

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.145/2/V
DU 18 JUILLET 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 21 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé de trente jours ^(*), 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 l'avis suivant :

(*) Par courriel du 6 juin 2007.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

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

Examen du projet

1. L'article 2, alinéa 2, 1/, en projet, dispose :

"si le titulaire ne s'est pas présenté au service de la population, au plus tard dans les trois mois qui suivent la date mentionnée sur la convocation de l'administration communale l'invitant à venir compléter son document de base en vue de l'obtention d'une nouvelle carte d'identité électronique, sa carte d'identité actuelle sera annulée dans le registre des cartes d'identités; (...)"

.../...

La carte d'identité constitue, aux termes du considérant qui précède l'arrêté royal du 29 juillet 1985, "indépendamment de son usage national, un document destiné à être reconnu comme preuve de l'identité et de la nationalité par les Etats Membres du Conseil de l'Europe" ¹.

Il convient, dès lors, que les auteurs du projet justifient dans le rapport au Roi que l'annulation de la carte d'identité visée à l'article 2, alinéa 2, 1/, en projet, se concilie avec le principe de proportionnalité compte tenu notamment de ce que, comme l'ont exposé les fonctionnaires délégués, les auteurs du projet envisagent également des sanctions pénales ² à l'égard de ceux qui ne répondraient pas à l'invitation qui leur est faite de venir compléter le document de base en vue de l'obtention d'une nouvelle carte d'identité électronique.

2. Le tempérament imaginé par les auteurs du projet à cette mesure qui paraît disproportionnée, consiste à déléguer au Ministre de l'Intérieur, le pouvoir de fixer des délais spécifiques "pour certaines catégories de titulaires en mission à l'étranger", décrites dans le rapport au Roi comme "par exemple, les diplomates et les militaires en mission à l'étranger".

Les différenciations de traitement qui résulteraient de ce tempérament, doivent être justifiées dans le rapport au Roi au regard des articles 10 et 11 de la Constitution : d'une part, il paraît difficile de prévoir tous les cas de séjour à l'étranger dignes d'intérêt; d'autre part, on aperçoit difficilement comment les administrations communales seraient tenues au courant des situations de fait justifiant l'application d'un délai spécifique au profit des intéressés, par hypothèse absents de leur domicile.

(1) Dans son rapport annuel 2006, le Collège des médiateurs fédéraux a lui aussi insisté sur le caractère essentiel du document que constitue la carte d'identité pour le citoyen et a insisté sur le respect de la sécurité juridique et du principe de confiance légitime en cette matière (p. 103).
En effet, en vertu de l'article 3, § 3, alinéas 2 et 6, de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, au recto de la carte d'identité, sont reproduites les dates du début et de la fin de la période de validité de la carte d'identité (en règle générale, dix ans).

(2) Voir l'article 7 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

De façon plus générale, la question se pose de savoir si le délai de trois mois est suffisant et s'il ne convient pas de l'allonger, ou, à tout le moins, de prévoir la possibilité de reporter l'échéance du délai dans lequel les personnes doivent compléter le document de base.

3. L'alinéa 3 qu'il est envisagé d'ajouter a été commenté comme suit par le fonctionnaire délégué :

"Na annulering en vernietiging van de niet-afgehaalde kaart dient een nieuwe procedure van vernieuwing te worden gestart. De huidige kaart kan tijdelijk verder worden gebruikt, tenminste tot de vervaldatum. Een identiteitsdocument is immers een essentieel document voor de burger".

Ce commentaire, parce qu'il précise que l'ancienne carte d'identité demeure valable jusqu'à sa date de péremption, mériterait de figurer dans le rapport au Roi.

Par ailleurs, pour régler le sort des titulaires de carte d'identité absents au moment de la délivrance, sans doute serait-il préférable d'envisager ici, par exemple, une prorogation du délai de trois mois qui serait octroyée à la demande des intéressés, soit lorsqu'ils complètent le document de base en vue d'obtenir une carte d'identité électronique, soit pendant le décours du délai prescrit pour retirer la nouvelle carte (dans les deux cas, les intéressés sont par hypothèse au fait de la situation).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. VANHAEVERBEEK,	
Madame	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 43.145/2/V
VAN 18 JULI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 21 mei 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd dertig dagen ^(*), 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 het volgende advies gegeven :

^(*) Bij e-mail van 6 juni 2007.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, 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.

Onderzoek van het ontwerp

1. Het ontworpen artikel 2, tweede lid, 1/, luidt als volgt :

"indien de houder zich niet bij de bevolkingsdienst heeft gemeld ten laatste drie maanden na de datum vermeld op de oproepingsbrief van het gemeentebestuur waarbij hij uitgenodigd wordt om zijn basisdocument in te vullen voor het bekomen van een nieuwe elektronische identiteitskaart, wordt zijn huidige identiteitskaart geannuleerd in het register van de identiteitskaarten; (...)".

.../...

Luidens de overweging die voorafgaat aan het koninklijk besluit van 29 juli 1985, is de identiteitskaart, "afgezien van het gebruik ervan op nationaal gebied, een document (...), bestemd om als bewijs van de identiteit en van de nationaliteit door de Lid-Staten van de Raad van Europa te worden erkend" ¹.

De stellers van het ontwerp dienen dan ook in het verslag aan de Koning uit te leggen dat de annulering van de identiteitskaart waarvan sprake in het ontworpen artikel 2, tweede lid, 1/, verenigbaar is met het proportionaliteitsbeginsel, gelet inzonderheid op het feit dat, zoals de gemachtigde ambtenaren hebben gesteld, de stellers van het ontwerp eveneens voorzien in strafrechtelijke sancties ² voor diegenen die geen gevolg geven aan de uitnodiging om het basisdocument in te vullen voor het bekomen van een nieuwe elektronische identiteitskaart.

2. De door de stellers van het ontwerp in het vooruitzicht gestelde mildering van die maatregel, die buitensporig lijkt, bestaat erin om de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid te verlenen om "specifieke termijnen (te) bepalen voor sommige categorieën van houders met zending in het buitenland", die in het Verslag aan de Koning beschreven worden als "bijvoorbeeld de diplomaten en militairen die op zending in het buitenland zijn".

De verschillen in bezoldiging die het gevolg zouden zijn van die mildering, dienen in het Verslag aan de Koning gerechtvaardigd te worden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet : enerzijds lijkt het moeilijk om rekening te houden met alle behartenswaardige gevallen van verblijf in het buitenland; anderzijds is het niet

⁽¹⁾ In zijn jaarverslag 2006 heeft ook het College van de federale ombudsmannen gewezen op het grote belang van een identiteitskaart voor de burger en benadrukt dat er gezorgd dient te worden voor rechtszekerheid en dat het vertrouwensbeginsel ter zake dient te worden nageleefd. (blz. 103)
Het is inderdaad zo dat krachtens artikel 3, § 3, tweede en zesde lid, van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten, op de voorzijde van de identiteitskaart de begin- en de einddatum van de geldigheidsperiode van de identiteitskaart vermeld wordt (in de regel tien jaar).

⁽²⁾ Zie artikel 7 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.

echt duidelijk hoe de gemeentebesturen op de hoogte gehouden moeten worden van de feitelijke toestanden die de toepassing van een specifieke termijn wettigen ten gunste van de betrokkenen, die veronderstellenderwijs niet in hun woonplaats aanwezig zijn.

Meer in het algemeen rijst de vraag of de termijn van drie maanden voldoende lang is en of deze niet behoort te worden verlengd, of, op zijn minst, er niet dient te worden voorzien in de mogelijkheid om de datum waarop de personen uiterlijk het basisdocument moeten invullen, te verdagen.

3. Met betrekking tot het derde lid, waarvan de invoeging wordt beoogd, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende commentaar gegeven :

"Na annulering en vernietiging van de niet-afgehaalde kaart dient een nieuwe procedure van vernieuwing te worden gestart. De huidige kaart kan tijdelijk verder worden gebruikt, tenminste tot de vervaldatum. Een identiteitsdocument is immers een essentieel document voor de burger".

Aangezien in deze commentaar gepreciseerd wordt dat de oude identiteitskaart geldig blijft tot op de vervaldag, zou deze toelichting in het Verslag aan de Koning moeten worden opgenomen.

Om de toestand te regelen van de houders van een identiteitskaart die afwezig zijn op het ogenblik van de afgifte, zou het bovendien ongetwijfeld verkieslijk zijn om in dat verband bijvoorbeeld te voorzien in een verlenging van de termijn van drie maanden, welke verlenging zou worden toegestaan op vraag van de betrokkenen, hetzij wanneer zij het basisdocument invullen voor het bekomen van een elektronische identiteitskaart, hetzij op het ogenblik dat de voorgeschreven termijn voor het afhalen van de nieuwe kaart de vervaldag nadert (in beide gevallen zijn de betrokkenen veronderstellenderwijs op de hoogte van de situatie).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. VANHAEVERBEEK,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS