



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.083/2
du 29 septembre 2021

advies 70.083/2
van 29 september 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux modalités de demande,
d'octroi, de renouvellement,
d'adaptation, de refus, de
retrait et de restitution des
cartes d'identification
nécessaires à l'exercice
d'activités visées dans la loi
réglementant la sécurité privée
et particulière et fixant leur
modèle'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
modaliteiten voor de aanvraag,
de toekenning, de vernieuwing,
de aanpassing, de weigering,
de intrekking en de inlevering
van de identificatiekaarten
noodzakelijk voor het
uitoefenen van activiteiten
bedoeld in de wet tot regeling
van de private en bijzondere
veiligheid en tot vaststelling
van hun model'

Le 17 août 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 prorogé jusqu'au 1^{er} octobre 2021 ^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux modalités de demande, d'octroi, de renouvellement, d'adaptation, de refus, de retrait et de restitution des cartes d'identification nécessaires à l'exercice d'activités visées dans la loi réglementant la sécurité privée et particulière et fixant leur modèle'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 septembre 2021. 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 Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, 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 septembre 2021.

*

^{*} Par courriel du 19 août 2021.

Op 17 augustus 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 verlengd tot 1 oktober 2021 ^{*}, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de modaliteiten voor de aanvraag, de toekenning, de vernieuwing, de aanpassing, de weigering, de intrekking en de inlevering van de identificatiekaarten noodzakelijk voor het uitoefenen van activiteiten bedoeld in de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot vaststelling van hun model’.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 september 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 september 2021.

*

^{*} Bij e-mail van 19 augustus 2021

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort des pièces du dossier que l'avis de l'Inspecteur des Finances a été donné le 14 juillet 2021.

Celui-ci sera mentionné au préambule.

2. L'accord du Ministre du Budget n'a pas été transmis à la section de législation.

Conformément à l'article 5, 2^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', sont notamment

« soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions les [...] projets d'arrêté royal [...] qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Tel est le cas en l'espèce.

L'auteur du projet doit dès lors solliciter l'accord du Ministre du Budget et en faire mention au préambule.

3. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de ce règlement et l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Le texte en projet détermine les données qui doivent figurer sur les cartes d'identification nécessaires à l'exercice d'activités visées dans la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière'.

Des données personnelles relatives à l'intéressé ou à la personne de contact pour les demandes doivent être conservées par l'entreprise ou le service (tels que définis à l'article 1^{er},

8° et 9°, du projet) puis transmises à l'administration dans le cadre de l'examen des demandes d'octroi, de renouvellement, d'adaptation, de refus, de retrait et de restitution des cartes d'identification (voir en particulier le titre III, chapitre 2, les titres VII et VIII).

L'avis de l'Autorité de protection des données doit dès lors être recueilli.

Il ne ressort d'aucune pièce du dossier joint à la demande d'avis que cette formalité aurait été accomplie.

Il y sera veillé et le préambule du projet sera ensuite complété sur ce point.

4. Si par suite de l'accomplissement de ces formalités, des modifications devaient encore être apportées à l'arrêté royal en projet qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis, il faudrait à nouveau soumettre les dispositions modifiées à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Le projet vise, au titre de fondement juridique, l'article 81 de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière'¹, lequel constitue en effet le fondement juridique de la plupart des dispositions du projet.

Néanmoins, d'autres habilitations sont également mises en œuvre en l'espèce. Elles seront citées également à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Tel est à tout le moins le cas :

– des articles 68 et 71 de la loi du 2 octobre 2017, relatifs au consentement à l'enquête sur les conditions de sécurité (articles 1^{er}, 19°, 5, alinéa 3, et annexe 2 du projet) ;

– de l'article 76, alinéa 4, de la loi du 2 octobre 2017, qui prévoit un système de carte temporaire ou de carte de stage² non renouvelable pour une période de six mois (articles 1^{er}, 5° et 6°, et 4, § 2, du projet).

1.2. Par ailleurs, le Roi ne dispose pas d'habilitation expresse pour adopter les articles 40, alinéa 2, et 43, alinéa 2, du projet, qui portent sur l'obligation pour l'entreprise ou le service concernés de mettre fin à toute tâche que l'intéressé remplirait au sein de cette entreprise ou de ce service et pour laquelle il ne remplirait pas les conditions légales requises.

Ces dispositions puisent toutefois leur fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution lu en combinaison avec la loi du 2 octobre 2017.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, c).

² *Doc. parl*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2388/001, pp. 47 et 48.

Cette disposition constitutionnelle sera visée en un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

2. Plusieurs dispositions du texte en projet chargent l'administration de différentes missions.

En l'occurrence, il s'agit :

– de vérifier la recevabilité des demandes (articles 7, 11, 18, 19, 21 et 22 du projet) ;

– d'examiner si l'intéressé remplit toutes les conditions légales et réglementaires requises pour l'exercice des activités visées afin de lui octroyer la carte, la carte temporaire ou la carte de stage (articles 31, 33 et 34 du projet) ;

– de vérifier les conditions du renouvellement de la carte (article 35 du projet) ;

– d'informer de la décision de refus ou de retrait de la carte, de la carte temporaire ou de la carte de stage (articles 40 et 43)³.

Les différents modèles de cartes prévus au titre VII ne font pas non plus mention du fait que la carte, la carte temporaire ou la carte de stage sera délivrée par le ministre.

Or, il ressort de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' que c'est le ministre de l'Intérieur, et non l'administration, qui est chargé de délivrer les cartes d'identification aux personnes visées à l'article 60, 1^o, 3^o, 4^o et 5^o.

L'ensemble du dispositif sera revu de manière à confirmer la règle selon laquelle c'est au ministre qu'il revient d'exercer les compétences mentionnées ci-avant, à charge pour lui, le cas échéant, de subdéléguer l'exercice de certaines d'entre elles à son administration⁴.

3. Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 31 paraphrasent respectivement les articles 76, alinéa 2, et 77 de la loi du 2 octobre 2017. Il en va de même de la deuxième phrase des articles 33, alinéa 2, et 34, alinéa 2, du projet, qui paraphrasent l'article 76, alinéa 4, de la loi du 2 octobre 2017, et de l'article 41, second tiret, du projet, qui reproduit la condition fixée par l'article 61, 3^o, de la loi.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Si

³ Contrairement à l'article 42 du projet, qui prévoit que c'est au ministre qu'il appartient d'envisager de prendre une décision de retrait de la carte, de la carte temporaire ou de la carte de stage.

⁴ À comparer, par exemple, avec l'article 21 de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 'relatif aux modalités en matière d'octroi, de durée de validité, de refus et de destruction de la carte d'identification et à la procédure en matière d'enquêtes sur les conditions de sécurité', qui dispose comme suit :

« Après appréciation du dossier, le Ministre prend une décision au sujet de la question de savoir si l'intéressé satisfait ou non aux conditions légales d'exercice. Il informe l'intéressé de sa décision par lettre recommandée ».

l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition de certaines dispositions légales est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, de les identifier expressément par la mention « conformément à l'article ... de la loi [...] ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Eu égard à l'article 60 du projet, il y a lieu de viser également au préambule l'arrêté royal du 20 septembre 1991 'exécutant la loi sur les armes'⁵, identifié par l'article 1^{er}, 30°, du projet comme étant l'« arrêté royal armes ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il est inutile de définir une notion si elle n'apparaît qu'à une seule reprise dans la suite du texte et cela rend la lecture du dispositif plus difficile.

Tel est le cas par exemple des notions de « règlement EIDAS », d'« arrêté royal armes »⁶ et de « déclaration DIMONA » (respectivement les 29°, 30° et 32° de l'article 1^{er}).

Ces notions seront alors identifiées de manière précise et complète lorsqu'elles apparaissent actuellement de manière abrégée dans la suite du projet.

2. Au 21°, il convient d'insérer la référence à la réorganisation judiciaire réglée par la loi du 31 janvier 2009 'relative à la continuité des entreprises', qui a abrogé la loi du 17 juillet 1997 'relative au concordat judiciaire'.

L'auteur du projet appréciera s'il convient encore de maintenir la référence au concordat judiciaire, l'article 85 de la loi du 31 janvier 2009 ayant prévu cette abrogation « sous réserve de son application aux procédures en concordat judiciaire en cours ».

3. Le 26° définit les « conditions relatives aux personnes ».

Il y a sans doute lieu de renvoyer non seulement à l'article 61 de la loi mais aussi à ses articles 62 à 64.

⁵ *Ibid.*, recommandations n^{os} 29 et 30.

⁶ S'agissant de la mention de cet arrêté royal, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 63.

Article 9

Une délégation sur un point de détail telle que la détermination du formulaire de demande de carte doit être faite au ministre et non à l'administration.

L'adoption d'un arrêté ministériel sera du reste de nature à mieux assurer la publicité du formulaire du fait de sa publication au *Moniteur belge*.

Article 14

Eu égard à la rédaction du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, il y a sans doute lieu de rédiger le paragraphe 2 comme suit :

« Lorsque l'intéressé ne dispose pas d'un numéro de registre national ou d'un numéro *bis*, [la suite comme au projet] ».

La même observation vaut pour les articles 17, alinéa 2, 26, § 2, second tiret, et 30, § 2, du projet.

Article 17

1. Dans les données à fournir lors d'une demande d'adaptation, il est requis de transmettre la date de naissance alors qu'une telle donnée ne devrait pas être fournie lors de l'introduction d'une demande de carte ou d'une demande de renouvellement de carte ⁷.

L'article 17, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet doit correspondre à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de celui-ci.

2. L'article 17, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet fait état du « numéro d'ordre figurant sur la carte » ⁸ alors que les articles 20, second tiret, et 23, second tiret, font référence aux « numéros de série des cartes ».

La question se pose de savoir s'il s'agit du même « numéro ». Si tel est le cas, il y a lieu d'utiliser la même terminologie.

Au besoin, une définition sera insérée à l'article 1^{er} du projet.

⁷ Voir cependant les articles 50 à 56 du projet qui prévoient dans le modèle de carte, la mention de la date de naissance.

⁸ Les articles 50 à 56 du projet également.

Articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 prescrivent tous deux des conditions de recevabilité des demandes d'adaptation de carte émanant d'une entreprise ou d'un service à la suite d'une restructuration ou d'une transformation de l'entreprise en question.

Il s'agira pour celle-ci de prévenir l'administration, au moins un mois avant l'introduction des demandes d'adaptation, de la prochaine restructuration ou transformation et du nombre de demandes d'adaptation qui seront introduites (article 18) tandis que l'entreprise devra également introduire la demande d'adaptation « au plus tard trois semaines avant le transfert de l'intéressé vers le cessionnaire » (article 19).

Telles qu'elles sont rédigées, ces deux dispositions ne permettent pas de déterminer avec clarté comment elles doivent être articulées entre elles quant aux délais qu'elles prévoient pour l'introduction des demandes d'adaptation.

Le point de départ des délais prescrits manque également de précision de même que ne sont pas indiquées les conséquences qui s'attachent au non-respect des délais.

Ces dispositions seront revues.

La même observation vaut pour les articles 21 et 22 du projet.

Article 26

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 3^o, *in fine*, de la version française doit être complété par les mots « ou par le Royaume-Uni » (à cet égard, voir l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, du projet).

La même observation vaut pour l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, du projet.

Article 32

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a sans doute lieu de renvoyer à l'article 16. Tel est le cas également au paragraphe 4, alinéa 1^{er}.

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, le renvoi concerne vraisemblablement les articles 18 à 23 et non les articles 19 à 25.

Article 38

Il est conseillé d'écrire à chaque fois « envoi » au lieu de « courrier ».

L'article 38 sera revu en conséquence.

De même, à l'article 47 du projet, le mot « lettre » sera remplacé par le mot « envoi ».

Article 46

Outre les hypothèses de perte et de vol, l'alinéa 3, doit également viser la perte de validité de la carte détériorée à partir de la date de la réception du duplicata par l'entreprise ou le service (voir les articles 45 et 46, alinéa 1^{er}, du projet).

Article 60

Il y a lieu de compléter l'article 60 en précisant qu'il s'agit de la carte d'identification de l'intéressé, visée à l'article 76, alinéa 2, de la loi du 2 octobre 2017.

Articles 62 et 63

L'article 62 a pour objet de modifier l'intitulé de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 'relatif aux modalités en matière d'octroi, de durée de validité, de refus et de destruction de la carte d'identification et à la procédure en matière d'enquêtes sur les conditions de sécurité'.

L'article 63, premier tiret, prévoit d'abroger les articles 2, alinéa 1^{er}, 5 à 15, 17, §§ 1^{er} et 3, 22, 23, 24 et 25 de cet arrêté royal.

Conformément à son nouvel intitulé, l'arrêté royal du 26 septembre 2005 va déterminer la procédure en cas d'enquête sur les conditions de sécurité, d'exercice simultané de missions incompatibles avec l'ordre public ou la sécurité de l'État ou de violation des dispositions de la loi réglementant la sécurité privée ou particulière ou de ses arrêtés d'exécution.

Cependant les dispositions non abrogées de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 doivent être revues afin d'être conformes au cadre juridique actuel.

Ainsi, l'article 1^{er}, 1^o, de cet arrêté royal définit la « loi » comme étant « la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière' » alors que celle-ci a été abrogée par l'article 277 de la loi du 2 octobre 2017. Les dispositions de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 font par ailleurs référence aux articles de cette « loi » telle que définie. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte de l'arrêté royal en projet.

En conclusion, les articles 1^{er}, 2, alinéas 2 et 3, 3, 4, 16, 17, § 2, 18 à 21, 26 et 27, ainsi que les annexes 1^{er} à 4 de l'arrêté royal du 26 septembre 2005 doivent être réexaminés en conséquence.

Article 63

Eu égard à l'article 60, l'article 63, quatrième tiret, est inutile et doit être omis.

Annexes

À l'annexe 2, il y a lieu d'ajouter à l'alinéa 6 la langue allemande comme langue de choix possible pour la constitution du dossier d'enquête sur les conditions de sécurité.

OBSERVATIONS FINALES

Il est conseillé de procéder à une relecture soignée du texte en projet pour corriger les fautes d'orthographe et veiller à sa bonne rédaction, en particulier de la version française de celui-ci.

Par ailleurs, il y a lieu de :

– compléter ou corriger les intitulés des arrêtés visés à l'alinéa 4 du préambule, à l'article 1^{er}, 2^o et 30^o ⁹, et à l'article 63, troisième tiret, du projet ;

– de vérifier les renvois contenus dans les dispositions (voir par exemple l'article 1^{er}, 17^o) ;

– de renuméroter les titres du projet (celui ne contient pas de titre II) ou les sous-sections (avant l'article 34, il s'agit dans la version française de la section 4 et non de la sous-section 4).

*

⁹ S'agissant de l'article 1^{er}, 30^o, il est toutefois renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 1^{er}.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit de stukken van het dossier blijkt dat het advies van de inspecteur van Financiën op 14 juli 2021 gegeven is.

Van dat advies moet melding worden gemaakt in de aanhef.

2. De akkoordbevinding van de minister van Begroting is niet overgezonden aan de afdeling Wetgeving.

Overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ worden

“aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort (...) de ontwerpen van koninklijk besluit (...) [voorgelegd] : 2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan.”

Dat is *in casu* het geval.

De steller van het ontwerp moet dan ook om de akkoordbevinding van de minister van Begroting verzoeken en die akkoordbevinding in de aanhef vermelden.

3. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), met overweging 96 van die verordening en met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met verwerking.

De ontworpen tekst bepaalt welke gegevens moeten worden vermeld op de identificatiekaarten die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van activiteiten bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’.

Persoonsgegevens met betrekking tot de betrokkene of tot de contactpersoon voor de aanvragen moeten door de onderneming of de dienst (zoals gedefinieerd in artikel 1, 8° en 9°, van het ontwerp) worden bewaard en vervolgens aan de administratie overgemaakt in het kader van het onderzoek van de aanvragen voor de toekenning, de vernieuwing, de aanpassing, de weigering, de intrekking en de inlevering van de identificatiekaarten (zie in het bijzonder titel III, hoofdstuk 2, titel VII en titel VIII).

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet dan ook worden ingewonnen.

Uit geen enkel stuk van het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, blijkt dat dit vormvereiste vervuld zou zijn.

Dat moet in orde worden gebracht en vervolgens moet de aanhef van het ontwerp op dat punt worden aangevuld.

4. Indien naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen in het ontworpen koninklijk besluit zouden worden aangebracht die niet ook voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde bepalingen nogmaals om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Het ontwerp vermeldt als rechtsgrond artikel 81 van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’,¹ dat inderdaad de rechtsgrond vormt van de meeste bepalingen van het ontwerp.

In casu wordt evenwel ook uitvoering gegeven aan andere machtigingen, die eveneens moeten worden vermeld in het eerste lid van de aanhef.

Dat is op zijn minst het geval met:

– de artikelen 68 en 71 van de wet van 2 oktober 2017, die betrekking hebben op de instemming met het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden (artikelen 1, 19°, 5, derde lid, en bijlage 2 van het ontwerp);

– artikel 76, vierde lid, van de wet van 2 oktober 2017, dat voorziet in een systeem van tijdelijke kaart of stagekaart² voor een niet-vernieuwbare periode van zes maanden (artikelen 1, 5° en 6°, en 4, § 2, van het ontwerp).

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, c).

1.2. Bovendien is de Koning niet uitdrukkelijk gemachtigd tot het vaststellen van de artikelen 40, tweede lid, en 43, tweede lid, van het ontwerp, die betrekking hebben op de verplichting voor de betrokken onderneming of dienst om een einde te maken aan elke taak die de betrokkene bij die onderneming of die dienst zou vervullen en waarvoor hij niet aan de vereiste wettelijke voorwaarden zou voldoen.

Die bepalingen ontleen echter hun rechtsgrond aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de wet van 2 oktober 2017.

In een nieuw eerste lid van de aanhef moet naar die grondwetsbepaling verwezen worden.

2. Een aantal bepalingen van de ontworpen tekst belasten de administratie met verschillende opdrachten.

In casu gaat het om het volgende:

– nagaan of de aanvragen ontvankelijk zijn (artikelen 7, 11, 18, 19, 21 en 22 van het ontwerp);

– onderzoeken of de betrokkene aan alle vereiste wettelijke en reglementaire voorwaarden voldoet voor het uitoefenen van de bedoelde activiteiten opdat hem de kaart, de tijdelijke kaart of de stagekaart kan worden toegekend (artikelen 31, 33 en 34 van het ontwerp);

– de voorwaarden voor de vernieuwing van de kaart nagaan (artikel 35 van het ontwerp);

– informeren over de beslissing tot weigering of intrekking van de kaart, van de tijdelijke kaart of van de stagekaart (artikelen 40 en 43).³

De verschillende modellen van kaarten waarin titel VII voorziet, maken evenmin melding van het feit dat de kaart, de tijdelijke kaart of de stagekaart door de minister moet worden afgeleverd.

Uit artikel 76, eerste lid, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ blijkt echter dat de minister van Binnenlandse Zaken, en niet de administratie, belast is met het afleveren van de identificatiekaarten aan de personen bedoeld in artikel 60, 1°, 3°, 4° en 5°.

Het volledige dispositief moet worden herzien zodat het de regel bevestigt dat de hierboven vermelde bevoegdheden door de minister dienen te worden uitgeoefend, zij het dat

² Parl. St. Kamer 2016-17, nr. 54-2388/001, 47 en 48.

³ Dit in tegenstelling tot artikel 42 van het ontwerp, dat bepaalt dat het aan de minister staat een beslissing tot intrekking van de kaart, van de tijdelijke kaart of van de stagekaart te overwegen.

deze de uitoefening van sommige van die bevoegdheden in voorkomend geval subdelegeert aan zijn administratie.⁴

3. Het eerste en het tweede lid van artikel 31 parafraseren respectievelijk de artikelen 76, tweede lid, en 77 van de wet van 2 oktober 2017. Hetzelfde geldt voor de tweede zin van artikel 33, tweede lid, en de tweede zin van artikel 34, tweede lid, van het ontwerp, die een parafrase zijn van artikel 76, vierde lid, van de wet van 2 oktober 2017, en van artikel 41, tweede streepje, van het ontwerp, dat de in artikel 61, 3°, van de wet vastgestelde voorwaarde overneemt.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en aldus verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overheid die de regels overneemt, die regels kan wijzigen. Als de steller van het ontwerp het voor een goed begrip van het ontworpen besluit niettemin nuttig acht bepaalde wettelijke bepalingen te herhalen, dient hij uitdrukkelijk aan te geven om welke bepalingen het gaat, door middel van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van de wet (...)”, zodat geen twijfel kan bestaan over de aard ervan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Gelet op artikel 60 van het ontwerp dient in de aanhef ook melding te worden gemaakt van het koninklijk besluit van 20 september 1991 ‘tot uitvoering van de wapenwet’,⁵ dat in artikel 1, 30°, van het ontwerp wordt aangeduid als het “koninklijk besluit wapens”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Het is nutteloos om een begrip te definiëren als het in het vervolg van de tekst slechts eenmaal voorkomt; dat bemoeilijkt het lezen van het dispositief.

Dat is bijvoorbeeld het geval met de begrippen “eIDAS-verordening”, “koninklijk besluit wapens”⁶ en “DIMONA-aangifte” (respectievelijk de onderdelen 29°, 30° en 32° van artikel 1).

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld met artikel 21 van het koninklijk besluit van 26 september 2005 ‘betreffende de modaliteiten voor de toekenning, de geldigheidsduur, de weigering en de vernietiging van de identificatiekaart en de procedure inzake de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden’, dat als volgt luidt:

“De minister neemt na beoordeling van het dossier een beslissing aangaande de vraag of betrokkene al dan niet voldoet aan de wettelijke uitoefeningsvoorwaarden. Hij stelt de betrokkene per aangetekende brief in kennis van zijn beslissing.”

⁵ *Ibid.*, aanbevelingen 29 en 30.

Die begrippen moeten dan ook nauwkeurig en volledig worden omschreven waar ze momenteel in het vervolg van het ontwerp in verkorte vorm voorkomen.

2. In onderdeel 21° dient de verwijzing te worden ingevoegd naar de gerechtelijke reorganisatie geregeld bij de wet van 31 januari 2009 ‘betreffende de continuïteit van de ondernemingen’, waarbij de wet van 17 juli 1997 ‘betreffende het gerechtelijk akkoord’ opgeheven is.

De steller van het ontwerp moet inschatten of de verwijzing naar het gerechtelijk akkoord nog dient te worden gehandhaafd, aangezien artikel 85 van de wet van 31 januari 2009 in de betreffende opheffing voorziet “[o]nder voorbehoud van de toepassing ervan op de procedures van gerechtelijk akkoord die lopen”.

3. In onderdeel 26° wordt een definitie gegeven van de “persoonsvoorwaarden”.

Er dient wellicht niet enkel naar artikel 61 van de wet te worden verwezen, maar ook naar de artikelen 62 tot 64 ervan.

Artikel 9

Een machtiging met betrekking tot een detailkwestie zoals het vaststellen van het formulier voor de aanvraag van een kaart, moet aan de minister en niet aan de administratie worden verleend.

Het vaststellen van een ministerieel besluit kan, doordat dat in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, overigens de bekendmaking van het formulier ten goede komen.

Artikel 14

Gelet op de redactie van paragraaf 1, eerste lid, 2°, dient paragraaf 2 wellicht als volgt te worden geredigeerd:

“Wanneer de betrokkene niet beschikt over een inschrijvingsnummer in het Rijksregister of een bisnummer, (voorts zoals in het ontwerp).”

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 17, tweede lid, 26, § 2, tweede streepje, en 30, § 2, van het ontwerp.

⁶ Wat de vermelding van dat koninklijk besluit betreft, wordt verwezen naar de opmerking over artikel 63.

Artikel 17

1. Een van de te verstrekken gegevens in geval van een aanvraag tot aanpassing, is de geboortedatum, terwijl dat gegeven niet vereist zou zijn wanneer een aanvraag voor een kaart of een aanvraag tot vernieuwing van een kaart wordt ingediend.⁷

Artikel 17, eerste lid, 1°, van het ontwerp moet overeenstemmen met artikel 14, § 1, 1°, van het ontwerp.

2. Artikel 17, eerste lid, 1°, van het ontwerp maakt melding van het “volgnummer zoals vermeld op de (...) kaart”,⁸ terwijl in de artikelen 20, tweede streepje, en 23, tweede streepje, verwezen wordt naar de “volgnummers van de (...) kaarten”.

De vraag rijst of het om hetzelfde “nummer” gaat. Als dat het geval is, dient dezelfde terminologie te worden gebruikt.

Desnoods moet in artikel 1 van het ontwerp een definitie worden ingevoegd.

Artikelen 18 en 19

De artikelen 18 en 19 leggen allebei voorwaarden op voor de ontvankelijkheid van de aanvragen tot aanpassing van een kaart die uitgaan van een onderneming of een dienst naar aanleiding van een herstructurering of een omvorming van de onderneming in kwestie.

Die onderneming dient de administratie minstens een maand voor het indienen van de aanvragen tot aanpassing in te lichten over de komende herstructurering of omvorming en over het aantal aanvragen tot aanpassing dat ingediend zal worden (artikel 18), terwijl ze tevens de aanvraag tot aanpassing “ten laatste drie weken voor de overheveling van de betrokkene naar de verkrijger” moet indienen (artikel 19).

Zoals die twee bepalingen thans gesteld zijn, valt niet duidelijk op te maken hoe ze op elkaar afgestemd moeten worden wat betreft de termijnen waarin ze voorzien voor het indienen van de aanvragen tot aanpassing.

Het is ook onvoldoende duidelijk wanneer de voorgeschreven termijnen beginnen te lopen en er wordt ook niet aangegeven welke gevolgen verbonden zijn aan het niet-naleven van de termijnen.

Die bepalingen moeten worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 21 en 22 van het ontwerp.

⁷ Zie echter de artikelen 50 tot 56 van het ontwerp, die bepalen dat het model van kaart de vermelding van de geboortedatum bevat.

⁸ De artikelen 50 tot 56 van het ontwerp maken daar eveneens melding van.

Artikel 26

De Franse tekst van paragraaf 1, tweede lid, 3°, *in fine*, moet worden aangevuld met de woorden “ou par le Royaume-Uni” (zie in dat verband artikel 14, § 1, tweede lid, 3°, van het ontwerp).

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 30, § 1, tweede lid, 3°, van het ontwerp.

Artikel 32

In paragraaf 3, eerste lid, dient wellicht naar artikel 16 te worden verwezen. Dat is ook het geval met paragraaf 4, eerste lid.

In paragraaf 5, eerste lid, heeft de verwijzing waarschijnlijk betrekking op de artikelen 18 tot 23 en niet op de artikelen 19 tot 25.

Artikel 38

Er wordt aangeraden om telkens “zending” te schrijven in plaats van “brief”.

Artikel 38 moet dienovereenkomstig worden herzien.

Zo ook moeten in artikel 47 van het ontwerp de woorden “aangetekend schrijven” vervangen worden door de woorden “aangetekende zending”.

Artikel 46

In het derde lid moet niet alleen melding gemaakt worden van de gevallen van verlies en diefstal, maar ook van het feit dat de beschadigde kaart niet meer geldig is vanaf de datum waarop de onderneming of de dienst het duplicaat ontvangt (zie de artikelen 45 en 46, eerste lid, van het ontwerp).

Artikel 60

Artikel 60 dient te worden aangevuld met de precisering dat het gaat om de identificatiekaart van de betrokkene zoals bedoeld in artikel 76, tweede lid, van de wet van 2 oktober 2017.

Artikelen 62 en 63

Artikel 62 strekt tot wijziging van het opschrift van het koninklijk besluit van 26 september 2005 ‘betreffende de modaliteiten voor de toekenning, de geldigheidsduur, de

weigering en de vernietiging van de identificatiekaart en de procedure inzake de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden’.

Artikel 63, eerste streepje, voorziet in de opheffing van de artikelen 2, eerste lid, 5 tot 15, 17, §§ 1 en 3, 22, 23, 24 en 25 van dat koninklijk besluit.

Het koninklijk besluit van 26 september 2005 zal overeenkomstig zijn nieuwe opschrift de procedure vaststellen in geval van een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden, de gelijktijdige uitoefening van opdrachten die onverenigbaar zijn met de openbare orde of de staatsveiligheid of de schending van de bepalingen van de wet tot regeling van de private of bijzondere veiligheid of van haar uitvoeringsbesluiten.

De niet-opgeheven bepalingen van het koninklijk besluit van 26 september 2005 moeten evenwel worden herzien zodat ze in overeenstemming zijn met het huidige juridische kader.

Zo wordt in artikel 1, 1°, van dat koninklijk besluit de “wet” gedefinieerd als “de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’”, terwijl die opgeheven is bij artikel 277 van de wet van 2 oktober 2017. Voorts wordt in de bepalingen van het koninklijk besluit van 26 september 2005 verwezen naar de artikelen van die aldus gedefinieerde “wet”. Er dient bovendien rekening te worden gehouden met het ontworpen koninklijk besluit.

De conclusie is dat de artikelen 1, 2, tweede en derde lid, 3, 4, 16, 17, § 2, 18 tot 21, 26 en 27 evenals de bijlagen 1 tot 4 van het koninklijk besluit van 26 september 2005 dienovereenkomstig opnieuw moeten worden onderzocht.

Artikel 63

Gelet op artikel 60 is artikel 63, vierde streepje, overbodig; het moet worden weggelaten.

Bijlagen

In bijlage 2 dient in het zesde lid het Duits te worden toegevoegd als mogelijke taalkeuze voor het opstellen van het dossier van het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden.

SLOTOPMERKINGEN

Het is raadzaam om de ontworpen tekst, en vooral de Franse versie ervan, zorgvuldig na te lezen teneinde de spelfouten te verbeteren en met het oog op een keurige redactie.

Voorts dienen:

– de opschriften van de besluiten waarnaar in het vierde lid van de aanhef, in artikel 1, 2° en 30°, ⁹ en in artikel 63, derde streepje, van het ontwerp verwezen wordt, te worden aangevuld of verbeterd;

– de in de bepalingen vervatte verwijzingen te worden gecontroleerd (zie bijvoorbeeld artikel 1, 17°);

– de titels van het ontwerp (dat geen titel II bevat) of de onderafdelingen (in de Franse tekst moet boven artikel 34 “section 4” worden geschreven in plaats van “sous-section 4”) hernoemd te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁹ Wat artikel 1, 30°, betreft, wordt evenwel verwezen naar opmerking 1 over artikel 1.