

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.014/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 14 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 portant des mesures transitoires relatives à la carte d'identité électronique", a donné le 20 octobre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, 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, dans le cadre de la récente législation, notamment la loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication et de la signature électronique dans la procédure judiciaire et extrajudiciaire et la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, il y a lieu de créer le plus rapidement possible la possibilité pour des groupes cibles spécifiques de pouvoir utiliser de manière rapide, efficace et peu onéreuse, par le biais de la carte d'identité électronique, des applications électroniques dont disposent certaines autorités et pour lesquelles une authentification et/ou une signature électronique sont nécessaires, ...".

Le délai qui s'est écoulé entre la consultation de l'inspecteur des finances (qui a donné son avis le 22 juillet 2003) et celle du Conseil d'État (saisi du projet le 14 octobre 2003) est important. Le Conseil d'État ne dispose pas des éléments d'information nécessaires lui permettant de vérifier dans les faits si un tel délai dément l'urgence de la présente consultation.

En tout cas, si l'arrêté venait de surcroît à être signé et publié tardivement, l'urgence de la procédure pourrait être contestée devant la section d'administration.

*
* * *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

.../...

Fondement juridique

1. À côté de l'expérimentation de la nouvelle carte d'identité dans onze communes pilotes, qui est organisée par l'arrêté royal du 25 mars 2003 - en voie d'être modifié par l'arrêté royal présentement examiné - l'arrêté en projet tend à instaurer une expérimentation parallèle, organisée non plus sur une base géographique mais en fonction de critères personnels, et qui se déroulera dans tout le Royaume.

Cette mesure transitoire complémentaire trouve son fondement juridique dans l'article 19, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 25 mars 2003 citée au préambule, pour autant quelle n'aboutisse pas à l'introduction généralisée de la carte d'identité électronique, qui devra satisfaire aux conditions de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 4.

Le fonctionnaire délégué a confirmé que l'expérimentation aura bien un caractère limité, comme le sont du reste les moyens budgétaires disponibles à cette fin. Le texte doit, dès lors, faire apparaître que toutes les demandes des autorités fédérales, communautaires ou régionales ne seront pas nécessairement accueillies.

Le texte soumis au Conseil d'État, qui est rédigé comme suit : "... Le Ministre de l'Intérieur détermine, pour chaque groupe cible concerné, la date à laquelle la carte d'identité électronique est mise à disposition", doit dès lors être adapté en prévoyant qu'une demande est adressée au Ministre de l'Intérieur, que celui-ci détermine, pour chaque groupe cible spécifique, si la carte d'identité électronique est mise à disposition et à partir de quelle date.

2. Même ainsi modifié, le texte devra encore être complété. En effet, c'est au Roi qu'il appartient d'arrêter en cette matière, toutes les mesures qui ne sont pas de détails.

C'est ainsi qu'il faut par exemple prévoir les circonstances dans lesquelles la carte d'identité est renouvelée, notamment lorsque le titulaire en fera la demande dans le cadre du chapitre II*bis*, comme c'est déjà le cas dans les onze communes pilotes, en vertu de l'article 2, alinéa 2, 9°, de l'arrêté du 25 mars 2003 (le fonctionnaire délégué confirme que la demande de l'autorité fédérale, communautaire ou régionale visée à l'article 2*bis*, en projet, est inopérante d'un point de vue individuel).

.../...

Il convient également de déterminer comment les communes qui n'ont pas été désignées en tant que commune pilote, procéderont.

Enfin, la façon de circonscrire le champ d'application individuel des "groupes cibles spécifiques" doit elle aussi être réglée par le Roi, en veillant à ne pas perdre de vue la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, dont l'article 4, § 1^{er}, dispose qu'"à défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut être contraint de poser un acte juridique par voie électronique".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER , premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.014/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 oktober 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 houdende overgangsmaatregelen in verband met de elektronische identiteitskaart", heeft op 20 oktober 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"Vu l'urgence motivée par le fait que, dans le cadre de la récente législation, notamment la loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication et de la signature électronique dans la procédure judiciaire et extrajudiciaire et la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, il y a lieu de créer le plus rapidement possible la possibilité pour des groupes cibles spécifiques de pouvoir utiliser de manière rapide, efficace et peu onéreuse, par le biais de la carte d'identité électronique, des applications électroniques dont disposent certaines autorités et pour lesquelles une authentification et/ou une signature électronique sont nécessaires, ...".

De termijn die verlopen is tussen het inwinnen van het advies van de inspecteur van financiën (die zijn advies heeft uitgebracht op 22 juli 2003) en het inwinnen van dat van de Raad van State (die op 14 oktober 2003 omtrent het ontwerp geadieerd is) is aanzienlijk. De Raad van State beschikt niet over de nodige informatie om de facto te kunnen uitmaken of zulk een termijn in tegenspraak is met het verzoek om spoedbehandeling van deze adviesaanvraag.

In ieder geval, mochten ook de ondertekening en de bekendmaking van het besluit lang op zich laten wachten, dan kan de spoedeisendheid van de procedure aangevochten worden vóór de afdeling Administratie.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe naast het experiment met de nieuwe identiteitskaart in elf proefgemeenten, geregeld bij het koninklijk besluit van 25 maart 2003 - dat op het punt staat gewijzigd te worden bij het thans voorliggende koninklijk besluit - een parallel experiment in te voeren, dat niet meer op geografische basis georganiseerd wordt, maar op basis van persoonlijke criteria, en over het hele Rijk.

Die aanvullende overgangsmaatregel vindt zijn rechtsgrond in artikel 19, § 1, derde lid, van de in de aanhef genoemde wet van 25 maart 2003, voorzover hij niet leidt tot een veralgemeende invoering van de elektronische identiteitskaart, waarbij voldaan zal moeten worden aan de voorwaarden van artikel 19, § 1, vierde lid.

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het experiment beperkt is, net zoals trouwens de budgettaire middelen voor dat experiment beperkt zijn. Uit het ontwerp moet bijgevolg blijken dat niet noodzakelijk alle aanvragen van de overheden van de federale staat, van de gemeenschappen of de gewesten ingewilligd worden.

De aan de Raad van State voorgelegde bepaling, die luidt als volgt: "... De Minister van Binnenlandse Zaken bepaalt voor elke betrokken doelgroep de datum vanaf wanneer de elektronische identiteitskaart ter beschikking wordt gesteld", moet bijgevolg zo worden aangepast dat daarin wordt bepaald dat een aanvraag wordt gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken, en dat deze voor iedere specifieke doelgroep bepaalt of en vanaf welke datum de elektronische identiteitskaart ter beschikking wordt gesteld.

2. Zelfs na die aanpassing moet het ontwerp nog vervolledigd worden. Het staat immers aan de Koning om in deze aangelegenheid alle maatregelen uit te vaardigen die niet bijkomstig zijn.

Zo bijvoorbeeld moet worden bepaald in welke omstandigheden de identiteitskaart wordt vernieuwd, inzonderheid wanneer de houder ervan daarom verzoekt in het kader van hoofdstuk II*bis*, zoals dat al het geval is in de elf proefgemeenten, ingevolge artikel 2, tweede lid, 9°, van het besluit van 25 maart 2003 (de gemachtigde ambtenaar bevestigt dat de in het ontworpen artikel 2*bis* bedoelde aanvraag van een overheid van de federale Staat, van een gemeenschap of gewest geen automatisch gevolg heeft op het niveau van het individu).

Ook moet worden bepaald hoe de gemeenten die niet als proefgemeenten zijn aangewezen, te werk moeten gaan.

Ten slotte moet ook de wijze waarop de werkingssfeer voor elk van de "specifieke doelgroepen" wordt afgebakend, geregeld worden door de Koning, waarbij gelet moet worden op de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten, waarvan artikel 4, § 1, bepaalt dat "behoudens andersluidende wettelijke bepalingen (...) niemand verplicht (kan) worden rechtshandelingen te stellen via elektronische weg".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelinshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS