

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.336 van 16 mei 2025
in de zaak A. 241.956/X-18.681**

In zake : de AB S.I.,
 vennootschap naar Zweeds recht
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Kristof Uytterhoeven en Stephanie Moras
 kantoor houdend te 2600 Berchem
 Potvlietlaan 6
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en
Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 mei 2024, strekt tot de
nietigverklaring van “de omzendbrief van de Directeur-generaal *a.i.* van de
Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken van de Federale Overheidsdienst
(FOD) Binnenlandse Zaken aan de burgemeesters en aan de bevolkingsdiensten
van 7 juli 2023 betreffende de levensduur van de biometrische apparatuur en
evolutie naar een programmeertaal met 64 bits, zoals Java 17”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jorge Chávez Aréstegui, die *loco* advocaten Kristof Uytterhoeven en Stephanie Moras verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Andy Hoedenaeken, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en regelgeving

3.1. Artikel 1, § 1, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ bepaalt dat “[h]et Rijksregister [...] een systeem van informatieverwerking [is] dat, overeenkomstig de bepalingen van deze wet instaat voor de opneming, de memorisatie en de mededeling van informatie betreffende de identificatie van natuurlijke personen” (hierna: de wet

van 8 augustus 1983). Overeenkomstig artikel 2, § 3, van de wet van 8 augustus 1983 wordt aan elke natuurlijke persoon een rijksregisternummer toegekend. Naar luid van artikel 3 van deze wet bevat het rijksregister onder meer de volgende gegevens: de naam en voornamen, de geboorteplaats en -datum, het geslacht, de nationaliteit, de hoofdverblijfplaats en de burgerlijke staat.

Artikel 4*bis* van de wet van 8 augustus 1983 belast de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de akte van burgerlijke stand werd opgesteld met de registratie in het rijksregister van de vereiste informatiegegevens. Het komt aan de Koning toe om de procedure en de nadere regels van deze registratie vast te leggen.

Dit laatste is gebeurd met het koninklijk besluit van 3 april 1984 ‘betreffende de toegang door sommige openbare overheden tot het rijksregister van de natuurlijke personen, alsmede betreffende het bijhouden en de controle van de informaties’. Naar luid van artikel 8 van dit koninklijk besluit is onder meer de minister van Binnenlandse Zaken belast met de uitvoering van dit besluit.

3.2. Ingevolge artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ (hierna: de wet van 19 juli 1991) is de gemeente verantwoordelijk voor de uitgifte van identiteits-, vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten.

Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de wet van 19 juli 1991 bevatten deze kaarten niet alleen zichtbare gegevens zoals naam, geboortedatum, foto, rijksregisternummer, en geldigheidsdata, maar ook elektronisch leesbare gegevens, waaronder certificaten, beveiligingsinformatie en het digitale beeld van de vingerafdrukken van de wijsvinger van de linker- en van de rechterhand van de houder of, in geval van invaliditeit of ongeschiktheid, van een andere vinger van elke hand.

De federale overheid stelt de technische apparatuur nodig voor de elektronische kaart ter beschikking van de gemeente, die er eigenaar van wordt. De gemeente staat in voor de opslag en het onderhoud van de apparatuur (artikel 6, § 5, wet van 19 juli 1991).

De Koning bepaalt, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de vorm en de nadere regels van aanmaak, afgifte en gebruik van de kaart (artikel 6, § 7, wet 19 juli 1991).

3.3. Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 ‘betreffende de identiteitskaarten’ (hierna: het koninklijk besluit van 25 maart 2003) bepaalt dat de identiteitskaart twee elektronische chips en een tweedimensionale barcode bevat. Artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 stelt onder meer dat de vingerafdrukken op initiatief van het gemeentebestuur door middel van *ad hoc* sensors gedigitaliseerd worden, en dat het digitale beeld van deze afdrukken via de diensten van het rijksregister op beveiligde wijze wordt doorgestuurd naar de producent van de identiteitskaart om er elektronisch in geïntegreerd te worden.

Overeenkomstig artikel 9 van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 is de minister van Binnenlandse Zaken gelast met de uitvoering van dit besluit.

3.4. In de memorie van antwoord geeft de verwerende partij een overzicht van de volgende feiten, voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit:

“[...] Voor het aanmaken en uitreiken van identiteits- en reisdocumenten, wordt door de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken van verwerende partij de applicatie Belpic ter beschikking gesteld aan de lokale overheden en diplomatieke posten. De ontwikkeling van deze applicatie werd door verwerende partij uitbesteed aan de firma [S.].

[...] Om de betreffende identiteits- en reisdocumenten te kunnen personaliseren, dienen er onder meer biometrische gegevens van de burgers te worden verzameld en geregistreerd, waarvoor er evenwel specifieke en gespecialiseerde randapparatuur vereist is. Zo ook voor het kunnen uitlezen van de [...] elektronische chips waarmee deze documenten zijn uitgerust.

[...] Alzo beschikt een met Belpic uitgerust werkstation gewoonlijk over een vijftal randapparaten waarover de lokale overheden dienen te beschikken en welke zij aldus dienen aan te kopen om identiteits- en/of reisdocumenten te kunnen aanmaken en afleveren aan haar burgers.

Om deze randapparatuur evenwel te kunnen laten functioneren met de applicatie Belpic is het evenwel vereist dat deze voorafgaandelijk in overeenstemming worden gebracht alsook voorzien worden van een interface met de applicatie, waarna deze door de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken, van verwerende partij worden gecertificeerd.

[...] Ten gevolge van de vele technologische evoluties die zich in de voorbije jaren hebben voorgedaan, stelde verwerende partij vast dat diverse biometrische toestellen die actueel nog in gebruik zijn bij de lokale besturen thans verouderd zijn gebleken en dat deze zodus in de loop van het jaar 2024 dienen te worden vervangen.

Het betreft enerzijds toestellen die omwille van hun leeftijd niet langer worden ondersteund door de fabrikant ervan, en anderzijds, die omwille van de technologische evoluties van de Belpic applicatie en software niet langer daarmee compatibel zijn.”

3.5. De directeur-generaal *ad interim* van de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken (hierna: ADIB) van de FOD Binnenlandse Zaken richt met de bestreden beslissing de volgende mededeling over biometrische apparatuur aan de burgemeesters en aan de bevolkingsdiensten van de gemeenten:

“Betreft: Levensduur van de biometrische apparatuur en evolutie naar een programmeertaal met 64 bits, zoals Java17.

Mevrouw de burgemeester,

Mijnheer de Burgemeester,

Rekening houdend met de toekomstige technische evoluties van de applicatie Belpic, moeten bepaalde modellen van de biometrische apparaten vervangen worden.

Op het einde van het eerste semester van 2024 staat immers de overschakeling van de interface Belpic naar een nieuwe programmeertaal met 64 bits op de planning. Deze evolutie zorgt ervoor dat bepaalde apparatuur verouderd is en dus vervangen moeten worden.

Er wordt dan ook aan de gemeenten gevraagd om de volgende apparaatmodellen te vervangen vóór 15 juni 2024:

- Fotoscanner Fujitsu fi-60F
- Fotoscanner Fujitsu fi-65F
- Cogent CS500e

Voor de vervanging van het verouderde materiaal stellen we de volgende planning voor:

- Omschakeling naar de nieuwe apparatuur: vanaf juli 2023
- Overgang naar de nieuwe versie van Belpic 2.0 met een programmeertaal met 64 bits (verplichting om te beschikken over de nieuwe biometrische apparatuur): vanaf 16 juni 2024.

Conform de evoluties moeten de apparaten als volgt vervangen worden:

- De Fujitsu scanners moeten vervangen worden door het model Avision IDA6, dat momenteel gecertificeerd wordt en dat vanaf 1/11/2023 kan aangekocht worden volgens dezelfde procedures als voor de andere biometrische apparatuur.
- Voor de vingerafdrukken moet het model Cogent CS500e vervangen worden door het model CS500f, dat reeds beschikbaar en gecertificeerd is sinds 2021.

Bovendien wordt het ten zeerste aanbevolen om de eerste generatie ARH Combosmart (S/N. 111xxxx en 113xxxxx) te vervangen door de ARH Osmond gecertificeerd in 2021, om toekomstige compatibiliteitsproblemen te voorkomen aangezien de levensduur van biometrische apparaten wordt geschat op 10 jaar.

Op de lokale werkstations zal Java opnieuw geïnstalleerd moeten worden om de nieuwe Belpic-applicatie te beheren. Teneinde deze aanpassing te realiseren, zullen u ten gepaste tijd de nodige instructies meegedeeld worden.

We zouden u willen vragen de nodige schikkingen te treffen met het oog op de vervanging van het materiaal dat op het einde van het 1^{ste} semester van 2024 verouderd zal zijn.

We danken u alvast voor de aandacht die u hieraan besteedt en voor uw medewerking.

[...].”

3.6. Bij brief van 10 januari 2024 verleent de ADIB het volgende uitstel voor de vervanging van biometrische apparatuur:

“Betreft: Aanpassing uiterste datum vervanging biometrische apparatuur

Mevrouw de Burgemeester,

Mijnheer de Burgemeester,

Met mijn brief van 7 juli 2023 informeerde ik u over de noodzaak om, als gevolg van technische evoluties van Belpic en het einde van de levensduur, bepaalde modellen van de biometrische apparatuur te vervangen.

Er werd gevraagd om de apparatuur te vervangen vóór 15 juni 2024. Inmiddels hebben verschillende gemeenten laten weten dat de vooropgestelde timing moeilijk haalbaar is. In overleg met de technische diensten werd daarop beslist om de uiterste datum voor de vervanging van de biometrische apparatuur uit te stellen tot eind 2024.

Er wordt dus aan de gemeenten gevraagd om volgende apparaatmodellen te vervangen vóór 31 december 2024:

Hardware	Huidig model (te vervangen)	Nieuw model (te vervangen door)
Fotoscanner	Fujitsu fi-60F	Live Enrollment en/of Avision IDA6
Fotoscanner	Fujitsu fi-65F	Live Enrollment en/of Avision IDA6
Vingerafdruk scanner	Cogent CS500e	Cogent CS500f
MRZ lezer	ARH Combosmart (S/N 111xxxxx en 113xxxxx)	ARH Osmond

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde exceptie

4.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid *ratione materiae* van het beroep. Zij stelt dat de bestreden beslissing geen verordenende omzendbrief is die nieuwe bindende rechtsregels formuleert, en dat zij daarom niet bij de Raad van State aanvechtbaar is. De bestreden beslissing bevat slechts een opsomming van biometrische toestellen die vervangen moeten worden vanwege technische evoluties in de Belpic-*software*. Gemeenten behouden hun autonomie om alternatieve toestellen te kiezen, mits deze gecertificeerd worden door de ADIB. De verwerende partij benadrukt dat de bestreden beslissing een louter informatief document betreft, zonder normatieve waarde, dat geen dwingende verplichtingen aan de gemeenten oplegt. Het gebruik van de term “moeten” in de bestreden beslissing betreft een ongelukkige woordkeuze, maar doet niets af aan het vrijblijvende karakter van de bestreden beslissing. Voorts heeft de FOD Binnenlandse Zaken geen bevoegdheid om bindende regels op te leggen aan lokale overheden. Zelfs indien de bestreden beslissing als een omzendbrief zou worden beschouwd, zou deze slechts een indicatieve functie hebben omdat er geen nieuwe regels worden toegevoegd.

4.2. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat de gemeenten wel degelijk over een autonoom beslissingsrecht beschikken bij het aanschaffen van de nodige randapparatuur. Met de bewoording “moeten” heeft zij enkel willen benadrukken dat de randapparatuur tijdig dient vervangen te worden teneinde nog over een werkbaar werkstation te kunnen beschikken. Hooguit kan de bestreden beslissing als een indicatieve omzendbrief worden gezien. Dat de ADIB aangeeft welke nieuwe apparatuur “thans reeds werd gecertificeerd en zodus beschikbaar is”, doet niet anders besluiten. De ADIB is ook niet bij machte om de bestreden beslissing af te dwingen.

Beoordeling

5.1. Overeenkomstig artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd om de “akten en reglementen” van administratieve overheden nietig te verklaren. Daaronder worden die handelingen verstaan die op eenzijdige wijze rechtsgevolgen doen ontstaan of verhinderen.

Uit de gebruikte bewoordingen van de bestreden beslissing blijkt dat de omschakeling naar welbepaalde apparatuur op dwingende wijze wordt opgelegd. Zo “moeten” de betreffende apparaten als volgt vervangen worden:

- “- De Fujitsu scanners moeten vervangen worden door het model Avision IDA6, dat momenteel gecertificeerd wordt en dat vanaf 1/11/2023 kan aangekocht worden volgens dezelfde procedures als voor de andere biometrische apparatuur.
- Voor de vingerafdrukken moet het model Cogent CS500e vervangen worden door het model CS500f, dat reeds beschikbaar en gecertificeerd is sinds 2021.”

Uit niets blijkt dat de gemeenten hun autonomie behouden om alternatieve toestellen te kiezen mits deze door de ADIB worden gecertificeerd, zoals de verwerende partij voorhoudt. Er blijkt voorts niet dat de gemeenten de vrijheid hebben om niet conform de bestreden instructie te handelen.

De bestreden beslissing creëert gezien het voormelde rechtsgevolgen, en maakt zodoende een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling uit. Dat de steller van de bestreden beslissing niet bevoegd is om te dezen normatief op te treden, zoals de verwerende partij voorhoudt, doet niet anders besluiten. Het antwoord op de vraag of de verwerende partij al dan niet bevoegd is om de bestreden beslissing te nemen, is niet bepalend voor de aard ervan.

5.2. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij voert in een vierde middel de schending aan van artikel 33 van de Grondwet. Zij voert de onbevoegdheid van de steller van de bestreden akte aan.

6.2. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord en laatste memorie geen verweer tegen dit middel.

Beoordeling

7.1. Artikel 33, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de machten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Uit deze bepaling volgt dat de administratieve overheid slechts over die bevoegdheid beschikt die haar door de Grondwet en door de wet, het decreet of de ordonnantie is toegewezen, en zij die moet uitoefenen op de wijze die door de Grondwet en de wet, het decreet of de ordonnantie is voorgeschreven. Op grond van artikel 105 van de Grondwet heeft de Koning geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. Op grond van de artikelen 37, 105 en 108 van de Grondwet komt de verordenende bevoegdheid, op federaal niveau, enkel aan de Koning toe.

Door van alle burgemeesters en bevolkingsdiensten te eisen dat specifieke apparatuur moet worden gebruikt, valt aan te nemen dat de bestreden beslissing een bindend karakter heeft.

Het blijkt niet dat de directeur-generaal *ad interim* van de ADIB, steller van de bestreden beslissing, de bevoegdheid had om te dezen bindend op te treden. De verwerende partij bevestigt dit in haar memorie van antwoord ook. Zodoende moet tot de onbevoegdheid van de steller van de bestreden akte worden besloten.

7.2. Het middel is gegrond. Het brengt de onwettigheid van de bestreden beslissing in haar geheel met zich mee.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de brief van de directeur-generaal *a.i.* van de Algemene Directie Identiteit en Burgerzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken aan de burgemeesters en aan de bevolkingsdiensten van 7 juli 2023 betreffende de levensduur van de biometrische apparatuur en evolutie naar een programmeertaal met 64 bits, zoals Java 17.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zestien mei tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	

Karin Meerschaut,	griffier.
-------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement