



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.333/2
du 2 mai 2022

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, afin de déterminer le tarif des titres de séjour délivrés aux travailleurs ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe ou l'objet d'une mobilité de longue durée dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.333/2
van 2 mei 2022

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 het Rijk verblijven, om het tarief te bepalen van de verblijfstitels die worden afgeleverd aan de werknemers, onderdanen van derde landen, die binnen een onderneming worden overgeplaatst of het voorwerp uitmaken van lange-termijnmobiliteit in het kader van een overplaatsing binnen de onderneming'

Le 4 avril 2022, 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, afin de déterminer le tarif des titres de séjour délivrés aux travailleurs ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe ou l'objet d'une mobilité de longue durée dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 mai 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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 2 mai 2022.

*

Op 4 april 2022 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 het Rijk verblijven, om het tarief te bepalen van de verblijfstitels die worden afgeleverd aan de werknemers, onderdanen van derde landen, die binnen een onderneming worden overgeplaatst of het voorwerp uitmaken van lange-termijnmobiliteit in het kader van een overplaatsing binnen de onderneming'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 2 mei 2022.

*

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 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

DISPOSITIF

Article 2

1. 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 étrangers 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 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52797.pdf>). Voir aussi l'avis 68.958/2 donné le 29 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 17 décembre 2021 '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

2. Dans la version française du projet, les mots « du 17 décembre 2021 » seront insérés entre les mots « et modifiée par l'arrêté ministériel » et les signe et mots « , les modifications suivantes ».

Article 3

L'article 3 prévoit que l'arrêté ministériel en projet produira ses effets le 16 décembre 2021.

Or, il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, que la rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi et qu'en l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ³.

Selon la déléguée de la Ministre, la date d'entrée en vigueur a été fixée au 16 décembre 2021 car cette date « correspond à celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 6 novembre 2021 'modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les personnes faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe et relatif à l'article 69*duodecies*', qui crée entre autres les deux types de cartes, à savoir le titre de séjour dont le modèle figure à l'annexe 60 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et celui dont le modèle figure à l'annexe 61 du même arrêté (annexes également établies par cet [arrêté royal] du 6 novembre 2021) ».

Compte tenu de cette explication, qui gagnerait toutefois à figurer dans le préambule de l'arrêté sous la forme d'un considérant, il peut être estimé que l'effet rétroactif envisagé se justifie par la nécessité d'assurer la continuité des services et peut donc être admis.

*

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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68958.pdf>).

³ En ce sens, l'avis 54.470/2 donné le 4 décembre 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 11 février 2014 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54470>), l'avis 58.508/2 donné le 14 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 24 février 2016 'portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58508>) et l'avis 70.373/2 donné le 23 novembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 8 février 2022 'portant la pondération et la répartition en classes de fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique de la police fédérale et portant modification de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2016 portant la pondération et la répartition en classes des fonctions de niveau A du cadre administratif et logistique du secrétariat de la police intégrée (SSGPI)' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70373.pdf>).

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Als rechtsgrond van het ontwerp wordt artikel 6, § 8, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ opgegeven, 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 [het] toezicht op de kredietinstellingen.”

Bij een dergelijke bepaling wordt de minister van Binnenlandse Zaken er alleen toe gemachtigd bij de gemeenten “bij wege van ambtshalve voorafnemingen” de sommen in te vorderen die overeenstemmen met de kosten voor de aanmaak van de uitgereikte kaarten.

In dat verband wordt in de parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat het de bedoeling was om het “procedé” 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 regel 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 uitgereikte kaarten.

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

¹ 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 van 18 februari 2013 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 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

2. In de Franse tekst van het ontwerp moeten tussen de woorden “et modifiée par l’arrêté ministériel” en “, les modifications suivantes” de woorden “du 17 décembre 2021” ingevoegd worden.

Artikel 3

Volgens artikel 3 heeft het ontworpen ministerieel besluit uitwerking met ingang van 16 december 2021.

Er wordt echter aan herinnerd dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben, dat terugwerkende kracht evenwel verantwoord kan zijn indien ze bij de wet toegestaan is en dat, indien ze niet bij de wet toegestaan is, terugwerkende kracht alleen bij wijze van uitzondering aanvaard kan worden, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of een rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.³

Volgens de gemachtigde van de minister is 16 december 2021 om de volgende reden vastgesteld als datum van inwerkingtreding : “[Cette date] correspond à celle de l’entrée en vigueur de l’arrêté royal du 6 novembre 2021 ‘modifiant l’arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, en ce qui concerne les personnes faisant l’objet d’un transfert temporaire intragroupe et relatif à l’article 69*duodecies*’, qui crée entre autres les deux types de cartes, à savoir le titre de séjour dont le modèle figure à l’annexe 60 de l’arrêté royal du 8 octobre 1981 et celui dont le modèle figure à l’annexe 61 du même arrêté (annexes également établies par cet [arrêté royal] du 6 novembre 2021).”

verblijven’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52797.pdf>). Zie ook advies 68.958/2 van 29 maart 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 17 december 2021 ‘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 het Rijk verblijven’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68958.pdf>).

³ Zie in die zin advies 54.470/2 van 4 september 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 11 februari 2014 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54470.pdf>), advies 58.508/2 van 14 december 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 24 februari 2016 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58508.pdf>) en advies 70.373/2 van 23 november 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 8 februari 2022 ‘houdende de weging en de indeling in klassen van ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van de federale politie en tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 november 2016 houdende de weging en de indeling in klassen van de ambten van het niveau A van het administratief en logistiek kader van het secretariaat van de geïntegreerde politie (SSGPI)’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70373.pdf>).

Gelet op die uitleg, die evenwel als overweging in de aanhef van het besluit opgenomen zou moeten worden, kan ervan uitgegaan worden dat de in het vooruitzicht gestelde terugwerkende kracht verantwoord is wegens de noodzaak de continuïteit van de dienst te garanderen en dan ook aanvaard kan worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT