



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.797/2
du 18 février 2013

advies 52.797/2
van 18 februari 2013

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'fixant le tarif des rétributions
à charge des communes pour la
délivrance des cartes d'identité
électroniques, des documents
d'identité électroniques pour
enfants belges de moins de
douze ans et des cartes et
documents de séjour délivrés à
des ressortissants étrangers'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van het
tarief van de vergoedingen ten
laste van de gemeenten voor de
uitreiking van de elektronische
identiteitskaarten, de
elektronische
identiteitsdocumenten voor
Belgische kinderen onder de
twaalf jaar en de kaarten en
verblijfsdocumenten,
afgeleverd aan vreemde
onderdanen'

Le 23 janvier 2013, 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 ministériel 'fixant le tarif des rétributions à charge des communes pour la délivrance des cartes d'identité électroniques, des documents d'identité électroniques pour enfants belges de moins de douze ans et des cartes et documents de séjour délivrés à des ressortissants étrangers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 février 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 février 2013.

*

Op 23 januari 2013 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 ministerieel besluit 'tot vaststelling van het tarief van de vergoedingen ten laste van de gemeenten voor de uitreiking van de elektronische identiteitskaarten, de elektronische identiteitsdocumenten voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar en de kaarten en verblijfsdocumenten, afgeleverd aan vreemde onderdanen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 18 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2013.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

L'arrêté en projet se donne pour fondement l'article 6, § 8, 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'. Cette disposition est rédigée comme suit :

« Les frais de fabrication des cartes sont récupérés, à l'intervention du Ministre de l'Intérieur, par voie de prélèvement d'office sur le compte ouvert au nom des communes auprès d'un établissement de crédit qui selon le cas, satisfait aux articles 7, 65 ou 66 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit ».

Une telle disposition autorise uniquement le Ministre de l'Intérieur à récupérer auprès des communes, « par voie de prélèvement d'office », les sommes correspondant aux frais de fabrication des cartes délivrées.

Il est précisé à cet égard dans les travaux parlementaires qu'il s'agissait de légaliser le « procédé » qui était mis en œuvre par l'Etat depuis des décennies ¹.

En vertu de l'article 6, § 8, de la loi du 19 juillet 1991, le ministre ne peut donc pas édicter de règle nouvelle ou créer des droits ou devoirs nouveaux. Il peut éventuellement déterminer par voie d'arrêté le montant des sommes à récupérer auprès des communes, mais ne peut qu'établir un montant correspond aux frais de fabrication des différentes cartes délivrées.

L'arrêté en projet pose plusieurs problèmes à cet égard.

1. Le tarif fixé pour les documents d'identité électronique délivrés aux enfants belges de moins de 12 ans est largement inférieur au coût de revient qui apparaît dans l'avis de l'Inspecteur des Finances du 20 décembre 2012. Compte tenu de l'article 6, § 8, de la loi du 19 juillet 1991, il n'appartient toutefois pas au ministre de décider de réclamer une somme inférieure au coût de fabrication.

2. L'article 2 de l'arrêté en projet prévoit l'indexation annuelle automatique des montants des rétributions à charge des communes. Or, ce faisant, l'arrêté en projet ne se contente pas d'appliquer une règle déjà établie, mais il fixe une règle nouvelle qui est contraire à l'article 6, § 8, de la loi du 19 juillet 1991 : en effet, comment garantir que les montants indexés

¹ Voir le commentaire de l'article 6 du projet de loi 'relatif aux registres de population et aux cartes d'identité', (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1150/1, p. 8).

correspondront toujours à l'avenir aux frais de fabrication des différents documents d'identité ? Plusieurs facteurs peuvent influencer l'évolution du coût de fabrication sans nécessairement que cela corresponde à la formule d'indexation déterminée.

3. En ce qui concerne le tarif fixé pour les procédures rapides, l'auteur de l'arrêté en projet doit pouvoir établir que les montants déterminés correspondent bien aux frais de fabrication.

En conclusion, l'arrêté en projet sera revu afin de déterminer uniquement, sur la base de l'article 6, § 8, de la loi du 19 juillet 1991, les sommes qui correspondent aux frais de fabrication des différents documents d'identité concernés.

*

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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

In het ontworpen besluit wordt artikel 6, § 8, 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’, als rechtsgrond opgegeven. Die bepaling is gesteld als volgt:

“De kosten voor de aanmaak van kaarten worden door de Minister van Binnenlandse Zaken ingevorderd bij wege van ambtshalve voorafnemingen op de rekening die op naam van de gemeenten geopend is bij een kredietinstelling die, naar gelang van het geval, voldoet aan de artikelen 7, 65 of 66 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en toezicht op de kredietinstellingen”.

Zulk een bepaling machtigt uitsluitend de minister van Binnenlandse Zaken om bij de gemeenten “bij wege van ambtshalve voorafnemingen” de sommen in te vorderen die overeenstemmen met de kosten voor de aanmaak van de afgeleverde kaarten.

In dat verband wordt in de parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat het de bedoeling was om het “procédé” dat door de Staat sedert decennia werd aangewend te legaliseren¹.

Krachtens artikel 6, § 8, van de wet van 19 juli 1991, kan de minister dus geen nieuwe regels uitvaardigen of nieuwe rechten of plichten vaststellen. Hij kan eventueel bij wege van besluit het bedrag bepalen van de sommen die ingevorderd dienen te worden bij de gemeenten, maar mag slechts een bedrag bepalen dat overeenstemt met de kosten voor de aanmaak van de onderscheiden afgeleverde kaarten.

Het ontworpen besluit doet in dat verband verschillende problemen rijzen.

1. Het tarief voor de elektronische identiteitsdocumenten voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar is beduidend lager dan de kostprijs die blijkt uit het advies van de inspecteur van Financiën van 20 december 2012. Gelet op artikel 6, § 8, van de wet van 19 juli 1991 staat

¹ Zie de bespreking van artikel 6 van het ontwerp van wet ‘betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten’, (*Parl.St.* Senaat 1990-91, nr. 1150/1, 8).

het evenwel niet aan de minister om te bepalen dat een lager bedrag dan het bedrag van de kosten voor de aanmaak van de kaarten ingevorderd moet worden.

2. In artikel 2 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de bedragen van de vergoedingen ten laste van de gemeenten jaarlijks automatisch geïndexeerd worden. Aldus bepaalt het ontworpen besluit zich niet tot het toepassen van een reeds vastgestelde regel, maar stelt het een nieuwe regeling vast die strijdig is met artikel 6, § 8, van de wet van 19 juli 1991: welke garantie bestaat er immers dat de geïndexeerde bedragen in de toekomst nog steeds zullen overeenstemmen met de kosten voor de aanmaak van de verschillende identiteitsdocumenten ? Verschillende factoren kunnen de evolutie beïnvloeden van de kostprijs van de aanmaak van de documenten zonder dat dit noodzakelijkerwijze in overeenstemming is met de vastgestelde indexeringsformule.

3. Wat betreft het vastgestelde tarief voor de spoedprocedures moet de steller van het ontworpen besluit kunnen aantonen dat de vastgestelde bedragen wel degelijk overeenstemmen met de kosten voor de aanmaak van de documenten.

Tot slot behoort het ontworpen besluit te worden herzien teneinde uitsluitend op grond van artikel 6, § 8, van de wet van 19 juli 1991 de bedragen vast te stellen die overeenstemmen met de kosten voor de aanmaak van de verschillende betrokken identiteitsdocumenten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS