



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.735/2
du 16 décembre 2019

advies 66.735/2
van 16 december 2019

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
19 juillet 1991 relative aux
registres de la population, aux
cartes d’identité, aux cartes des
étrangers et aux documents de
séjour’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
19 juli 1991 betreffende de
bevolkingsregisters, de
identiteitskaarten, de
vreemdelingenkaarten en de
verblijfsdocumenten’

Le 19 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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 16 décembre 2019.

*

Op 19 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten '.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 december 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste 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 16 december 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1. L'exposé des motifs ne contient pas à proprement parler de commentaire article par article. En vue d'assurer une meilleure compréhension, comme l'a suggéré la déléguée du Ministre, il sera modifié de manière à permettre d'associer directement les dispositions en projet et leur explication¹.

2. L'article 2, 3^o, a pour objet de supprimer l'article 6, § 2, alinéa 3, 7^o, de la loi du 19 juillet 1991, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi du 22 mai 2014, et qui n'est pas encore entré en vigueur². Dans une telle hypothèse, mieux vaut abroger directement la disposition modificative, à savoir l'article 4 de la loi du 22 mai 2014³.

L'article 2, 3^o, sera omis et un nouvel article sera consacré à cette abrogation.

3. L'article 2, 5^o, tend à remplacer l'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi du 19 juillet 1991 afin de prévoir que l'autorité fédérale « peut mettre » à la disposition de la commune le matériel technique nécessaire à la carte électronique, alors qu'actuellement, il est prévu que l'autorité fédérale « met à la disposition » de la commune ce matériel.

Ainsi rédigée, la disposition en projet laisse entendre qu'il s'agira dorénavant d'une simple faculté pour l'autorité fédérale. Or, à lire l'exposé des motifs et comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'intention n'est pas de supprimer l'obligation pour l'autorité fédérale de mettre le matériel technique nécessaire à disposition, mais de permettre aux communes d'acquérir ce matériel par elles-mêmes. Autrement dit, ce n'est que dans l'hypothèse où une commune se fournirait ailleurs que l'autorité fédérale pourrait être dispensée de son obligation de fournir le matériel. La disposition devrait dès lors être rédigée en ce sens.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Sur l'intérêt d'un commentaire article par article, cons. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.13.

² L'article 7 de la loi du 22 mai 2014 habilite le Roi à fixer l'entrée en vigueur et, à ce jour, aucun arrêté royal n'a été adopté en ce sens.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 131.

Par ailleurs, concernant la notion de « matériel technique nécessaire à la délivrance des cartes d'identité », l'Autorité de protection des données, dans son avis n° 80/2019 ⁴, envisage deux hypothèses : soit le matériel technique est une simple modalité pour la confection de la carte (qui ne s'accompagne pas d'un traitement de données), soit le matériel technique n'est pas uniquement destiné à la confection et à la délivrance de la carte mais implique l'enregistrement et le traitement de données. Dans cette hypothèse, elle relève ce qui suit :

« Cependant, si ce matériel technique n'est pas uniquement destiné à la confection et à la délivrance de la carte, mais que des données à caractère personnel sont également enregistrées et traitées, l'obligation de sécurité de l'article 32 du RGPD doit particulièrement être respectée ».

À la question de savoir dans quelle hypothèse envisagée par l'Autorité de protection des données l'avant-projet se situait, la déléguée du Ministre a fourni les précisions suivantes :

« L'on se trouve effectivement dans le cadre de la deuxième hypothèse dans la mesure où ce matériel permet de collecter, par le biais d'un document de base (dorénavant électronique) les différentes données qui devront figurer sur le document.

Les différentes mesures visant à garantir la sécurité des données lors de leur traitement sont décrites dans l'Analyse d'impact réalisée par les services de la DG Institutions et Population et communiquées lors de l'examen du projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité et l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif aux cartes d'identité délivrées par les postes consulaires de carrière (AR 'empreintes digitales').

[...]

Il est à ce propos à noter que si une commune décide d'acquérir elle-même le matériel adéquat, ce dernier (à l'exception des PC, des écrans, des claviers) devra avoir néanmoins été certifié par le SPF Intérieur de telle sorte que ce matériel puisse être compatible avec le système Belpic ».

La disposition en projet sera dès lors complétée afin qu'y apparaissent clairement les mesures de sécurité qui doivent être envisagées.

En conclusion, compte tenu de ce qui précède, la disposition en projet sera revue afin non pas de remplacer l'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi du 19 juillet 1991, mais de compléter cet alinéa par une disposition qui viserait l'hypothèse dans laquelle une commune acquiert elle-même le matériel technique nécessaire et prévoirait les garanties à respecter dans ce cadre.

4. L'article 2, 6°, tend à modifier l'article 6, § 11, de la loi du 19 juillet 1991, tel qu'inséré par la loi du 30 juillet 2018, et qui n'est pas encore entré en vigueur ⁵.

⁴ Voir l'avis n° 80/2019 du 3 avril 2019, point 13.

⁵ L'article 7 de la loi du 30 juillet 2018 habilite le Roi à fixer l'entrée en vigueur et, à ce jour, aucun arrêté royal n'a été adopté en ce sens.

Afin d'éviter toute ambiguïté, il convient, dans la phrase liminaire de l'article 2, 6°, de l'avant-projet, de mentionner l'article 6, § 11, alinéa 4, de la loi du 19 juillet 1991, « tel qu'inséré par la loi du 30 juillet 2018 »⁶ et de prévoir dans un nouvel article de l'avant-projet que l'article 2, 6°, de l'avant-projet entrera en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 'modifiant diverses dispositions relatives à une interdiction de sortie du territoire, la délivrance, l'invalidation et le retrait de documents de voyage et de documents d'identité pour des mineurs non émancipés'.

*

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 130.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De memorie van toelichting bevat strikt genomen geen artikelsgewijze bespreking. Voor een beter begrip moet – zoals de gemachtigde van de minister heeft voorgesteld – de memorie zodanig worden aangepast dat de ontworpen bepalingen onmiddellijk in verband kunnen worden gebracht met de erbij behorende toelichting.¹

2. Artikel 2, 3°, strekt tot opheffing van artikel 6, § 2, derde lid, 7°, van de wet van 19 juli 1991, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 22 mei 2014 dat nog niet in werking is getreden.² In een dergelijk geval zou het beter zijn de wijzigingsbepaling, namelijk artikel 4 van de wet van 22 mei 2014, meteen op te heffen.³

Artikel 2, 3°, moet worden weggelaten en van die opheffing dient te worden bepaald in een nieuw artikel.

3. Artikel 2, 5°, strekt ertoe artikel 6, § 5, eerste lid, eerste zin, van de wet van 19 juli 1991 te vervangen teneinde te bepalen dat de federale overheid de technische apparatuur die nodig is voor de elektronische kaart, ter beschikking “kan stellen” van de gemeente, terwijl thans bepaald wordt dat de federale overheid dat materieel “ter beschikking stelt” van de gemeente.

Doordat de ontworpen bepaling in die bewoordingen gesteld is, wekt ze de indruk dat ze voortaan moet worden begrepen als louter een mogelijkheid voor de federale overheid. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt en zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, is het echter niet de bedoeling om de federale overheid te ontheffen van de verplichting om de nodige technische apparatuur ter beschikking te stellen, maar wel om de gemeenten de mogelijkheid te bieden die apparatuur zelf aan te kopen. Met andere woorden, de federale overheid zou slechts kunnen worden ontheven van haar verplichting om de apparatuur ter beschikking te stellen indien een gemeente die apparatuur elders zou betrekken. De bepaling zou dan ook in die zin moeten worden geredigeerd.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie met betrekking tot het belang van een artikelsgewijze toelichting *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 3.13.

² Artikel 7 van de wet van 22 mei 2014 machtigt de Koning om de datum van inwerkingtreding te bepalen; tot op heden is er geen enkel koninklijk besluit in die zin vastgesteld.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 131.

Voorts overweegt de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies 80/2019 twee mogelijkheden met betrekking tot het begrip “technische apparatuur die nodig is voor de afgifte van de elektronische kaart”³: ofwel is de technische apparatuur louter een manier om de kaart aan te maken (waarbij geen gegevensverwerking te pas komt), ofwel is de technische apparatuur niet louter bestemd voor de aanmaak en de afgifte van de kaart, maar worden daarbij ook persoonsgegevens opgeslagen en verwerkt. In dit laatste geval wijst ze op het volgende:

“Echter, indien deze technische apparatuur niet louter is bestemd voor de aanmaak en afgifte van de kaart, maar daarbij ook persoonsgegevens worden opgeslagen en verwerkt, moet inzonderheid de beveiligingsverplichting van art. 32 AVG in acht worden genomen.”

Op de vraag welke door de Gegevensbeschermingsautoriteit overwogen mogelijkheid in het voorontwerp aan de orde is, heeft de gemachtigde van de minister de volgende toelichting gegeven:

“L’on se trouve effectivement dans le cadre de la deuxième hypothèse dans la mesure où ce matériel permet de collecter, par le biais d’un document de base (dorénavant électronique) les différentes données qui devront figurer sur le document.

Les différentes mesures visant à garantir la sécurité des données lors de leur traitement sont décrite dans l’Analyse d’impact réalisée par les services de la DG Institutions et Population et communiquées lors de l’examen du projet d’arrêté royal modifiant l’arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d’identité et l’arrêté royal du 19 avril 2014 relatif aux cartes d’identité délivrées par les postes consulaires de carrière (AR ‘empreintes digitales’).

(...)

Il est à ce propos à noter que si une commune décide d’acquérir elle-même le matériel adéquat, ce dernier (à l’exception des PC, des écrans, des claviers) devra avoir néanmoins été certifié par le SPF Intérieur de telle sorte que ce matériel puisse être compatible avec le système Belpic.”

De ontworpen bepaling moet dan ook zodanig worden aangevuld dat de te overwegen veiligheidsmaatregelen er duidelijk in weergegeven worden.

Uit het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat de ontworpen bepaling moet worden herzien teneinde artikel 6, § 5, eerste lid, eerste zin, van de wet van 19 juli 1991 niet te vervangen, maar wel aan te vullen met een bepaling die zou doelen op het geval waarin een gemeente zelf de nodige technische apparatuur aankoopt, en die zou voorzien in de waarborgen die in dat kader in acht moeten worden genomen.

4. Artikel 2, 6°, strekt tot wijziging van artikel 6, § 11, van de wet van 19 juli 1991 zoals dat is ingevoegd bij de wet van 30 juli 2018 en dat nog niet in werking is getreden.⁴

⁴ Zie advies 80/2019 van 3 april 2019, punt 13.

⁵ Artikel 7 van de wet van 30 juli 2018 machtigt de Koning om de datum van inwerkingtreding te bepalen. Tot op heden is nog geen koninklijk besluit in die zin vastgesteld.

Teneinde elke dubbelzinnigheid te vermijden, dient in de inleidende zin van artikel 2, 6°, van het voorontwerp melding te worden gemaakt van artikel 6, § 11, vierde lid, van de wet van 19 juli 1991, “zoals ingevoegd bij de wet van 30 juli 2018”⁵ en moet in een nieuw artikel van het voorontwerp worden bepaald dat artikel 2, 6°, van het voorontwerp in werking zal treden op de datum van inwerkingtreding van artikel 5 van de wet van 30 juli 2018 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende een uitreisverbod, de aflevering, ongeldigverklaring en intrekking van reisdocumenten en identiteitsdocumenten voor niet-ontvoogde minderjarigen’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 130.