CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.365/2
du 25 novembre 2025

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 24 février 2014 exécutant l'article 6, § 6, 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.365/2
van 25 november 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 februari 2014 tot uitvoering van artikel 6, § 6, 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'

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

Le 24 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 24 février 2014 exécutant l'article 6, § 6, 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 19 novembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 novembre 2025.

*

Op 24 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 februari 2014 tot uitvoering van artikel 6, § 6, 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 november 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 november 2025.

*

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'article 6, § 6, alinéa 1er, 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' prévoit que « [l]a carte d'identité électronique reste valable maximum dix ans à partir de la date de commande ».

Le Roi est habilité par l'alinéa 2 de la même disposition à fixer pour certaines catégories d'âge une durée de validité plus courte ou plus longue.

Mettant en œuvre cette habilitation, l'article 3 de l'arrêté royal du 24 février 2014 'exécutant l'article 6, § 6, 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' énonce :

> « Par dérogation à l'article 1er, la carte d'identité électronique, délivrée aux citoyens belges de septante-cinq ans accomplis et plus, est valable trente ans à partir de la date de commande ».

Le projet entend abroger cette disposition.

2. Le rapport au Roi précise qu'en 2014, il s'agissait de faciliter la vie des personnes âgées pouvant avoir des difficultés à se déplacer et/ou séjournant dans des hôpitaux ou des maisons de retraite. Il est toutefois apparu que durant la dizaine d'années de mise en circulation des cartes d'identité électroniques, les technologies, notamment celles relatives aux fonctionnalités électroniques et aux mesures de sécurité liées à la puce de la carte d'identité, ne permettaient plus de délivrer des cartes d'une durée de validité de trente ans suffisamment modernes et performantes en termes de sécurité et de fonctionnalités.

Le rapport au Roi indique :

> « Il apparaît notamment que les certificats actuellement présents sur la puce ne pourront plus être certifiés ni être lus par le hardware dès lors que les certificats ont atteint l'âge de 10 ans.
>
> Étant donné que les cartes d'identité d'une durée de validité de trente ans perdront leurs fonctionnalités électroniques après 10 ans, le présent projet d'arrêté royal vise à cesser la délivrance de ces cartes ; les citoyens âgés de 75 ans et plus recevront dorénavant une carte d'identité d'une durée de validité de 10 ans ».

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

L'auteur du projet entend toutefois prévoir un régime transitoire pour les cartes d'une durée de validité de trente ans actuellement en circulation. Le rapport au Roi précise à cet égard qu'

> « elles restent néanmoins valables jusqu'au terme de la durée de validité. Les citoyens concernés seront néanmoins avertis individuellement dans le 3 mois qui précèdent le dixième anniversaire de leur carte, via les administrations communales et les postes consulaires, du fait que les fonctionnalités électroniques de leur carte d'identité ne seront plus assurées et que s'ils en ont besoin, ils sont invités à renouveler leur carte ; ce renouvellement étant gratuit ».

3. Interrogée sur la question de savoir quelle disposition prévoit

(a) le maintien de la validité des cartes existantes,

(b) l'information des citoyens avant le dixième anniversaire de leur carte ainsi que

(c) la gratuité du renouvellement de la carte des citoyens concernés,

la déléguée a précisé :

> « En abrogeant l'article 3 de l'arrêté royal du 24 février 2014, nous visons l'arrêt de la délivrance d'une carte d'identité d'une validité de trente années.
>
> En revanche, les cartes délivrées avant l'entrée en vigueur de cette abrogation resteront valables et ce, pour une durée de 30 ans. Seuls les certificats ne seront plus 'certifiables' ni sécurités et par conséquence, les fonctionnalités liées à ces certificats 'caduques'.
>
> Les citoyens titulaires d'une carte d'une durée de validité de trente années qui n'utilisent pas ces fonctionnalités pourraient dès lors toujours se prévaloir de leur carte d'identité ».

La déléguée a conclu que le projet devrait mentionner ce qui précède en ce qui concerne la validité « partielle », ainsi que le fait que les titulaires en seront avertis.

4. Aux termes de l'article 6, § 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 19 juillet 1991 :

> « La carte d'identité et la carte d'étranger contiennent, outre la signature du titulaire, des informations à caractère personnel visibles à l'œil nu et lisibles de manière électronique.
>
> Les informations à caractère personnel visibles à l'œil nu et lisibles de manière électronique concernent :
>
> 1° le nom ;
>
> 2° les deux premiers prénoms ;
>
> 3° la première lettre du troisième prénom ;
>
> 4° la nationalité ;
>
> 5° la date de naissance ;
>
> 6° le sexe ;
>
> 7° le lieu de délivrance de la carte ;

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

8° la date de début et de fin de validité de la carte ;

9° la dénomination et le numéro de la carte ;

10° la photographie du titulaire ;

11° [...] ;

12° le numéro d'identification du Registre national.

Les informations à caractère personnel lisibles de manière électronique concernent :

1° les clés d'identité et de signature ;

2° les certificats d'identité et de signature ;

3° le prestataire de service de certification ;

4° l'information nécessaire à l'authentification de la carte et à la protection des données visibles de manière électronique figurant sur la carte et à l'utilisation des certificats qualifiés y afférents ;

5° les autres mentions, prévues ou autorisées par la loi ainsi que les mentions imposées par la législation européenne ;

6° la résidence principale du titulaire ;

7° la mention visée à l'article 374/1 du Code civil ;

8° l'image numérisée des empreintes digitales de l'index de la main gauche et de la main droite du titulaire ou, en cas d'invalidité ou inaptitude, d'un autre doigt de chaque main, le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de l'Autorité de protection des données les conditions et modalités de capture de l'image numérisée des empreintes digitales ;

9° le lieu de naissance ».

L'alinéa 3 de la même disposition prévoit que le titulaire de la carte peut, s'il le souhaite, renoncer à l'activation des données visées aux points 1° à 3° de l'alinéa 2.

Il résulte ainsi de la loi que de nombreuses données à caractère personnel relatives au titulaire de la carte d'identité ou de la carte d'étranger ne sont accessibles que par voie électronique et qu'en principe seules trois catégories d'entre-elles pourraient échapper à cette règle.

Compte tenu de ce qui précède, il ne pourrait être admis que subsistent des cartes d'identité qui présentent un caractère de vétusté tel qu'elles ne permettraient plus la lecture de manière électronique des données prévues par la loi [1].

L'auteur du projet s'assurera donc que les « certificats actuellement présents sur la puce » électronique qui ne seraient plus lisibles après dix années, ou que la perte des fonctionnalités électroniques annoncée par le rapport au Roi concernent exclusivement les trois catégories (clés et certificats d'identité et de signature et prestataire de services de certification) auxquelles la loi permet de renoncer.

[1] Et dont la lecture est, en particulier, requise pour l'exercice des missions dévolues notamment aux services de police, au personnel chargé du contrôle aux frontières ou encore aux membres du personnel de l'Office des étrangers.

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

Il sera tenu compte de ce qui précède lorsque le dispositif sera revu à la lumière de ce qu'a indiqué la déléguée.

5. S'agissant de la gratuité annoncée pour le renouvellement des cartes, la déléguée a encore précisé ce qui suit :

> « [Il est] renvoyé à l'article 5, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité ('Les frais de renouvellement de la carte d'identité sont à charge du titulaire de celle-ci à moins qu'il apparaisse, après analyse, que la détérioration de la carte est la conséquence d'un défaut de fabrication ; auquel cas, le remplacement de la carte est réalisé gratuitement').
>
> Si nécessaire, le présent projet d'arrêté royal pourra modifier également l'AR du 25 mars 2003 précité afin de prévoir explicitement la gratuité du renouvellement au bénéfice du titulaire d'une carte d'identité d'une durée de validité de 30 ans ».

L'arrêté royal du 25 mars 2003 sera modifié en ce sens.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Vu la portée du projet, il n'est pas utile d'invoquer l'article 108 de la Constitution.

L'alinéa 1er sera omis.

2. À l'alinéa 2, il convient de viser également l'article 6, § 7, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991, dans la mesure où cette disposition constitue en partie le fondement juridique du projet, tel qu'il sera complété conformément à l'observation générale.

*

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

1. Artikel 6, § 6, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 'betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten' bepaalt dat "[d]e elektronische kaart (…) maximum tien jaar geldig [blijft] vanaf de datum van aanvraag".

Het tweede lid van dezelfde bepaling machtigt de Koning ertoe voor bepaalde leeftijdscategorieën een kortere of langere geldigheidsduur te bepalen.

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 februari 2014 'tot uitvoering van artikel 6, § 6, 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' geeft uitvoering aan die machtiging en bepaalt het volgende:

> "In afwijking van artikel 1 blijft de elektronische identiteitskaart, die wordt uitgereikt aan de Belgische burgers van volle vijfenzeventig jaar en meer, dertig jaar geldig vanaf de datum van aanvraag."

Het ontwerp strekt ertoe die bepaling op te heffen.

2. In het verslag aan de Koning staat dat het in 2014 de bedoeling was het leven van bejaarden die mogelijk moeite hebben om zich te verplaatsen en/of die in ziekenhuizen of rusthuizen verblijven, gemakkelijker te maken. Gedurende het tiental jaren dat de elektronische identiteitskaarten in omloop zijn, is echter gebleken dat het technisch gesproken, met name op het vlak van de elektronische functionaliteiten en de veiligheidsmaatregelen die aan de chip van de identiteitskaart gekoppeld zijn, niet langer mogelijk was kaarten met een geldigheidsduur van 30 jaar uit te reiken die voldoende modern en performant zijn op het vlak van veiligheid en functionaliteiten.

In het verslag aan de Koning staat het volgende te lezen:

> "Het blijkt met name dat de certificaten die momenteel op de chip aanwezig zijn, niet langer zullen kunnen worden gecertificeerd of gelezen door de hardware zodra ze een leeftijd van 10 jaar hebben bereikt.
>
> Aangezien de identiteitskaarten met een geldigheidsduur van dertig jaar hun elektronische functionaliteiten na 10 jaar zullen verliezen, beoogt dit ontwerp van koninklijk besluit een einde te maken aan de uitreiking van deze kaarten; de burgers van

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

75 jaar en ouder zullen voortaan een identiteitskaart met een geldigheidsduur van 10 jaar ontvangen."

De steller van het ontwerp heeft evenwel de bedoeling in een overgangsregeling te voorzien voor de kaarten met een geldigheidsduur van dertig jaar die momenteel in omloop zijn. Het verslag aan de Koning stelt in dat verband het volgende:

"deze [identiteitskaarten blijven] niettemin geldig tot het einde van de geldigheidsduur. De betrokken burgers zullen echter individueel worden verwittigd binnen de 3 maanden voorafgaand aan de tiende verjaardag van hun kaart, via de gemeentebesturen en de consulaire posten, dat de elektronische functionaliteiten van hun identiteitskaart niet langer gegarandeerd zijn en dat zij, indien nodig, worden uitgenodigd om hun kaart te vernieuwen; deze vernieuwing is gratis."

3. Op de vraag welke bepaling erin voorziet dat

(a) de bestaande kaarten geldig blijven,

(b) de burgers worden verwittigd voordat hun kaart tien jaar oud is en

(c) de kaart van de betrokken burgers gratis wordt vernieuwd,

heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"En abrogeant l'article 3 de l'arrêté royal du 24 février 2014, nous visons l'arrêt de la délivrance d'une carte d'identité d'une validité de trente années.

En revanche, les cartes délivrées avant l'entrée en vigueur de cette abrogation resteront valables et ce, pour une durée de 30 ans. Seuls les certificats ne seront plus 'certifiables' ni sécurités et par conséquence, les fonctionnalités liées à ces certificats 'caduques'.

Les citoyens titulaires d'une carte d'une durée de validité de trente années qui n'utilisent pas ces fonctionnalités pourraient dès lors toujours se prévaloir de leur carte d'identité."

De gemachtigde heeft geconcludeerd dat het bovenstaande in verband met de "gedeeltelijke" geldigheid zou moeten worden opgenomen in het ontwerp, net als het feit dat de houders daarover moeten worden geïnformeerd.

4. Artikel 6, § 2, eerste en tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 luidt als volgt:

"De identiteitskaart en de vreemdelingenkaart bevatten naast de handtekening van de houder ook persoonsgegevens die met het blote oog zichtbaar en elektronisch leesbaar zijn.

De zowel met het blote oog zichtbare als elektronisch leesbare gegevens van persoonlijke aard betreffen:

1° de naam;

2° de twee eerste voornamen;

3° de eerste letter van de derde voornaam;

4° de nationaliteit;

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

5° de geboortedatum;

6° het geslacht;

7° de plaats van afgifte van de kaart;

8° de begin- en einddatum van geldigheid van de kaart;

9° de benaming en het nummer van de kaart;

10° de foto van de houder;

11° (...);

12° het identificatienummer van het Rijksregister.

De elektronisch leesbare gegevens van persoonlijke aard betreffen:

1° de identiteits- en handtekeningsleutels;

2° de identiteits- en handtekeningcertificaten;

3° de certificatiedienstverlener;

4° de informatie nodig voor de authentificatie van de kaart en voor de beveiliging van de elektronisch leesbare gegevens voorkomend op de kaart en voor het gebruik van de bijhorende gekwalificeerde certificaten;

5° de andere vermeldingen die voorzien of toegelaten worden door de wet, alsook de vermeldingen die opgelegd worden door de europese wetgeving;

6° de hoofdverblijfplaats van de houder;

7° de in artikel 374/1 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde vermelding;

8° het digitale beeld van de vingerafdrukken van de wijsvinger van de linker- en van de rechterhand van de houder of, in geval van invaliditeit of ongeschiktheid, van een andere vinger van elke hand; de Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de voorwaarden en nadere regels voor het nemen van het digitale beeld van de vingerafdrukken;

9° de geboorteplaats."

Het derde lid van dezelfde bepaling stelt dat de houder van de kaart desgewenst kan afzien van activering van de gegevens vermeld onder de punten 1° tot 3° van het tweede lid.

Zodoende vloeit uit de wet voort dat heel wat persoonsgegevens van de houder van de identiteitskaart of van de vreemdelingenkaart enkel via elektronische weg toegankelijk zijn, en dat die regel in principe slechts voor drie categorieën van die gegevens niet geldt.

Gelet op wat voorafgaat, kan niet worden aanvaard dat er nog identiteitskaarten bestaan die zodanig verouderd zijn dat de wettelijk voorziene gegevens niet meer elektronisch zouden kunnen worden gelezen.[1]

De steller van het ontwerp moet er zich dus van vergewissen dat de "certificaten die momenteel op de chip aanwezig zijn" en die na tien jaar niet meer leesbaar zouden zijn, of het verlies van de elektronische functionaliteiten dat in het verslag aan de Koning in het vooruitzicht

[1] En die meer bepaald moeten worden gelezen zodat met name de politiediensten, het met de grenscontrole belaste personeel of nog de personeelsleden van de Dienst Vreemdelingenzaken hun taken zouden kunnen uitvoeren.

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡

gesteld wordt, uitsluitend betrekking hebben op de drie categorieën waarvan men op grond van de wet kan afzien (identiteits- en handtekeningsleutels, identiteits- en handtekeningcertificaten en certificatiedienstverleners).

Wanneer het dispositief wordt herzien in het licht van wat de gemachtigde heeft aangegeven, moet ook het bovenstaande in aanmerking worden genomen.

5. Wat betreft de voorziene kosteloze hernieuwing van de kaarten heeft de gemachtigde nog het volgende gesteld:

> "[Il est] renvoyé à l'article 5, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité ('Les frais de renouvellement de la carte d'identité sont à charge du titulaire de celle-ci à moins qu'il apparaisse, après analyse, que la détérioration de la carte est la conséquence d'un défaut de fabrication; auquel cas, le remplacement de la carte est réalisé gratuitement').
>
> Si nécessaire, le présent projet d'arrêté royal pourra modifier également l'AR du 25 mars 2003 précité afin de prévoir explicitement la gratuité du renouvellement au bénéfice du titulaire d'une carte d'identité d'une durée de validité de 30 ans."

Het koninklijk besluit van 25 maart 2003 moet in die zin gewijzigd worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Gelet op de strekking van het ontwerp is het nutteloos zich op artikel 108 van de Grondwet te beroepen.

Het eerste lid moet worden weggelaten.

2. In het tweede lid dient ook naar artikel 6, § 7, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 te worden verwezen, in zoverre die bepaling ten dele de rechtsgrond vormt van het ontwerp zoals dat overeenkomstig de algemene opmerking moet worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO Patrick RONVAUX

‡LW-AFMZIAJEE-HIDGFMW‡