



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.997/2/V
du 1^{er} septembre 2026

advies 79.997/2/V
van 1 september 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'entrée en vigueur de la loi
du 19 juillet 2026 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, en vue
de la création d'un registre
central de délivrance des
attestations d'immatriculation'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
inwerkingtreding van de wet
van 19 juli 2026 tot wijziging
van de wet van 19 juli 1991
betreffende de
bevolkingsregisters, de
identiteitskaarten, de
vreemdelingenkaarten en de
verblijfsdocumenten, met het
oog op de creatie van een
centraal register voor de
afgifte van de attesten van
immatriculatie'

Le 26 août 2026, 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 cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2026 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, en vue de la création d'un registre central de délivrance des attestations d'immatriculation'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 1^{er} septembre 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} septembre 2026.

*

Op 26 augustus 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de inwerkingtreding van de wet van 19 juli 2026 tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, met het oog op de creatie van een centraal register voor de afgifte van de attesten van immatriculatie'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 1 september 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2026.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence motivée – mentionnée dans le préambule de l'arrêté – est la suivante :

Vu la loi du 19 juillet 2026 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, en vue de la création d'un registre central de délivrance des attestations d'immatriculation, article 5, alinéa 2 ;

[...]

Vu l'entrée en vigueur de cette loi au 1^{er} novembre 2026 et la possibilité pour le Roi de prévoir une entrée en vigueur à une date antérieure ;

Vu l'urgence motivée par le fait que les développements informatiques et opérationnels nécessaires suite cette loi seront prêts le 28 septembre 2026 ;

Que cette loi modernise l'attestation d'immatriculation en délivrant des attestations électroniques et en créant un registre central qui remplace les registres communaux tenus manuellement ; ceci permettant notamment une simplification administrative et une lutte renforcée contre la fraude à l'identité et documentaire ;

Qu'il y a donc lieu de pouvoir appliquer dès que possible cette simplification administrative et cette lutte renforcée contre la fraude à l'identité et documentaire ;

Que pour cette raison, il est nécessaire que rentrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2026 s'effectue dès le 28 septembre 2026 ; ».

RECEVABILITÉ

En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement motivées », le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables), et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois coordonnées (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

En l'espèce, la motivation de l'urgence se donne pour objet de démontrer pour quels motifs, selon l'auteur du projet, il serait nécessaire que la loi du 19 juillet 2026 '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, en vue de la création d'un registre central de délivrance des attestations d'immatriculation' entre le plus rapidement possible en vigueur, avant la date prévue par l'article 5, alinéa 1^{er}, de cette loi, à savoir le 1^{er} novembre 2026. À cet égard, le caractère urgent de la demande d'avis repose sur le constat que les développements informatiques et opérationnels permettent une entrée en vigueur anticipée, autorisée par l'article 5, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 2026, et sur

l'opportunité de « pouvoir appliquer dès que possible cette simplification administrative et cette lutte renforcée contre la fraude à l'identité et documentaire ».

De manière générale, une telle motivation s'avère insuffisante : il est en effet de jurisprudence constante que la nécessité, du point de vue de son auteur, qu'il y aurait à adopter un dispositif normatif et à y procéder rapidement ne justifie pas, à elle seule, un recours à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', plutôt qu'à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois coordonnées ¹. Il en va de même en ce qui concerne l'opportunité de fixer l'entrée en vigueur anticipée d'une loi par le biais d'un arrêté royal pris sur le fondement d'une habilitation faite en ce sens par la loi.

En l'espèce, le demandeur d'avis ne démontre pas que le report, après le 28 septembre 2026, de la date d'entrée en vigueur anticipée prévue par le projet, conformément à l'habilitation figurant à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 2026, nuirait de manière significative à la réalisation de l'objectif poursuivi de simplification et de lutte contre la fraude.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

*

¹ Voir en ce sens notamment l'avis 76.007/4 donné le 2 avril 2024 sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 14 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1645/002, pp. 2-3.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence motivée – mentionnée dans le préambule de l’arrêté – est la suivante :

Vu la loi du 19 juillet 2026 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, en vue de la création d’un registre central de délivrance des attestations d’immatriculation, article 5, alinéa 2;

(...)

Vu l’entrée en vigueur de cette loi au 1^{er} novembre 2026 et la possibilité pour le Roi de prévoir une entrée en vigueur à une date antérieure;

Vu l’urgence motivée par le fait que les développements informatiques et opérationnels nécessaires suite cette loi seront prêts le 28 septembre 2026;

Que cette loi modernise l’attestation d’immatriculation en délivrant des attestations électroniques et en créant un registre central qui remplace les registres communaux tenus manuellement ; ceci permettant notamment une simplification administrative et une lutte renforcée contre la fraude à l’identité et documentaire ;

Qu’il y a donc lieu de pouvoir appliquer dès que possible cette simplification administrative et cette lutte renforcée contre la fraude à l’identité et documentaire;

Que pour cette raison, il est nécessaire que l’entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2026 s’effectue dès le 28 septembre 2026”.

ONTVANKELIJKHEID

Door een bijzondere motivering te eisen voor aanvragen om een advies binnen een termijn van vijf werkdagen, heeft de wetgever ernaar gestreefd dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verzocht om binnen die uiterst korte termijn advies uit te brengen. De aanvrager moet dan ook met pertinente en voldoende concrete gegevens aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’ (advies te verlenen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom op het ogenblik van de adviesaanvraag geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van dezelfde gecoördineerde wetten (advies te verlenen binnen een termijn van dertig dagen).

Met de motivering van het spoedeisende karakter wil de steller van het ontwerp *in casu* aantonen waarom het volgens hem nodig zou zijn dat de wet van 19 juli 2026 ‘tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, met het oog op de creatie van een centraal register voor de afgifte van de attesten van immatriculatie’ zo snel mogelijk in werking treedt, nog voor de datum bedoeld in artikel 5, eerste lid, van die wet, namelijk 1 november 2026. In dat verband steunt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag op de vaststelling dat de informatica- en operationele ontwikkelingen een vervroegde inwerkingtreding mogelijk maken,

zoals wordt toegestaan door artikel 5, tweede lid, van de wet van 19 juli 2026, en op de wenselijkheid “deze administratieve vereenvoudiging en deze versterkte bestrijding van identiteits- en documentenfraude dus zo snel mogelijk” te kunnen toepassen.

Een dergelijke motivering blijkt in het algemeen ontoereikend te zijn: volgens een vaste rechtspraak vormt de noodzaak die volgens de steller van een normatieve regeling zou bestaan om die tekst uit te vaardigen en om dat snel te doen, op zich immers geen afdoende rechtvaardiging om een beroep te doen op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ in plaats van op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die gecoördineerde wetten.¹ Hetzelfde geldt voor de wenselijkheid een wet vervroegd in werking te doen treden door middel van een koninklijk besluit dat is vastgesteld op grond van een machtiging in die zin door de wet.

In casu toont de adviesaanvrager niet aan dat aan de doelstelling van vereenvoudiging en fraudebestrijding aanzienlijk afbreuk zou worden gedaan indien de datum van vervroegde inwerkingtreding waarin het ontwerp voorziet overeenkomstig de machtiging vervat in artikel 5, tweede lid, van de wet van 19 juli 2026, zou worden uitgesteld tot na 28 september 2026.

De adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Bernard BLERO

¹ Zie in die zin onder meer advies 76.007/4 van 2 april 2024 over een voorstel van decreet van de Waalse Regering “modifiant le décret du 14 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales”, *Parl.St.* W.Parl. 2023-24, nr. 1645/2, 2-3.