



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.122/2
du 22 octobre 2012

advies 52.122/2
van 22 oktober 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
10 décembre 1996 relatif aux
différents documents d'identité
pour les enfants de moins de
douze ans'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
10 december 1996 betreffende
de verschillende
identiteitsdocumenten voor
kinderen onder de twaalf jaar'

Le 28 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 octobre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGELBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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 22 octobre 2012.

*

Op 28 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 december 1996 betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 22 oktober 2012.

*

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il résulte de l'article 6, § 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques' que le Roi détermine la forme et les modalités de fabrication, de délivrance et d'utilisation de la carte, après avis de la Commission de la protection de la vie privée instituée par la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel'.

Ni le préambule du texte en projet ni le dossier de pièces transmis à la section de législation ne font état du fait qu'un tel avis a été demandé à la Commission de la vie privée. Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a confirmé qu'un tel avis n'a pas été sollicité.

L'auteur du projet doit par conséquent veiller à accomplir cette formalité ¹.

2. L'Inspecteur général des Finances a donné un avis, notamment, le 23 mai 2008, et le Secrétaire d'État au Budget, le 12 décembre 2008.

Compte tenu de la nature et de la portée du contrôle administratif et budgétaire, il est douteux de considérer qu'un avis et un accord donnés il y a quatre ans peuvent être considérés comme des formalités valablement accomplies, à moins d'estimer que les circonstances de fait et de droit n'ont pas évolué par rapport au projet à examiner.

À défaut, l'auteur du projet devra solliciter de nouveaux avis et accord.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté royal du 10 décembre 1996 'relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans' prévoit trois types de documents :

- la pièce d'identité (art. 1 à 5) : il s'agit d'un modèle cartonné blanc sans photo ² ;

¹ L'arrêté royal du 18 octobre 2006 'relatif au document d'identité électronique pour les enfants belges de moins de douze ans' a donné lieu à l'avis 33/2006 du 6 septembre 2006 de la Commission de la protection de la vie privée, *Moniteur belge*, 31 octobre 2006, éd. 2, p. 58.418. Cet avis est consultable sur le site www.privacy.fgov.be.

- le certificat d'identité (art. 6 à 11) : il s'agit d'un modèle cartonné blanc avec photo³ ;
- le document d'identité électronique (art. 16bis à 16septies) : le « Kids-ID » a l'aspect d'une carte bancaire et possède également une puce électronique⁴.

Pour les enfants belges de moins de douze ans, il est actuellement délivré une pièce d'identité lors de leur première inscription dans les registres de la population d'une commune belge. Cette pièce d'identité peut être remplacée, à la demande de la ou les personnes exerçant l'autorité parentale, par un document d'identité électronique au nom de l'enfant. Il résulte en outre de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 3 mars 2009 'portant la décision de procéder à l'introduction généralisée du document d'identité électronique pour les enfants belges de moins de douze ans' que la distribution des certificats d'identité est arrêtée pour les enfants belges de moins de douze ans.

Pour les enfants non belges de moins de douze ans est délivrée une pièce d'identité lors de leur première inscription dans les registres de la population ou dans le registre d'attente d'une commune belge ou, en remplacement de la pièce d'identité et à la demande de la ou des personnes exerçant l'autorité parentale, un certificat d'identité. Le document d'identité électronique n'est par contre pas prévu pour les enfants non belges de moins de douze ans.

2. Le projet à l'examen a pour but de modifier le système de détention des documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans dans la mesure où :

- la pièce d'identité est supprimée ;
- un certificat d'identité sera délivré aux enfants non belges mais uniquement à la demande ;
- un document d'identité électronique sera délivré aux enfants belges mais uniquement à la demande.

Le texte en projet a pour conséquence que les enfants de moins de douze ans, belges ou non belges, ne seront pas forcément détenteurs d'un document d'identité dans l'hypothèse où un tel document d'identité ne serait pas demandé en leur nom.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur cette conséquence et sur la circonstance qu'en application de l'article 6, § 7, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 précitée, c'est au Roi qu'il appartient notamment de fixer l'âge à partir duquel la détention et le port de la

² Modèle 1 annexé à l'arrêté royal du 10 décembre 1996 'relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans'.

³ Modèle 2 annexé à l'arrêté royal du 10 décembre 1996 'relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans'.

⁴ Modèle 3 annexé à l'arrêté royal du 10 décembre 1996 'relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans' tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 2006 'relatif au document d'identité électronique pour les enfants belges de moins de douze ans'.

carte - en l'espèce le certificat d'identité ou le document d'identité électronique - sont obligatoires.

Actuellement, il résulte de l'arrêté royal du 25 mars 2003 'relatif aux cartes d'identité' que tout belge âgé de quinze ans accomplis doit être porteur d'une carte d'identité (article 1^{er}) et que les administrations communales délivrent également une carte d'identité aux enfants belges de 12 ans accomplis (article 2, alinéa 2).

3. En conclusion, il serait utile d'expliquer dans le rapport au Roi la réglementation en projet ainsi que de préciser que l'intention de l'auteur du projet est de ne rendre obligatoire aucun document d'identité pour les enfants de moins de douze ans.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 6, § 7, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 1991 constitue le fondement juridique du projet examiné.

Par conséquent, la mention du paragraphe 8 de cette disposition doit être omise de l'alinéa 1^{er}.

2. L'arrêté royal du 10 décembre 1996 'relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans', mentionné à l'alinéa 2, a été modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 2006 'relatif au document d'identité électronique pour les enfants belges de moins de douze ans'.

Par conséquent, l'alinéa 3 est inutile et doit être omis.

3. L'alinéa 4 renvoie à l'arrêté ministériel du 3 mars 2009 'portant la décision de procéder à l'introduction généralisée du document d'identité électronique pour les enfants belges de moins de douze ans'.

Cet arrêté n'étant ni modifié ni abrogé par le texte en projet, cet alinéa devrait, en principe, être supprimé. Cependant, vu la portée de l'arrêté royal à l'examen, l'arrêté ministériel précité du 3 mars 2009 n'a plus d'objet et doit être abrogé, comme cela a été confirmé par la fonctionnaire déléguée.

Par conséquent, le dispositif sera complété par une disposition abrogatoire ayant cet objet et, dans cette mesure, le visa relatif à l'arrêté ministériel précité du 3 mars 2009 sera maintenu.

DISPOSITIF

Articles 3 et 9

1. L'article 3 du projet tend à remplacer l'article 16bis de l'arrêté royal précité du 10 décembre 1996. L'objectif poursuivi est de permettre non plus uniquement aux personnes exerçant l'autorité parentale sur l'enfant belge de moins de douze ans mais également aux parents d'accueil ou au responsable de l'institution d'accueil dans le cas où l'enfant belge est placé dans une famille d'accueil ou une institution d'accueil par un tribunal de la jeunesse ou un comité spécial d'aide à la jeunesse de demander à la commune où l'enfant belge est inscrit aux registres de la population un document électronique au nom de l'enfant ainsi que de faire une déclaration de perte, de vol ou de destruction de document (article 16bis, § 1^{er}, en projet).

2. L'article 15 de l'arrêté royal précité du 10 décembre 1996 est relatif aux données personnelles figurant sur les documents d'identité. Ces données sont imprimées sur le document d'identité dans la langue choisie (sur la base du choix exprimé dans une déclaration écrite) par la ou les personnes exerçant l'autorité parentale sur l'enfant.

Cependant, le projet à l'examen ne prévoit pas d'adapter cette disposition à l'hypothèse où ce sont les parents d'accueil ou le responsable de l'institution d'accueil qui font la demande de document électronique au nom de l'enfant belge, alors que l'article 9 du projet prévoit que l'article 15 de l'arrêté royal précité du 10 décembre 1996 s'applique au document d'identité électronique.

3. De l'accord de la fonctionnaire déléguée, le dispositif sera complété par un nouvel article qui aura pour objet de modifier l'article 15 de l'arrêté royal précité du 10 décembre 1996 au regard de l'article 16bis, § 1^{er}, en projet.

Article 10

Un Secrétaire d'État ne peut être chargé de l'exécution d'un arrêté royal, si bien qu'il ne peut être mentionné à l'article 10 du projet ⁵.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Il n'est pas nécessaire de diviser en deux chapitres un projet comportant dix articles, d'autant moins qu'en l'espèce cela nuit à la lisibilité des dispositions modifiées.

2. Plus fondamentalement, c'est la structure de l'arrêté royal précité du 10 décembre 1996 résultant des dispositions en projet qui devrait être revue.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167.

Une solution pourrait consister à déplacer les dispositions du chapitre III*bis* pour les insérer sous le chapitre I^{er}.

3. Les dispositions modificatives doivent être énoncées dans l'ordre des articles modifiés ⁶.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 122.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit artikel 6, § 7, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ volgt dat de Koning de vorm en de nadere regels van aanmaak, afgifte en gebruik van de kaart bepaalt, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ingesteld bij de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’.

Noch in de aanhef van de ontworpen tekst noch in de dossierstukken die zijn bezorgd aan de afdeling Wetgeving wordt vermeld dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer om zulk een advies heeft verzocht. Op een vraag hieromtrent heeft de gemachtigde ambtenaar bevestigd dat om een zodanig advies niet is verzocht.

De steller van het ontwerp moet dus erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld.¹

2. De inspecteur-generaal van Financiën heeft een advies gegeven met name op 23 mei 2008, en de Staatssecretaris voor Begroting heeft een advies gegeven op 12 december 2008.

Gelet op de aard en de strekking van de administratieve en begrotingscontrole valt het te betwijfelen of een advies en een akkoordbevinding die dateren van vier jaar geleden, kunnen worden beschouwd als rechtsgeldig vervulde vormvereisten, tenzij men van oordeel zou zijn dat de feitelijke en juridische omstandigheden niet veranderd zijn vergeleken met het voorliggende ontwerp.

Indien zulks niet het geval blijkt te zijn, moet de steller van het ontwerp een nieuw advies en een nieuwe akkoordbevinding aanvragen.

¹ Over het koninklijk besluit van 18 oktober 2006 ‘betreffende het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar’ heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 6 september 2006 advies 33/2006 uitgebracht *Belgisch Staatsblad*, 31 oktober 2006, tweede editie, 58.418. Dit advies kan worden geraadpleegd op de site www.privacy.fgov.be.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het koninklijk besluit van 10 december 1996 ‘betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar’ voorziet in drie soorten documenten:

- het identiteitsstuk (art. 1 tot 5): het betreft een wit kartonnen model zonder foto;²
- het identiteitsbewijs (art. 6 tot 11): het betreft een wit kartonnen model met foto;³
- het elektronisch identiteitsdocument (art. 16*bis* tot 16*septies*): de “Kids-ID” ziet eruit als een bankkaart en bevat eveneens een elektronische chip.⁴

Voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar wordt heden een identiteitsstuk afgegeven bij hun eerste inschrijving in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente. Op verzoek van de persoon de of de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, kan dit identiteitsstuk worden vervangen door een elektronisch identiteitsdocument op naam van het kind. Bovendien volgt uit artikel 2 van het ministerieel besluit van 3 maart 2009 ‘houdende beslissing om het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar veralgemeend in te voeren’ dat er geen identiteitsbewijzen meer worden afgegeven voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar.

Voor niet-Belgische kinderen onder de twaalf jaar wordt een identiteitsstuk afgegeven bij hun eerste inschrijving in de bevolkingsregisters of in het wachtregister van een Belgische gemeente of wordt, ter vervanging van het identiteitsstuk en op verzoek van de persoon of de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, een identiteitsbewijs afgegeven. Daarentegen wordt niet voorzien in het elektronisch identiteitsdocument voor niet-Belgische kinderen onder de twaalf jaar.

2. Het voorliggende ontwerp heeft als doel de regeling voor het bezit van identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar te wijzigen in zoverre:

- het identiteitsstuk wordt afgeschaft;
- aan niet-Belgische kinderen een identiteitsbewijs wordt afgegeven, doch enkel op verzoek;
- aan Belgische kinderen een elektronisch identiteitsdocument wordt afgegeven, doch enkel op verzoek.

De ontworpen tekst heeft als gevolg dat Belgische en niet-Belgische kinderen onder de twaalf jaar niet *per se* een identiteitsdocument zullen bezitten indien een zodanig document niet wordt aangevraagd in hun naam.

² Model 1 gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1996 ‘betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar’.

³ Model 2 gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1996 ‘betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar’.

⁴ Model 3 gevoegd bij het koninklijk besluit van 10 december 1996 ‘betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar’ zoals het is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 oktober 2006 ‘betreffende het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar’.

De steller van het ontwerp wordt gewezen op deze consequentie en op de omstandigheid dat het met toepassing van artikel 6, § 7, tweede lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991 aan de Koning staat om onder meer de leeftijd vast te stellen vanaf welke het verplicht is de kaart - *in casu* het identiteitsbewijs of het elektronisch identiteitsdocument - te bezitten en bij zich te hebben.

Thans volgt uit het koninklijk besluit van 25 maart 2003 'betreffende de identiteitskaarten' dat elke Belg die de volle leeftijd van vijftien jaar heeft bereikt houder moet zijn van een identiteitskaart (artikel 1) en dat de gemeentebesturen eveneens een identiteitskaart afgeven aan Belgische kinderen die de volle leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt (artikel 2, tweede lid).

3. Tot besluit zij gesteld dat het nuttig zou zijn de ontworpen regeling toe te lichten in het verslag aan de Koning alsook aan te geven dat de bedoeling van de steller van het ontwerp erin bestaat geen enkel identiteitsdocument verplicht te stellen voor kinderen onder de twaalf jaar.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het voorliggende ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 6, § 7, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991.

Bijgevolg moet de vermelding van paragraaf 8 van deze bepaling worden weggelaten uit het eerste lid.

2. Het koninklijk besluit van 10 december 1996 'betreffende de verschillende identiteitsdocumenten voor kinderen onder de twaalf jaar', dat vermeld wordt in het tweede lid, is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 oktober 2006 'betreffende het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar'.

Het derde lid is dus overbodig en moet worden weggelaten.

3. In het vierde lid wordt verwezen naar het ministerieel besluit van 3 maart 2009 'houdende beslissing om het elektronisch identiteitsdocument voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar veralgemeend in te voeren'.

Aangezien dat besluit door de ontworpen tekst wordt gewijzigd noch opgeheven, zou dit lid in principe moeten worden weggelaten. Gelet op de strekking van het voorliggende koninklijk besluit wordt het voornoemde ministerieel besluit van 3 maart 2009 evenwel onwerkzaam en moet het worden opgeheven; de gemachtigde ambtenaar is het daarmee eens.

Het dispositief moet dus worden aangevuld met een opheffingsbepaling met die strekking en daarom moet de aanhefverwijzing naar het voornoemde ministerieel besluit van 3 maart 2009 worden behouden.

DISPOSITIEF

Artikelen 3 en 9

1. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe artikel 16*bis* van het voornoemde koninklijk besluit van 10 december 1996 te vervangen. Het is de bedoeling dat niet meer alleen de personen die het ouderlijk gezag over een Belgisch kind jonger dan twaalf jaar uitoefenen, maar, ingeval een Belgisch kind door een jeugdrechtbank of een comité voor bijzondere jeugdzorg is ondergebracht in een pleeggezin of een pleeginstelling, ook de pleegouders of de leidinggevende van de pleeginstelling de gemeente waar het Belgisch kind is ingeschreven in de bevolkingsregisters om een elektronisch document op naam van het kind kunnen verzoeken, alsook aangifte kunnen doen van verlies, diefstal of vernieling van het document (ontworpen artikel 16*bis*, § 1).

2. Artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 10 december 1996 betreft de persoonsgegevens op de identiteitsdocumenten. Deze gegevens worden op het identiteitsdocument gedrukt in de taal die door middel van een schriftelijke verklaring wordt gekozen door de persoon of de personen die het ouderlijk gezag over het kind uitoefenen.

Het voorliggende ontwerp voorziet er echter niet in dat deze bepaling wordt aangepast ingeval de pleegouders of de leidinggevende van de pleeginstelling een elektronisch document op naam van het Belgisch kind aanvragen, terwijl artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 10 december 1996 geldt voor het elektronisch identiteitsdocument.

3. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat het dispositief moet worden aangevuld met een nieuw artikel dat ertoe strekt artikel 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 10 december 1996 te wijzigen in het licht van het ontworpen artikel 16*bis*, § 1.

Artikel 10

Een staatssecretaris mag niet worden belast met de uitvoering van een koninklijk besluit, zodat hij niet mag worden vermeld in artikel 10 van het ontwerp.⁵

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. Een ontwerp dat tien artikelen bevat, hoeft niet te worden gesplitst in twee hoofdstukken, te meer daar dat *in casu* afbreuk doet aan de leesbaarheid van de gewijzigde bepalingen.

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 167.

2. Een fundamentele bezwaar is dat de structuur van het voornoemde koninklijk besluit van 10 december 1996 als gevolg van de ontworpen bepalingen zou moeten worden herzien.

Een oplossing kan erin bestaan de bepalingen van hoofdstuk III*bis* te verplaatsen naar hoofdstuk I.

3. Wijzigingsbepalingen moet worden opgesomd in de volgorde van de gewijzigde artikelen.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS

⁶ *Ibid.*, aanbeveling 122.