland te dienen en die niet gelegaliseerd behoeven te worden, mogen worden afgegeven door de beambten van het gemeentebestuur die daartoe speciaal zijn gemachtigd door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Vóór de handtekening van de beambten van het gemeentebestuur moet melding worden gemaakt van de ontvangen machtiging.

§ 3. In afwijking van paragraaf 1, mogen uit de akten die gewijzigd werden met toepassing van artikel 62*bis* of artikel 1385*quaterdecies*, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek geen uittreksels met vermelding van de aanpassing van de registratie van het geslacht worden afgeleverd.

Eensluidende afschriften uit deze akten kunnen slechts worden afgeleverd aan de persoon op wie de akte betrekking heeft, zijn wettelijke vertegenwoordiger, zijn erfgenamen, hun notaris en hun advocaat. De openbare overheden kunnen een eensluidend afschrift verkrijgen voor zover wordt aangetoond dat dit noodzakelijk is om redenen die verband houden met de staat van de persoon.”

Die bepaling voorziet evenmin als de huidige artikelen 29 of 79 van het Burgerlijk Wetboek in de betaling van een financiële bijdrage.⁴

4. Volgens artikel 4, § 1, 1°, van het ontwerp stelt het college van burgemeester en schepenen de bijdrage vast die verschuldigd is wanneer afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand voor genealogische doeleinden hetzij door de ambtenaar van de burgerlijke stand worden afgegeven hetzij bij die ambtenaar worden geraadpleegd.

⁴ Vergelijk met het koninklijk besluit van 3 juli 2020 ‘betreffende de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven’, dat zijn rechtsgrond ontleent aan artikel 7 van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ (zie advies 67.306/2, op 17 mei 2020 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 juli 2020 ‘betreffende de vergoedingen waartoe de prestaties van het Rijksregister van de natuurlijke personen aanleiding geven’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67306.pdf>).

Volgens de gemachtigde van de minister zou, bv. in Wallonië, de bijdrage worden vastgesteld volgens artikel L1315-1 van het Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, dat als volgt luidt:

“De regering stelt de begrotings-, financiële en boekhoudkundige regels van de gemeenten, evenals de regels betreffende de wijze van uitoefening van de functies van hun rekenplichtigen, vast”.

Die bepaling kan niet worden beschouwd als een rechtsgrond in de zin van artikel 173 van de Grondwet.⁵

Fundamenteler nog is dat, meer algemeen gesproken, de federale overheid krachtens artikel 6, § 1, VIII, 1°, derde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ nog altijd bevoegd blijft voor de “de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe gemeentewet, voor zover zij de registers van de burgerlijke stand betreffen”.⁶

Die bepalingen van de nieuwe gemeentewet luiden als volgt:

– Art. 125: “Het college van burgemeester en schepenen is belast met het houden van de registers van de burgerlijke stand.

De burgemeester, of een schepen daartoe aangewezen door het college, vervult de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand en is er inzonderheid mee belast om alles wat de akten en het houden van de registers betreft, stipt te doen nakomen.

Is de gemachtigde ambtenaar van de burgerlijke stand verhinderd, dan wordt hij tijdelijk vervangen door de burgemeester, of door een schepen of een raadslid in de volgorde van de onderscheiden benoemingen”.

– Art. 126: “De burgemeester en de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen ieder wat hem betreft, beambten van het gemeentebestuur machtigen tot:

1° het afgeven van uittreksels uit of afschriften van andere akten dan die van de burgerlijke stand;

2° het afgeven van uittreksels uit de bevolkingsregisters en van getuigschriften die geheel of ten dele aan de hand van die registers zijn opgemaakt;

3° het legaliseren van handtekeningen;

4° het voor eensluidend verklaren van afschriften van stukken.

Die bevoegdheid geldt voor de stukken bestemd om in België of in het buitenland te dienen, met uitzondering van diegene die moeten gelegaliseerd worden door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen of door de ambtenaar die hij daartoe machtigt.

Boven de handtekening van de beambten van het gemeentebestuur, aan wie de machtiging bedoeld bij dit artikel of bij artikel 45 van het Burgerlijk Wetboek is verleend, moet van die machtiging melding worden gemaakt.

⁵ Vergelijk bijvoorbeeld met de artikelen L1122-10 en L1122-14 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, waarin wordt voorzien in de betaling van een vergoeding voor de afgifte van afschriften van akten en stukken betreffende het bestuur van de gemeente of voor de afgifte van de agenda van de gemeenteraad.

⁶ Zie in die zin GwH 3 mei 2012, nr. 57/2012, B.19.

De ambtenaar van de burgerlijke stand kan eveneens beambten van het gemeentebestuur machtigen tot het ontvangen van betekeningen, kennisgevingen en terhandstellingen van beslissingen inzake de staat van personen”.⁷

– Art. 127: “Voor het houden van de akten van de burgerlijke stand kan de Koning, wanneer uitzonderlijke omstandigheden dit wettigen en na het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad te hebben ingewonnen, het grondgebied van de gemeente verdelen in districten, waarvan Hij de grenzen bepaalt.

In elk district worden de akten van de burgerlijke stand opgemaakt en de registers bewaard in een speciaal daartoe bestemd lokaal.

Daar waar toepassing is gemaakt van de inrichting van binnengemeentelijke territoriale organen overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet, vallen de districten van de burgerlijke stand daarmee automatisch samen.

De jaarlijkse en tienjaarlijkse tabellen worden voor elk district afzonderlijk opgemaakt en in afschrift meegedeeld aan elk van de andere districten.

Wordt de bediening van de ambtenaar van de burgerlijke stand niet door de burgemeester uitgeoefend, dan kan het college van burgemeester en schepenen daartoe, in afwijking van artikel 126, een of meer schepenen aanwijzen, die elk voor een of meer districten bevoegd zullen zijn.”

– Art. 132: “Het college van burgemeester en schepenen zorgt voor de bewaring van het archief, van de titels en van de registers van de burgerlijke stand; het maakt daarvan, alsmede van charters en andere oude bescheiden der gemeente, inventarissen op in tweevoud en belet dat enig stuk verkocht of uit de bewaarplaats weggenomen wordt.”

Bijgevolg staat het aan de federale wetgever om te voorzien in een rechtsgrond op basis waarvan de gemeentelijke overheid die hij aanwijst, de kosten kan vaststellen voor de afgifte van afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand en voor de raadpleging van die akten voor genealogische doeleinden. Die rechtsgrond bevindt zich niet in de voornoemde bepalingen van de nieuwe gemeentewet.⁸

De afgifte van de uittreksels en afschriften van de akten van de burgerlijke stand wordt geregeld bij de artikelen 28 en 30 van de wet van 18 juni 2018, die niet voorzien in de vaststelling van een vergoeding.⁹

Artikel 4, § 1, 1°, van het ontwerp heeft dus geen rechtsgrond in zoverre het betrekking heeft op kosten die vereist zijn wanneer, voor genealogische doeleinden, afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand door het college van burgemeester en schepenen worden afgegeven en bij de gemeentediensten worden geraadpleegd.

⁷ Artikel 126 is gedeeltelijk overgenomen in artikel L1123-25 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie.

⁸ Vergelijk met de artikelen 84 en 87bis (toepasselijk in het Vlaams Gewest), die in de betaling van een vergoeding voor de afgifte van sommige afschriften voorzien.

⁹ Vergelijk met artikel 370/4 van het Burgerlijk Wetboek en met artikel 3 van de wet van 15 mei 1987 ‘betreffende de namen en voornamen’, die zijn ingevoegd bij de artikelen 63 en 120 van de wet van 18 juni 2018. Eerstgenoemde artikelen voorzien in een vergoeding voor bepaalde akten van de ambtenaar van de burgerlijke stand in verband met de verandering van voornaam of van naam.

5. Wanneer het afschrift of het uittreksel door het Rijksarchief wordt afgegeven of bij die instelling wordt geraadpleegd, worden de kosten volgens artikel 4, § 1, 2°, van het ontwerp vastgesteld volgens de voorwaarden die zijn bepaald in het ministerieel besluit van 23 maart 2005 ‘tot vaststelling van de tarieven voor prestaties geleverd door het Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën’.

Dat besluit ontleent, naar luid van zijn aanhef, zijn rechtsgrond aan koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 ‘waarbij de onder de voor het Wetenschapsbeleid bevoegde minister ressorterende wetenschappelijke instellingen van de Staat opgericht worden als staatsdiensten met afzonderlijk beheer’ en aan “het koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van de wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, inzonderheid op de artikelen 1, 2, 5, 7°, 46, § 1”. Koninklijk besluit nr. 504 is bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1987 ‘tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning’. Het bevat evenwel geen uitdrukkelijke machtiging aan de Koning tot het vaststellen van een bijdrage.

Het besluit is dan ook dat koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 niet de rechtsgrond biedt die krachtens artikel 173 van de Grondwet vereist is.

Artikel 46 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 ‘tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het beheer van de federale wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de Minister tot wie de bevoegdheid van het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer’ bepaalt wel het volgende:

“§ 1. Op voorstel van de beheerscommissie van de instelling, in voorkomend geval opgesteld na overleg met de beheerscommissies van andere instellingen, legt de Minister het bedrag vast van de vergoeding voor het bezoek door de publiek aan de vaste collecties van de betrokken instelling, het gebruik van haar infrastructuur door derden of het leveren van regelmatige diensten ten bate van derden.

§ 2. De beheerscommissie is bevoegd om het bedrag vast te stellen van de vergoeding voor een door de instelling bij gelegenheid georganiseerde activiteit of geleverde dienst.”

Dat koninklijk besluit is vanwege de dringende noodzakelijkheid vastgesteld zonder dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies is verzocht. Aangezien, zoals daarnet is uiteengezet, artikel 46 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 op geen enkele rechtsgrond kan steunen wat betreft de retributies die kunnen worden geheven voor verschillende kosten die de betreffende nationale wetenschappelijke instellingen moeten dragen, kan dat artikel op zijn beurt de minister ook geen rechtsgeldige machtiging verlenen om de retributies in kwestie vast te stellen. Het kan hoe dan ook niet als rechtsgrond dienen om de minister in enig ander koninklijk besluit een dergelijke machtiging te verlenen.

De mogelijkheid die de Koning wordt geboden om de retributies vermeld in artikel 4, § 1, 2°, van het ontwerp vast te stellen en om de minister daartoe te machtigen, ontleent volgens de gemachtigde van de minister rechtsgrond aan de Archiefwet van 24 juni 1955.

De artikelen 3, eerste lid, tweede zin, en 4 van die wet bevatten de volgende machtigingen:

– art. 3, eerste lid, tweede zin: “De Koning bepaalt de regelen volgens welke [de ingevolge het eerste artikel, lid 1, in het Rijksarchief overgebrachte stukken] aan het publiek ter inzage kunnen gegeven worden, met name de toegang tot en de werking van de leeszaal, de materiële voorwaarden die de toegang tot documenten beperken en de voorwaarden voor reproductie”;¹⁰

– art. 4: “De Koning bepaalt eveneens de voorwaarden waaronder de krachtens artikel 1, derde en vierde lid, in het Rijksarchief berustende stukken kunnen geraadpleegd worden, met name de toegang tot en de werking van de leeszaal, de materiële voorwaarden die de toegang tot documenten beperken en de voorwaarden voor reproductie”.¹¹

Die bepalingen kunnen niet worden beschouwd als betrekking hebbend op een “geval” in de zin van artikel 173 van de Grondwet, waarvoor de wetgever, met inachtneming van dat artikel, de inning van een retributie “uitdrukkelijk” zou hebben toegestaan.

In verband met de retributie opgelegd door het Rijksarchief steunt artikel 4, § 1, 2°, van het ontwerp bijgevolg op geen enkele rechtsgrond in de zin van artikel 173 van de Grondwet.

6. Ook is er geen enkele rechtsgrond in de zin van artikel 173 van de Grondwet voor artikel 4, § 2, van het ontwerp, dat betrekking heeft op de retributie voor de kosten gemaakt door de DABS voor naspeuringen met historische of wetenschappelijke doeleinden, zelfs los van het feit dat het niet toelaatbaar is dat het beheerscomité van de DABS wordt gemachtigd tot het vaststellen van die retributie.

¹⁰ Artikel 1, eerste lid, van de wet van 24 juni 1955 stelt:

“Archiefdocumenten meer dan dertig jaar oud, bewaard door de rechtbanken der rechterlijke macht, de Raad van State, de Rijksbesturen de provincies en de openbare instellingen die aan hun controle of administratief toezicht zijn onderworpen worden, behoudens regelmatige vrijstelling, in goede, geordende en toegankelijke staat naar het Rijksarchief overgebracht.”

¹¹ In artikel 1, derde en vierde lid, van de wet van 24 juni 1955, wordt het volgende bepaald:

“Archiefdocumenten minder dan dertig jaar oud, die geen nut meer hebben voor de administratie, kunnen naar het Rijksarchief worden overgebracht op verzoek van de openbare overheden aan wie ze toebehoren. Archieven van personen en privaatrechtelijke vennootschappen of verenigingen kunnen, op verzoek van de betrokkenen, insgelijks naar het Rijksarchief worden overgebracht”.

7. De conclusie is dat artikel 4 moet worden weggelaten aangezien het geen rechtsgrond heeft.

Artikel 6

Bij paragraaf 2 wordt een verordenende bevoegdheid verleend aan onder meer de Algemeen Rijksarchivaris.

Het is in principe niet toelaatbaar dat een verordenende bevoegdheid wordt opgedragen aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.¹²

Dat is hier niet het geval aangezien die ambtenaar ermee wordt belast de regels voor de raadpleging vast te stellen, wat een beperking kan inhouden van het recht op raadpleging.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 7

In punt 4° van paragraaf 2 moet het begrip “schaal” in verband met de “[verspreiding] van de resultaten van de opzoeking” worden verduidelijkt.

Artikel 8

De regel dat de negatieve beslissing van de DABS “de weigeringsgronden [bevat]”, gesteld in paragraaf 5, tweede zin, vloeit reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

¹² Vaste adviespraktijk: zie het recente advies 67.490/3, op 26 juni 2020 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 7 juli 2020 ‘tot uitvoering van het Koninklijk besluit van 3 juli 2020 tot uitvoering van de artikelen 12, 13, 29, 30, 44, 45, 58 en 59 van de wet van 20 december 2019 tot omzetting van Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67490.pdf>).

Dat zinsdeel moet worden weggelaten omdat het om een zinloze herhaling gaat en omdat daarmee de indruk zou kunnen ontstaan dat het een aangelegenheid betreft die tot de bevoegdheden van de Koning behoort, en dat hij dus ook andere bestuurshandelingen zou kunnen vrijstellen van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering die in de voornoemde wet is neergelegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT