



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.603/2
du 29 juin 2021

advies 69.603/2
van 29 juni 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
16 juillet 1992 déterminant les
informations mentionnées dans
les registres de la population et
dans le registre des étrangers,
concernant l'information
relative au tuteur d'un mineur
étranger non accompagné'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
16 juli 1992 tot vaststelling van
de informatie die opgenomen
wordt in de bevolkingsregisters
en in het
vreemdelingenregister,
betreffende de
informatiegegevens over de
voogd van een niet-begeleide
minderjarige vreemdeling'

Le 14 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, concernant l'information relative au tuteur d'un mineur étranger non accompagné'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 juin 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

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 29 juin 2021.

*

Op 14 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging [van het] koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, betreffende de informatiegegevens over de voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, adjunct-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 29 juni 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avis n° 111/2018 du 7 novembre 2018 de l'Autorité de protection des données, visé au préambule et joint à la demande d'avis, a été rendu sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 3 juillet 2019 'modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, afin d'enregistrer de nouvelles informations relatives au tuteur d'un mineur étranger non accompagné'.

Or, le projet d'arrêté n'est pas identique à l'arrêté royal du 3 juillet 2019.

En effet, complémentirement à ce que prévoit cet arrêté royal, le projet d'arrêté faisant l'objet du présent avis porte sur le traitement de données à caractère personnel d'une personne supplémentaire (le tuteur *ad hoc*) ainsi que sur le traitement d'une nouvelle donnée à caractère personnel pour l'ensemble des tuteurs (leur résidence principale). De plus, l'avis n° 111/2018 a été rendu avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 novembre 2018 'portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population', qui a modifié la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques', en particulier les articles 5 et 8 auxquels il est fait référence à l'article 1^{er}, 2°, du projet d'arrêté.

Il résulte de ce qui précède que l'avis n° 111/2018 n'est pas pertinent pour le projet à l'examen.

Par voie de conséquence, l'Autorité de protection des données devra à nouveau être consultée conformément à l'article 36, paragraphe 4, 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)'.

Si cet avis devait donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation du Conseil d'État sur des points autres que ceux résultant du présent avis, les dispositions ainsi modifiées ou ajoutées devraient encore lui être soumises, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, les articles 5, § 2, et 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques' ne contiennent aucune délégation au Roi.

Ces dispositions ne peuvent dès lors pas constituer le fondement juridique du projet d'arrêté et ne feront donc pas l'objet d'un visa au préambule.

Néanmoins, ces dispositions, éventuellement adaptées à la suite des observations formulées sous l'article 1^{er}, peuvent faire l'objet d'un considérant, lequel sera placé après les visas, eu égard au fait que l'article 1^{er}, 2^o, du projet y renvoie expressément.

Le préambule sera revu en ce sens.

2. L'avis de l'Autorité de protection des données devant encore être recueilli, il en sera fait mention au préambule en lieu et place de l'avis n° 111/2018 du 7 novembre 2018 visé à l'alinéa 4 du préambule, devenu l'alinéa 3.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1.1. L'article 1^{er}, 2^o, du projet remplace la deuxième phrase de l'article 2, alinéa 6, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers' par la phrase suivante :

« Ces informations ne peuvent être consultées que moyennant l'obtention d'une autorisation conformément aux articles 5, § 2, et 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ».

Le rapport au Roi expose ce qui suit à l'égard de cette disposition en projet :

« La nouvelle phrase précise que seules les personnes, tant les personnes privées que les instances publiques, peuvent avoir accès selon la procédure d'autorisation de l'article 5, § 2, et de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Par conséquent, la procédure d'accès prévue par l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers n'est pas d'application ».

Ceci appelle les observations suivantes.

1.2. Il ressort de la formulation de la disposition en projet que seule la « consultation » des données relatives au tuteur est visée alors que l'article 8 de la loi du 8 août 1983, auquel il est pourtant fait référence dans cette disposition, concerne, quant à lui, les modalités suivant lesquelles certaines entités peuvent « utiliser » une de ces données, à savoir le numéro de registre national.

Interrogée sur la formulation de l'article 1^{er} du projet à cet égard, la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

« Il conviendrait effectivement de viser également dans le projet d'[arrêté royal] l'utilisation du numéro de Registre national. Il est proposé d'adapter le projet d'arrêté de telle sorte que soit visée l'utilisation du numéro de [registre national], non seulement en ce qui concerne les autorisations accordées en application du paragraphe 1^{er} de cet article 8 mais également en 'englobant' également les exceptions prévues aux paragraphes suivants du même article » ¹.

La disposition en projet et le rapport au Roi seront revus en ce sens.

1.3. Le rapport au Roi suggère que l'article 1^{er} du projet aurait pour conséquence que la procédure d'accès de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers' ne s'appliquerait pas.

Or, l'article 4 de cet arrêté royal énonce ce qui suit :

« À moins que la loi n'en dispose autrement, les extraits ou certificats ne peuvent mentionner d'autres informations que celles prévues à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Ils peuvent faire mention du titre d'identité de la personne concernée, de la déclaration de cohabitation légale ainsi que, le cas échéant, de la cessation de celle-ci ».

Il en résulte que la procédure d'accès aux informations contenues dans les registres de la population fixée dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 ne s'applique pas en l'espèce eu égard au fait que l'information concernant la tutelle du mineur étranger non accompagné n'est pas une information légale visée à l'article 3 de la loi du 8 août 1983.

Le motif exprimé dans le rapport au Roi, selon lequel l'inapplication de cette procédure résulterait de l'article 1^{er} du projet, n'est pas exact et doit dès lors être omis.

De l'accord de la déléguée de la Ministre, le rapport au Roi sera corrigé en ce sens.

*

¹ En revanche, il ne peut être fait référence aux exceptions prévues à l'article 5, §§ 3 et 4, de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques' eu égard au fait qu'elles ne portent pas sur l'autorisation permettant d'accéder aux données reprises dans le « registre de population et le registre des étrangers » conformément à l'article 5, § 2, mais sur l'autorisation qui est nécessaire pour pouvoir accéder aux informations reprises au « registre national » conformément à l'article 5, § 1^{er}, de cette loi.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Advies 111/2018 van 7 november 2018 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, dat in de aanhef wordt vermeld en bij de adviesaanvraag is gevoegd, is gegeven over het ontwerpbesluit dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 juli 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister teneinde nieuwe informatiegegevens betreffende de voogd van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling te registreren’.

Het ontwerpbesluit is evenwel niet identiek aan het koninklijk besluit van 3 juli 2019.

Bovenop hetgeen in dat koninklijk besluit is vastgesteld, heeft het ontwerpbesluit waarover dit advies wordt gegeven immers ook betrekking op de verwerking van persoonsgegevens van een bijkomende persoon (de voogd *ad hoc*) en op de verwerking van een nieuw persoonsgegeven voor alle voogden (hun hoofdverblijfplaats). Bovendien is advies 111/2018 gegeven vóór de inwerkingtreding van de wet van 25 november 2018 ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters’, die wijzigingen heeft aangebracht in de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’, en inzonderheid in de artikelen 5 en 8 waarnaar wordt verwezen in artikel 1, 2°, van het ontwerpbesluit.

Uit wat voorafgaat volgt dat advies 111/2018 voor het voorliggende ontwerp niet relevant is.

Bijgevolg moet de Gegevensbeschermingsautoriteit opnieuw over dit voorontwerp worden geraadpleegd overeenkomstig artikel 36, lid 4, 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)’.

Indien dat advies van de gegevensbeschermingsautoriteit aanleiding zou geven tot wijzigingen in de tekst die aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd op andere punten dat die welke in dit advies aan bod komen, zouden de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen haar nogmaals moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid bevatten de artikelen 5, § 2, en 8, § 1, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ geen enkele machtiging aan de Koning.

Die bepalingen kunnen aan het ontwerpbesluit dus geen rechtsgrond verlenen en moeten dan ook niet worden vermeld in een aanhefverwijzing.

Die bepalingen, eventueel aangepast ingevolge de opmerkingen onder artikel 1, kunnen evenwel worden opgenomen in de vorm van een overweging die na de aanhefverwijzingen moet komen te staan, gelet op het feit dat artikel 1, 2°, van het ontwerp er uitdrukkelijk naar verwijst.

De aanhef moet in die zin worden herzien.

2. Aangezien het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog moet worden ingewonnen, moet dat advies in de aanhef worden vermeld, en niet advies nr. 111.2018 van 7 november 2018 waarnaar wordt verwezen in het vierde lid van de aanhef, dat het derde lid is geworden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1.1. Artikel 1, 2°, van het ontwerp vervangt de tweede zin van artikel 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister’ door de volgende zin:

“Die informatie kan enkel worden geraadpleegd door het verkrijgen van een machtiging overeenkomstig artikel 5, § 2, en artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.”

In verband met die ontworpen bepaling wordt in het verslag aan de Koning het volgende gesteld:

“De nieuwe zin verduidelijkt dat enkel de personen, zowel private personen als overheidsinstanties, toegang kunnen krijgen volgens de machtigingsprocedure uit artikel 5, § 2, en artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Bijgevolg is de toegangsprocedure uit het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister niet van toepassing.”

Dit geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1.2. Uit de formulering van de ontworpen bepaling blijkt dat enkel de “raadpleging” van de gegevens met betrekking tot de voogd wordt beoogd, terwijl artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, waarnaar in die bepaling nochtans wordt verwezen, zijnerzijds betrekking heeft op de modaliteiten volgens welke bepaalde entiteiten één van die gegevens kunnen “aanwenden”, namelijk het rijksregisternummer.

De gemachtigde van de minister heeft op een vraag over de bewoordingen van artikel 1 van het ontwerp in dat verband de volgende toelichting gegeven:

“Il conviendrait effectivement de viser également dans le projet d'[arrêté royal] l'utilisation du numéro de Registre national. Il est proposé d'adapter le projet d'arrêté de telle sorte que soit visée l'utilisation du numéro de [registre national], non seulement en ce qui concerne les autorisations accordées en application du paragraphe 1^{er} de cet article 8 mais également en 'englobant' également les exceptions prévues aux paragraphes suivants du même article.¹”

De ontworpen bepaling en het verslag aan de Koning moeten in die zin worden herzien.

1.3. Het verslag aan de Koning suggereert dat artikel 1 van het ontwerp tot gevolg zou hebben dat de toegangsprocedure uit het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister’ niet van toepassing zou zijn.

Artikel 4 van dat koninklijk besluit bepaalt evenwel het volgende:

“Tenzij de wet anders bepaalt mogen de uittreksels of getuigschriften geen andere gegevens bevatten dan degene waarin artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen voorziet. Zij mogen het identiteitsbewijs van de betrokken persoon vermelden, van de verklaring van wettelijke samenwoning, evenals, eventueel, de beëindiging ervan.”

¹ Er kan daarentegen niet worden verwezen naar de uitzonderingen waarin artikel 5, §§ 3 en 4, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ voorziet, aangezien die geen betrekking hebben op de machtiging om toegang te krijgen tot de informatiegegevens die zijn opgenomen in het “bevolkingsregister en het vreemdelingenregister” overeenkomstig artikel 5, § 2, maar op de machtiging die nodig is om toegang te krijgen tot de informatie die is opgenomen in het “Rijksregister” overeenkomstig artikel 5, § 1, van die wet.

Daaruit blijkt dat de procedure voor toegang tot de informatie die vervat is in de bevolkingsregisters, en die is vastgesteld in het koninklijk besluit van 16 juli 1992, *in casu* niet van toepassing is, gelet op het feit dat de informatie met betrekking tot de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen geen wettelijke informatie is zoals bedoeld in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983.

De in het verslag aan de Koning vermelde reden dat de niet-toepassing van die procedure zou voortvloeien uit artikel 1 van het ontwerp, is onjuist en moet derhalve worden weggelaten.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het verslag aan de Koning in die zin moet worden gecorrigeerd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT