

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.029/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 6 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux cartes d'identité", a donné le 11 mars 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.029/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 maart 2003 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de identiteitskaarten", heeft op 11 maart 2003 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Vu l'urgence motivée par le fait que les dispositions relatives à la carte d'identité électronique doivent produire leurs effets le plus rapidement possible, notamment dans un certain nombre de communes pilotes durant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique et vu l'urgence motivée par le fait qu'il faut le plus rapidement possible fixer les modalités particulières qui seront d'application dans un certain nombre de communes pilotes durant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique, ...".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Formalités préalables

1. Le préambule ne fait mention ni de l'avis de l'inspecteur des finances ni de l'accord du Ministre du Budget. Si le projet a des incidences budgétaires, il convient que ces deux formalités préalables soient accomplies.

.../...

2. L'article 4 du projet règle la langue dans laquelle les textes sont imprimés et les inscriptions sont faites sur la carte d'identité.

Si cette disposition est une reproduction de l'actuel article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, il n'en demeure pas moins que l'obligation qu'impose l'article 61, § 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, est exprimée en termes généraux et que, dès lors, la consultation de la Commission permanente de contrôle linguistique est requise.

3. C'est sous réserve des deux observations qui précèdent que le présent avis est donné.

Fondement juridique

1.1. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans le projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques adopté par la Chambre des représentants en séance plénière le 20 février 2003.

Il convient toutefois d'observer que le Sénat a décidé le 21 février 2003 d'exercer son droit d'évocation. Il dispose dès lors d'un délai d'examen expirant le 1^{er} avril 2003. Ce projet de loi, qui n'a pas été amendé par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, est inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière du Sénat du 13 mars 2003. Les observations qui suivent ne sont formulées que sous réserve d'un amendement éventuel au projet de loi par le Sénat.

1.2. L'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ne pourra être antérieure à l'entrée en vigueur de la loi qui en constitue le fondement légal.

.../...

2. A l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, il convient de faire référence à l'attestation délivrée conformément à l'article 7 et non à l'article 6.

3. A l'article 3, il convient de préciser qui sont "le personnalisateur de la carte" et "l'initialisateur de la carte" et la manière dont ils sont désignés. Par ailleurs, cette disposition comporte des mots et abréviations en anglais qu'il conviendrait soit de traduire, soit de définir si l'équivalent n'existe pas en français ou en néerlandais.

4. L'article 5 du projet est similaire à l'article 5 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985, précité. Toutefois, l'article 6, § 6, de la loi du 19 juillet 1991, précitée, tel que remplacé par l'article 14 du projet de loi, précité, sur lequel l'arrêté en projet entend se fonder, dispose que :

"La carte d'identité reste valable pendant maximum cinq ans à partir de la date de délivrance."

Dans l'article 6, tel que remplacé par le projet de loi, précité, contrairement à l'article 6, § 3, actuel, de la loi du 19 juillet 1991 précitée, le Roi ne se voit plus reconnaître une habilitation légale pour déterminer la durée de validité de la carte d'identité qui est désormais fixée par la loi elle-même. L'article 5 du projet ne disposera pas, par conséquent, d'un fondement légal et doit être omis.

5. A l'article 6 de l'arrêté en projet, compte tenu de l'observation qui précède, le point 6° doit être omis. Par ailleurs, compte tenu des développements les plus récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et spécialement de l'arrêt du 11 juillet 2002, Goodwin c. Royaume-Uni, il conviendrait de prévoir également l'hypothèse du changement de sexe comme cause de renouvellement de la carte d'identité.

6. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, doit être mis en conformité avec le nouvel article 6ter, en projet, de la loi du 19 juillet 1991, précitée (article 16 du projet de loi) qui dispose :

"Art. 6ter. En cas de perte, vol ou destruction de la carte d'identité électronique, le titulaire fait une déclaration à l'administration communale pendant les heures de bureau. L'administration communale fournit une attestation de perte, vol ou destruction de la carte d'identité. En cas de vol, le titulaire peut en outre introduire une plainte à la police".

7. L'article 10 de l'arrêté en projet prévoit un système de carte d'identité "provisoire". Or, aucune disposition légale ne donne la possibilité au Roi d'instaurer un tel régime juridique. Cette disposition est dépourvue de fondement légal et doit, dès lors, être omise.

8. L'article 11 de l'arrêté en projet paraphrase l'article 19, § 1^{er}, du projet de loi, précité. Il doit, par conséquent, être omis de l'arrêté en projet. Cette précision n'a sa place que dans le rapport au Roi.

Observations finales de légistique

1. Il convient d'utiliser l'indicatif présent et non l'indicatif futur (voir par exemple l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du projet).

2. Aux articles 7, § 2 et 8, alinéa 2, il convient dans la version française du texte de remplacer le mot "notification" par le mot "communication".

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Vu l'urgence motivée par le fait que les dispositions relatives à la carte d'identité électronique doivent produire leurs effets le plus rapidement possible, notamment dans un certain nombre de communes pilotes durant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique et vu l'urgence motivée par le fait qu'il faut le plus rapidement possible fixer les modalités particulières qui seront d'application dans un certain nombre de communes pilotes durant la phase de transition de la carte d'identité ordinaire à la carte d'identité électronique, ...".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

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

Voorafgaande vormvoorschriften

1. In de aanhef wordt noch van het advies van de inspecteur van financiën, noch van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting melding gemaakt. Indien het ontwerp een budgettaire weerslag heeft, dienen die twee voorafgaande vormvereisten te worden vervuld.

.../...

2. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt wat de taal is waarin op de identiteitskaarten de tekst wordt gedrukt en de vermeldingen worden aangebracht.

Ook al wordt in deze bepaling het huidige artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten overgenomen, zulks neemt niet weg dat de verplichting opgelegd bij artikel 61, § 2, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, in algemene bewoordingen is gesteld en bijgevolg het advies van de Vaste commissie voor Taaltoezicht moet worden ingewonnen.

3. Het onderhavige advies wordt verleend onder voorbehoud van de twee bovenstaande opmerkingen.

Rechtsgrond

1.1. Het ontworpen besluit haalt zijn rechtsgrond uit het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, dat op 20 februari 2003 in plenaire vergadering door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat de Senaat op 21 februari 2003 besloten heeft zijn evocatierecht uit te oefenen. De Senaat beschikt daardoor over een onderzoekstermijn die verstrijkt op 1 april 2003. Het betrokken wetsontwerp, dat niet geamendeerd is door de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden, staat op de agenda van de voltallige vergadering van de Senaat van 13 maart 2003. De volgende opmerkingen worden uitsluitend gemaakt onder voorbehoud van een eventuele amendering van het wetsontwerp door de Senaat.

1.2. Het ontworpen besluit kan niet in werking treden vóór de wet die daarvan de rechtsgrond vormt.

2. In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, dient verwezen te worden naar het attest afgegeven overeenkomstig artikel 7 en niet overeenkomstig artikel 6.

3. In artikel 3 dient bepaald te worden wie "de kaartpersonalisator" en de "kaartinitialisator" zijn, en hoe die worden aangewezen. Bovendien bevat deze bepaling Engelse termen en afkortingen, die ofwel vertaald moeten worden, ofwel gedefinieerd indien er geen Nederlandse of Franse tegenhanger bestaat.

4. Artikel 5 van het ontwerp is verwant met artikel 5 van het genoemde koninklijk besluit van 29 juli 1985. Artikel 6, § 6, van de genoemde wet van 19 juli 1991, zoals vervangen bij artikel 14 van het genoemde wetsontwerp, waarop men het ontworpen besluit wil laten steunen, bepaalt echter het volgende :

"De identiteitskaart blijft maximum vijf jaar geldig vanaf de datum van afgifte".

In artikel 6, zoals vervangen bij het genoemde wetsontwerp, wordt, in tegenstelling tot het huidige artikel 6, § 3, van de genoemde wet van 19 juli 1991, de Koning door de wetgever geen machtiging meer verleend om de geldigheidsduur van de identiteitskaart te bepalen, die voortaan door de wetgever zelf wordt bepaald. Artikel 5 van het ontwerp zal bijgevolg geen rechtsgrond hebben en moet vervallen.

5. In artikel 6 van het ontworpen besluit moet, gezien de bovenstaande opmerking, onderdeel 6° vervallen. Daarenboven dient, gezien de recentste ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees hof voor de rechten van de mens, en inzonderheid het arrest van 11 juli 2002, *Goodwin vs. Verenigd Koninkrijk*, ook het geval van geslachtsverandering opgenomen te worden als reden voor de vernieuwing van de identiteitskaart.

6. Artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp moet in overeenstemming worden gebracht met het ontworpen nieuwe artikel 6ter van de genoemde wet van 19 juli 1991 (artikel 16 van het wetsontwerp), dat het volgende bepaalt :

"Art. 6ter. In geval van verlies, diefstal of vernieling van de elektronische identiteitskaart doet de houder tijdens de kantooruren aangifte bij het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur levert een attest af van verlies, diefstal of vernieling van de identiteitskaart. In geval van diefstal kan de houder bovendien klacht indienen bij de politie. (...)".

7. In artikel 10 van het ontworpen besluit wordt voorzien in een systeem van "voorlopige" identiteitskaart. Geen enkele wetsbepaling biedt de Koning echter de mogelijkheid zulk een rechtsstelsel in te voeren. Deze bepaling heeft geen rechtsgrond en moet dan ook vervallen.

8. Artikel 11 van het ontworpen besluit is een parafrase van artikel 19, § 1, van het genoemde wetsontwerp. Het moet dan ook vervallen in het ontworpen besluit. De betrokken precisering hoort alleen thuis in het verslag aan de Koning.

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

1. Men gebruikt de onvoltooid tegenwoordige tijd van de aantonende wijs, in plaats van de toekomstige tijd (zie bijvoorbeeld artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp).

2. In de artikelen 7, § 2, en 8, tweede lid, behoort in de Franse tekst de term "communication" te worden gebruikt, in plaats van de term "notification".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS