



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.460/2
du 2 décembre 2015

advies 58.460/2
van 2 december 2015

sur

over

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, 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'

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten teneinde artikel 6, § 10, van de wet van 19 april 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, uit te voeren'

Le 10 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité afin d'exécuter l'article 6, § 10, 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 décembre 2015.

*

Op 10 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en 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 25 maart 2003 betreffende de identiteitskaarten teneinde artikel 6, § 10, van de wet van 19 april 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, uit te voeren'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 december 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAYEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2015.

*

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, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Interrogé sur la raison pour laquelle le dossier transmis à la section de législation ne comportait pas d'analyse d'impact de la réglementation, le délégué du ministre a précisé ce qui suit :

« Vu l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative, le projet d'arrêté est excepté d'analyse d'impact de la réglementation, s'agissant de dispositions traitant de la sécurité nationale (lutte contre le terrorisme). Dans ce contexte nous n'avons pas fait une analyse d'impact ».

Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le préambule de l'arrêté en projet sera complété par un alinéa mentionnant le motif pour lequel il n'a pas été procédé à une analyse d'impact de la réglementation, à savoir le motif d'exception tiré de l'article 8, § 2, 1°, de la loi précitée (la sécurité nationale).

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Le préambule doit être complété d'un alinéa 3 nouveau renvoyant à l'article 3 de la loi du 10 août 2015 'modifiant 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', qui procure un fondement légal à l'article 4 du projet.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 6/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 25 mars 2003 'relatif aux cartes d'identité' impose au ministre, lorsqu'il prend une décision de refus d'octroi, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité, d'en informer par écrit le plus rapidement possible « le bourgmestre de la commune de résidence » de la personne concernée.

L'alinéa 2 du même paragraphe se réfère à la « résidence principale » de l'intéressé, tandis que le paragraphe 3, alinéa 2, renvoie à son « domicile ».

Dès lors que la loi du 19 juillet 1991 se réfère à la notion de résidence principale, qu'elle définit d'ailleurs en son article 3, mieux vaut, pour éviter toute confusion, s'en tenir à cette notion.

L'article 6/1, §§ 2 et 3, alinéa 2, sera modifié en conséquence.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, les termes « s'y présente » seront remplacés par les termes « se présente auprès des services de la police locale ».

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 du projet d'arrêté prévoient que la loi du 10 août 2015¹ et l'arrêté en projet entreront immédiatement en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté en projet.

Lors des discussions parlementaires relatives au projet devenu la loi précitée du 10 août 2015, il a été précisé ce qui suit :

« En ce qui concerne l'entrée en vigueur du projet de loi, le ministre indique qu'elle sera fixée par arrêté royal. Il sera tenu compte, à cet égard, de l'entrée en vigueur des dispositions concernant le retrait du passeport »².

L'article 5 de la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire' a inséré dans celui-ci un article 65/2 rédigé comme suit :

« La décision initiale de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité par le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, en vertu de l'article 6, § 10, 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, entraîne automatiquement la décision de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation du passeport ou du titre de voyage belge de la personne concernée par le ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions.

La décision de refus de délivrance du passeport ou du titre de voyage belge est levée lorsqu'est levée la décision initiale de refus d'octroi, de retrait ou d'invalidation de la carte d'identité visée à l'alinéa 1^{er} ».

L'entrée en vigueur de cette disposition doit encore être fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres³.

¹ Il conviendra d'indiquer son intitulé : loi du 10 août 2015 'modifiant 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'.

² Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1170/5, p. 9.

³ Article 6 de la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire'.

Dans ce contexte, mieux vaut que l'arrêté en projet fixe une date déterminée de son entrée en vigueur en veillant à ce que celle-ci soit identique à celle relative à l'entrée en vigueur de l'article 5 de la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire'.

Les articles 4 et 5 du projet seront revus en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Op de vraag waarom het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden geen regelgevingsimpactanalyse bevat, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Vu l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative, le projet d'arrêté est excepté d'analyse d'impact de la réglementation, s'agissant de dispositions traitant de la sécurité nationale (lutte contre le terrorisme). Dans ce contexte nous n'avons pas fait une analyse d'impact”.

Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ moet in de aanhef van het ontworpen besluit een lid worden toegevoegd waarin de reden wordt opgegeven waarom geen regelgevingsimpactanalyse is uitgevoerd, te weten de uitzonderingsgrond ontleend aan artikel 8, § 2, 1° van de voornoemde wet (nationale veiligheid).

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In de aanhef moet een nieuw derde lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 3 van de wet van 10 augustus 2015 ‘houdende wijziging 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’, dat een rechtsgrond verleent aan artikel 4 van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Wanneer de minister beslist de afgifte van een identiteitskaart te weigeren of een identiteitskaart in te trekken of ongeldig te verklaren, moet hij krachtens het ontworpen artikel 6/1, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 ‘betreffende de

identiteitskaarten' "de burgemeester van de gemeente van de verblijfplaats" van de betrokken persoon onverwijld schriftelijk op de hoogte brengen.

In het tweede lid van dezelfde paragraaf is sprake van de "hoofdverblijfplaats" van de betrokkene, terwijl in paragraaf 3, tweede lid, wordt verwezen naar "thuis" bij de betrokkene.

Aangezien in de wet van 19 juli 1991 de term "hoofdverblijfplaats" wordt gebruikt die overigens in artikel 3 van die wet wordt gedefinieerd, is het beter enkel die term te gebruiken om verwarring te voorkomen.

Artikel 6/1, §§ 2 en 3, tweede lid, moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

2. In paragraaf 3, tweede lid, moeten de woorden "er zich aanmeldt" worden vervangen door de woorden "zich meldt bij diensten van de lokale politie".

Artikelen 4 en 5

In de artikelen 4 en 5 van het ontwerpbesluit wordt bepaald dat de wet van 10 augustus 2015¹ en het ontworpen besluit onmiddellijk in werking treden op de dag waarop het ontworpen besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de voornoemde wet van 10 augustus 2015, is het volgende opgemerkt:

"Wat de inwerkingtreding van het wetsontwerp betreft, legt de minister uit dat die bij koninklijk besluit zal worden bepaald. Daarbij zal rekening worden gehouden met de inwerkingtreding van de bepalingen rond de intrekking van paspoorten".²

Bij artikel 5 van de wet van 10 augustus 2015 'tot wijziging van het Consulaire Wetboek' is in dat Wetboek een artikel 65/2 ingevoegd dat luidt als volgt:

"De initiële beslissing tot weigering van de afgifte, tot intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart door de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken, overeenkomstig artikel 6, § 10, 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, leidt automatisch tot de beslissing tot weigering van de afgifte, tot intrekking of ongeldigverklaring van het Belgische paspoort of reisdocument van de betrokken persoon door de minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken.

De beslissing tot weigering van de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument wordt opgeheven, zodra de in het eerste lid bedoelde initiële beslissing tot

¹ Het opschrift van de wet moet worden vermeld: wet van 10 augustus 2015 'houdende wijziging 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'.

² Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1170/005, 9.

weigering van de afgifte, tot intrekking of ongeldigverklaring van de identiteitskaart opgeheven wordt”.

De inwerkingtreding van die bepaling moet nog worden vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.³

Het is in die context beter dat in het ontworpen besluit een welbepaalde datum wordt vastgesteld waarop het in werking treedt, waarbij erop wordt toegezien dat die datum dezelfde is als de datum van de inwerkingtreding van artikel 5 van de wet van 10 augustus 2015 ‘tot wijziging van het Consulaire Wetboek’.

De artikelen 4 en 5 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

³ Artikel 6 van de wet van 10 augustus 2015 ‘tot wijziging van het Consulaire Wetboek’.