



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.958/2
du 29 mars 2021

advies 68.958/2
van 29 maart 2021

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel du
15 mars 2013 fixant le tarif des
rétributions à charge des
communes pour la délivrance des
cartes d'identité électroniques pour
les Belges, des documents
d'identité électroniques pour
enfants belges de moins de
douze ans et des documents de
séjour électroniques délivrés aux
étrangers séjournant légalement sur
le territoire du Royaume'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
15 maart 2013 tot vaststelling van
het tarief van de vergoedingen ten
laste van de gemeenten voor de
uitreiking van de elektronische
identiteitskaarten voor Belgen, de
elektronische
identiteitsdocumenten voor
Belgische kinderen onder de
twaalf jaar en de elektronische
verblijfsdocumenten, afgeleverd
aan de vreemdelingen die legaal op
het grondgebied van de Rijk
verblijven'

Le 4 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 15 mars 2013 fixant le tarif des rétributions à charge des communes pour la délivrance des cartes d'identité électroniques pour les Belges, des documents d'identité électroniques pour enfants belges de moins de douze ans et des documents de séjour électroniques délivrés aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Royaume'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 mars 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier 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 29 mars 2021.

*

Op 4 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 maart 2013 tot vaststelling van het tarief van de vergoedingen ten laste van de gemeenten voor de uitreiking van de elektronische identiteitskaarten voor Belgen, de elektronische identiteitsdocumenten voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar en de elektronische verblijfsdocumenten, afgeleverd aan de vreemdelingen die legaal op het grondgebied van de Rijk verblijven'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, 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 29 maart 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', l'accord du Ministre du Budget doit être demandé.

Une fois recueilli, il sera visé au préambule.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 30 janvier 2020, visé à l'alinéa 1^{er} du préambule, ne fournit pas de fondement légal au projet.

Cet alinéa 1^{er} sera donc omis.

Si l'auteur du projet le souhaite, dès lors que cet accord fait partie du contexte juridique du projet, il pourrait faire l'objet d'un considérant à placer à la suite des visas.

2. Le projet ne trouve pas son fondement juridique dans l'article 31, 14° et 15°, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

Cette disposition ne doit donc pas être visée à l'alinéa 3 actuel du préambule mais peut également être mentionnée sous la forme d'un considérant.

3. Les visas relatifs à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'avis du Conseil d'État seront placés avant les considérants.

DISPOSITIF

Article 2

Le projet se donne pour fondement légal l'article 6, § 8, de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étranger et aux documents de séjour', rédigé comme suit :

« Les frais (de fabrication des cartes) sont récupérés, à l'intervention du Ministre de l'Intérieur, par voie de prélèvements 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 prélèvements 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'État 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 correspondant aux frais de fabrication des différentes cartes délivrées.

Dès lors, l'auteur du projet doit pouvoir établir que le montant déterminé pour la délivrance via la procédure d'urgence des documents de séjour concernés par le projet, correspond bien aux frais de fabrication ².

¹ 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).

² Avis n° 52.797/2 donné le 18 février 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 15 mars 2013 '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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52797.pdf>). Cet intitulé a été remplacé par les arrêtés ministériels des 11 septembre 2017 et 28 octobre 2019. Il est actuellement le suivant : « arrêté ministériel du 15 mars 2013 fixant le tarif des rétributions à charge des communes pour la délivrance des cartes d'identité électroniques pour les Belges, des documents d'identité électroniques pour enfants belges de moins de douze ans et des documents de séjour électroniques délivrés aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Royaume » (article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2019 'modifiant l'arrêté ministériel du 15 mars 2013 fixant le tarif des rétributions à charge des communes pour la délivrance des cartes d'identité électroniques pour les Belges, des documents d'identité électroniques pour enfants belges de moins de douze ans, des cartes électroniques et documents de séjour électroniques délivrés à des ressortissants étrangers et des cartes biométriques et titres de séjours biométriques délivrés à des ressortissants étrangers de pays tiers').

Article 3

L'article 3 est rédigé afin de faire entrer en vigueur l'arrêté ministériel en projet le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur fixé à dix jours par l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

*

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ dient de akkoordbevinding van de minister van Begroting aangevraagd te worden.

Zodra die akkoordbevinding voorhanden is, moet daarnaar in de aanhef verwezen worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, aangenomen door de Raad van de Europese Unie op 30 januari 2020, waarnaar in het eerste lid van de aanhef verwezen wordt, levert voor dit ontwerp geen rechtsgrond op.

Het eerste lid moet dan ook weggelaten worden.

Indien de steller van het ontwerp dat wenst, kan hij naar dat akkoord verwijzen in een overweging, die na de aanhefverwijzingen moet komen, aangezien dat akkoord deel uitmaakt van de juridische context van dit ontwerp.

2. De rechtsgrond van het ontwerp is niet te vinden in artikel 31, 14° en 15°, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

Naar die bepaling behoort dan ook niet verwezen te worden in het huidige derde lid van de aanhef, maar ze kan eveneens in de vorm van een overweging vermeld worden.

3. De aanhefverwijzingen met betrekking tot het advies van de inspecteur van Financiën en tot het advies van de Raad van State moeten voor de overwegingen komen te staan.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Volgens het derde lid van de aanhef heeft het ontwerp als rechtsgrond artikel 6, § 8, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’, welke bepaling als volgt luidt:

“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.”

Bij zulk een bepaling wordt de minister van Binnenlandse Zaken er alleen toe gemachtigd 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” te legaliseren dat sedert decennia door de Staat aangewend werd.¹

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 bij de gemeenten ingevorderd dienen te worden, maar mag slechts een bedrag bepalen dat overeenstemt met de kosten voor de aanmaak van de onderscheiden afgeleverde kaarten.

Bijgevolg moet de steller van het ontwerp kunnen aantonen dat het bedrag dat vastgesteld wordt voor het afleveren, via de spoedprocedure, van de verblijfsdocumenten waarop het ontwerp betrekking heeft, daadwerkelijk overeenstemt met de kosten voor de aanmaak ervan.²

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).

² Advies 52.797/2, dat op 18 februari 2013 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 15 maart 2013 ‘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’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52797.pdf>). Dat opschrift is vervangen bij de ministeriële besluiten van 11 september 2017 en 28 oktober 2019. Dat opschrift luidt thans als volgt: “ministerieel besluit van 15 maart 2013 tot vaststelling van het tarief van de vergoedingen ten laste van de gemeenten voor de uitreiking van de elektronische identiteitskaarten voor Belgen, de elektronische identiteitsdocumenten voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar en de elektronische verblijfsdocumenten, afgeleverd aan de vreemdelingen die legaal op het grondgebied van het Rijk verblijven” (artikel 1 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2019 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 maart 2013 tot vaststelling van het tarief van de vergoedingen ten laste van de gemeenten voor de uitreiking van de elektronische identiteitskaarten voor Belgen, de elektronische identiteitsdocumenten voor Belgische kinderen onder de twaalf jaar, de elektronische kaarten en elektronische verblijfsdocumenten, afgeleverd aan vreemde onderdanen, en de biometrische kaarten en biometrische verblijfstitels, afgeleverd aan vreemde onderdanen van derde landen’).

Artikel 3

Artikel 3 is aldus gesteld dat het ontworpen ministerieel besluit in werking treedt de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, vastgesteld op tien dagen bij artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', dient in principe afgezien te worden van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om van de nieuwe regels kennis te nemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT