

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

18 MARS 1997

Projet de loi prévoyant l'apposition de certaines mentions sur la carte d'identité visée à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, et réglant l'emploi des langues pour ces mentions

Proposition de loi relative à l'emploi des langues sur les cartes d'identité

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET DES
AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR MME VAN DER WILDT

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs: Mmes Milquet, présidente; de Bethune, MM. Buelens, Caluwé, Mme Cornet d'Elzuis, M. Happart, Mme Leduc, M. Vergote et Mme Van der Wildt, rapporteuse.

2. Membre suppléant: M. Van Hauthem.

3. Autre sénateur: M. Daras.

4. Autre personne: M. Vande Lanotte.

Voir:

Documents du Sénat:

1-571 - 1996/1997:

N° 1: Projet de loi.

N° 2: Amendement.

1-92 - S.E. 1995:

N° 1: Proposition de loi de M. Van Hauthem.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

18 MAART 1997

Wetsontwerp tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen

Wetsvoorstel inzake het taalgebruik op de identiteitskaarten

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE EN
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW VAN DER WILDT

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden: de dames Milquet, voorzitter; de Bethune, de heren Buelens, Caluwé, mevrouw Cornet d'Elzuis, M. Happart, mevrouw Leduc, de heer Vergote en mevrouw Van der Wildt, rapporteur.

2. Plaatsvervanger: de heer Van Hauthem.

3. Ander senator: de heer Daras.

4. Ander persoon: de heer Vande Lanotte.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-571 - 1996/1997:

Nr. 1: Wetsontwerp.

Nr. 2: Amendement.

1-92 - BZ 1995:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Van Hauthem.

1. EXPOSÉS

a) Exposé du ministre relatif au projet de loi n° 1-571/1

Le ministre esquisse le contexte du projet.

Celui-ci a pour objectif de clore la longue discussion qui dure depuis l'arrêté royal du 29 juillet 1985 à propos des titres multilingues des cartes d'identité.

Il y a d'abord eu l'arrêt Vandezande du Conseil d'État du 20 décembre 1991, qui a annulé la délivrance de la carte d'identité quadrilingue de celui-ci.

L'arrêt n'a toutefois pas annulé l'acte réglementaire à la base de cet acte administratif irrégulier, c'est-à-dire l'arrêté royal lui-même, parce que le Conseil n'avait pas été saisi de ce problème.

Selon un arrêt ultérieur du Conseil d'État (6 novembre 1996), l'exécution de la décision d'annulation incombait au pouvoir fédéral, qui s'est dès lors vu imposer une astreinte.

D'aucuns avaient cru pouvoir déduire d'arrêts antérieurs qu'il s'agissait là d'une matière qui relevait de la compétence des communautés, mais le dernier arrêt a mis fin à cette interprétation.

Alors qu'un passeport est plurilingue, la carte d'identité est, en principe, unilingue.

Le Conseil d'État a déduit cette compétence fédérale de l'article 129, § 2, deuxième tiret, de la Constitution.

Entre-temps, le Gouvernement flamand avait préparé un projet de décret qui contenait intrinsèquement les mêmes dispositions que celles du projet en discussion.

Les mentions préimprimées seraient plurilingues, tandis que les données individuelles seraient unilingues.

Les chambres réunies ont émis à ce sujet un avis, duquel il ressort qu'il s'agit en l'occurrence d'une compétence fédérale.

Le projet en discussion en a tiré les conclusions. Le titre et le pays pouvaient donc être en quatre langues, tandis que les mentions préimprimées devaient être rédigées en français ou en néerlandais et accompagnées chaque fois d'une traduction anglaise.

Les données individuelles devaient, quant à elles, figurer dans la langue de la région, parce qu'il s'agissait évidemment d'actes administratifs d'un service local.

1. TOELICHTINGEN

a) Toelichting door de minister bij het wetsontwerp nr. 1-571/1

De minister schetst de context van het ontwerp.

Dit heeft als doel de lange discussie af te sluiten die sinds het koninklijk besluit van 29 juli 1985 aan de gang is over de meertalige opschriften van de identiteitskaarten.

Er was vooreerst het arrest-Vandezande van de Raad van State van 20 december 1991 dat de uitreiking van diens viertalige identiteitskaart vernietigde.

Het arrest vernietigde echter niet de reglementaire akte die aan de basis lag van deze onregelmatige bestuurshandeling, namelijk het koninklijk besluit zelf, omdat de Raad niet gevat was over dit probleem.

Volgens een later arrest van de Raad van State (6 november 1996) moest de uitvoering van de vernietigingsbeslissing gebeuren door de federale overheid, die dientengevolge een dwangsom kreeg opgelegd.

Uit vorige arresten hadden sommigen menen te kunnen afleiden dat zulks een materie was die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoorde, maar aan deze interpretatie kwam door het laatste arrest een einde.

Daar waar een paspoort meertalig is, is de identiteitskaart in principe eentalig.

De Raad van State leidde de federale bevoegdheid af uit artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet.

De Vlaamse regering had inmiddels een ontwerp-decreet klaarliggen met inhoudelijk dezelfde bepalingen als die welke nu voorliggen.

De voorgedrukte vermeldingen zouden meertalig zijn, terwijl de individuele gegevens eentalig zouden zijn.

De verenigde kamers hebben hierop een advies verstrekt, waaruit bleek dat het hier om een federale bevoegdheid ging.

Het voorliggend ontwerp trekt hieruit de besluiten. Het opschrift en het land mochten dus in vier talen verschijnen, terwijl de voorgedrukte vermeldingen in het Frans of het Nederlands vermeld moesten worden, telkens voorzien van een Engelse vertaling.

De individuele gegevens dienden dan weer vermeld in de streektaal, omdat het daar duidelijk ging over bestuurshandelingen van een lokale dienst.

b) Exposé de M. Van Hauthem relatif à sa proposition n° 1-92/1

L'auteur affirme qu'en fait, les problèmes remontent à l'arrêté royal du 29 juillet 1985.

Cet arrêté royal était contraire aux avis de la commission permanente de contrôle linguistique des 10 mai 1984 et 21 mars 1985.

Le premier arrêt du Conseil d'État a été rendu le 20 décembre 1991.

Malheureusement, seul l'acte administratif pouvait être annulé, et pas l'arrêté royal en tant que tel.

Cela a donné lieu à de nombreuses discussions à la Chambre des représentants, l'auteur proposant comme solution de rendre les cartes d'identité à nouveau conformes aux prescriptions par une loi.

La proposition en discussion constitue une nouvelle tentative en vue d'en organiser les modalités, mais en prévoyant une mesure transitoire, ce qui éviterait le retrait de toutes les cartes d'identité du pays: le nouveau système ne s'appliquera qu'aux cartes d'identité nouvelles.

Cette option n'a pas été acceptée par le Gouvernement, malgré une interpellation adressée au ministre à l'automne de 1996, si bien qu'un deuxième arrêt est tombé le 6 novembre 1996, imposant une astreinte à l'autorité fédérale.

Dans son exposé des motifs, le ministre invoque, d'après l'intervenant, une résolution n° 77 (26) du 28 septembre 1977 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe à l'appui de son projet. Toutefois, cette résolution ne contenait aucune obligation sur l'emploi des langues. Il s'agit uniquement d'une recommandation.

Le ministre renvoie également à un accord européen sur la circulation des personnes, conclu au sein du Conseil de l'Europe et signé le 13 décembre 1957.

Cet accord n'implique pas non plus d'obligation.

Il serait par ailleurs intéressant d'examiner dans quelle mesure les cartes d'identité sont plurilingues dans d'autres pays de l'Union européenne.

En définitive, la seule question est de savoir s'il s'agit d'un acte administratif d'une autorité locale ou non.

Pour bien comprendre l'affaire, il convient de lire le second arrêt conjointement avec le premier, qui étayait son affirmation selon laquelle il s'agissait d'une délivrance locale (ce qui entraîne l'unilinguisme) en invoquant l'article 14, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

b) Toelichting door de heer Van Hauthem bij zijn voorstel n° 1-92/1

De indiener stelt dat het kwaad in feite is geschied door het koninklijk besluit van 29 juli 1985.

Dit koninklijk besluit ging in tegen de adviezen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht van 10 mei 1984 en 21 maart 1985.

Op 20 december 1991 viel dan het eerste arrest van de Raad van State.

Spijtig genoeg kon enkel de bestuurshandeling worden vernietigd en niet het koninklijk besluit als zodanig.

Dit gaf aanleiding tot veel discussies in de Kamer van volksvertegenwoordigers, waarbij als oplossing door de indiener werd voorgesteld de identiteitskaarten terug te conformeren via een wet.

Het voorliggend wetsvoorstel is een nieuwe poging om dit te organiseren, maar dan wel met een overgangsmaatregel, waardoor de intrekking van alle identiteitskaarten van het land wordt vermeden: het nieuwe systeem zal enkel gelden voor de nieuwe IK's.

Deze optie werd door de regering niet aanvaard, ondanks een interpellatie tot de minister in het najaar 1996, met als gevolg dat er een tweede arrest viel op 6 november 1996, waarbij aan de federale overheid een dwangsom werd opgelegd.

Volgens de spreker verwijst de minister in zijn memorie van toelichting onder meer naar een resolutie van het Europees ministercomité nr. 77 (26) van 28 september 1977 om zijn ontwerp te steunen. Doch deze resolutie bevat geen enkele verplichting over taalgebruik. Het is enkel een aanbeveling.

Hij verwijst ook naar een Europees akkoord betreffende personenverkeer afgesloten in de Raad van Europa, ondertekend op 13 december 1957.

Dit akkoord houdt evenmin een verplichting in.

Het zou trouwens de moeite lonen na te gaan in hoeverre in andere landen van de Europese Unie de identiteitskaarten meertalig zijn.

De enige vraag is uiteindelijk of het gaat om een bestuurshandeling van een plaatselijke autoriteit of niet.

Om de zaak goed te begrijpen moet men het tweede arrest lezen in samenlezing met het eerste, dat zijn bewering dat het om een plaatselijke uitreiking ging (met als gevolg de eentaligheid), stelde op artikel 14, § 1, eerste lid, van de wet op het gebruik der talen in bestuurszaken.

Cela impliquait du même coup l'applicabilité de l'article 129 de la Constitution, si bien que la question devait être réglée par décret.

Le fait que le second arrêt imposait une astreinte à l'État fédéral n'a rien à voir avec la compétence, il est simplement lié à l'impossibilité de fait, pour la ville de Louvain d'exécuter cet arrêt sans la coopération de l'État fédéral, qui imprime les cartes vierges.

C'est à tort, selon l'intervenant, que le ministre en a déduit qu'il est compétent en matière de législation.

Le ministre prétend que le second arrêt reprend le premier en termes de contenu, mais pas en termes de compétence. Cette décision deviendra sans objet lorsque la loi sera modifiée.

M. Van Hauthem demande quel sera le sort de l'arrêté du 29 juillet 1985 si la loi passe.

Il constate également qu'en fait, le ministre ne modifie pas la loi sur l'emploi des langues, mais qu'il cherche son salut dans une législation *sui generis*, qui le rend compétent au niveau fédéral, alors qu'elle règle en fait une matière communautaire.

À supposer que le pouvoir fédéral soit compétent, qu'en est-il de l'article 42, qui figure au chapitre V des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, relatif aux services nationaux, en vertu duquel ces services rédigent les certificats et actes dans celle des trois langues dont le particulier intéressé demande l'emploi. Si une carte d'identité est un certificat, elle ne peut donc être délivrée que dans une langue.

Le raisonnement suivi par le ministre constitue un précédent dangereux, parce qu'il y a d'autres services locaux qui délivrent des actes en lieu et place du pouvoir fédéral. Si l'on suit ce raisonnement, cela représente un risque d'érosion supplémentaire des compétences des communautés.

Reste la question de savoir ce qu'il en est des pièces d'identité délivrées dans d'autres pays. Ceux-ci sont-ils aussi empressés à appliquer la réglementation européenne?

L'Europe devient ainsi (à tort) de plus en plus un prétexte pour mettre en question l'unilinguisme administratif.

2. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire estime que l'explication du Conseil d'État dans le second arrêt contredit le premier arrêt en ne renvoyant plus à l'article 14, § 1^{er}, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Dit hield meteen de toepasselijkheid in van artikel 129 van de Grondwet, waardoor de materie moest geregeld worden door decreet.

Het feit dat het tweede arrest de federale staat een dwangsom oplegde, heeft niets te maken met de bevoegdheid, maar enkel met de feitelijke onmogelijkheid in hoofde van de stad Leuven om dit arrest uit te voeren zonder medewerking van deze federale staat, die de blanco kaarten drukt.

Daaruit leidt de minister volgens de spreker ten onrechte af dat hij bevoegd is qua wetgeving.

De minister beweert dat het tweede arrest het eerste overneemt qua inhoud, maar niet qua bevoegdheid. Die uitspraak vervalt wanneer de wet verandert.

De heer Van Hauthem vraagt wat dan het lot is van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 indien de wet er komt.

Hij stelt ook vast dat de minister in feite de taalwet niet verandert, maar zijn heil zoekt in een wetgeving *sui generis*, waardoor hij zich federaal bevoegd maakt, daar waar ze eigenlijk een gemeenschapsmaterie regelt.

Gesteld dat de federale overheid bevoegd is, wat dan gedaan met artikel 42 onder Hoofdstuk V van de bestuursstaalwet, handelend over nationale diensten, dat bepaalt dat deze diensten de getuigschriften en akten opstellen in die van de drie talen waarvan de belanghebbende particulier het gebruik vraagt. Als een identiteitskaart een getuigschrift is, kan het dus maar in één taal worden afgeleverd.

De redenering gevolgd door de minister is een gevaarlijk precedent, omdat er nog wel andere plaatselijke diensten zijn die akten afleveren als doorgeefluik van de federale overheid. Als men die redenering volgt, betekent dit een gevaar voor verdere uitholling van de bevoegdheden van de gemeenschappen.

Blijft ook de vraag hoe het gesteld is met de identiteitsbewijzen afgeleverd in andere landen. Zijn deze laatsten ook zo ijverig om de Europese regelgeving toe te passen?

Europa is aldus ten onrechte meer en meer een voorwendsel om de bestuurlijke eentaligheid op de helling te zetten.

2. ALGEMENE BESPREKING

Een lid vindt dat de uitleg van de Raad van State in het tweede arrest in strijd is met het eerste arrest, door niet meer te verwijzen naar artikel 14, § 1, bestuursstaalwet.

Le ministre conteste une nouvelle fois ces dires: le second arrêt laisse le premier pour ce qu'il est.

Le même commissaire souligne que le pouvoir fédéral est tenu de se conformer à la législation sur l'emploi des langues; il est habilité uniquement à donner des directives, et non à modifier la loi.

Le ministre réplique que l'on ne peut pas davantage être compétent pour promulguer des directives si l'on n'est pas compétent pour le fond.

Alors que dans son arrêt de 1991, le Conseil d'État contestait implicitement la compétence de l'État fédéral, il a abandonné cette thèse dans l'arrêt de 1996, faute de quoi il aurait dû déclarer l'action irrecevable.

Le conseil a confirmé ce dernier point dans ses avis, en se basant sur la position centrale des rubriques et mentions en haut de la carte, ce pour quoi l'État fédéral est compétent.

Pour les mentions individuelles, ce sont les communautés qui sont compétentes.

Si M. Vandezande avait été logique avec lui-même, il aurait dû, en fait, engager une procédure contre la Communauté flamande pour l'obliger à agir.

Le ministre maintient que le Conseil d'État ne peut pas condamner une autorité qui n'est pas compétente.

Un sénateur demande au ministre pourquoi, dans ce cas, il dit non au ministre-président Van den Brande lorsque celui applique sa propre théorie.

Selon le ministre, il en est ainsi parce que depuis lors, un avis disant clairement que le pouvoir fédéral est compétent a été émis par les chambres réunies.

Le préopinant conteste le contenu de cet avis et trouve qu'il faut donner la préférence aux arrêts, pris globalement.

3. DISCUSSION DES ARTICLES

Article premier

Pas d'observation.

L'article est adopté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Article 2

M. Van Hautem dépose un amendement (n° 1) visant à insérer sa proposition initiale, moyennant une légère modification terminologique, dans le texte conçu par le Gouvernement.

De minister betwist dit andermaal: in het tweede arrest werd het eerste gelaten voor wat het is.

Hetzelfde lid wijst erop dat de federale overheid verplicht is zich te conformeren naar de taalwet; ze is enkel bevoegd om directieven te geven en niet om de wet te wijzigen.

De minister repliceert dat men niet meer kan bevoegd zijn voor het uitvaardigen van directieven indien men ten gronde onbevoegd is.

Hoewel de Raad van State in haar arrest van 1991 de bevoegdheid van de federale Staat impliciet betwist, heeft ze deze stelling ingetrokken in het arrest van 1996, zo niet had ze de vordering onontvankelijk moeten verklaren.

In haar adviezen heeft de Raad dit laatste bevestigd, zich in feite baserend op het feit dat de rubrieken en vermeldingen bovenaan de kaart centraal worden aangemaakt. Daarvoor is de federale staat bevoegd.

Voor de individuele vermeldingen zijn dan weer de gemeenschappen bevoegd.

Zo de heer Vandezande logisch ware geweest met zichzelf had hij in feite een procedure moeten op gang brengen tegen de Vlaamse Gemeenschap om haar te verplichten te handelen.

De minister blijft erbij dat de Raad van State geen overheid kan veroordelen die niet bevoegd is.

Een senator vraagt aan de minister waarom hij dan neen zegt tegen minister-president Van den Brande als deze zijn eigen theorie toepast.

Volgens de minister komt dit omdat er inmiddels een advies is van de Verenigde Kamers dat duidelijk zegt dat de federale overheid bevoegd is.

De vorige spreker betwist de inhoud van dit advies, en vindt dat men de voorkeur moet geven aan de arresten samengenomen.

3. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Er zijn geen opmerkingen.

Het artikel wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1, bij 1 onthouding.

Artikel 2

De heer Van Hautem dient een amendement in (nr. 1) dat ertoe strekt zijn oorspronkelijk voorstel mits een kleine terminologische wijziging in te lassen in de door de regering ontworpen tekst.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 1.

L'article initial est adopté par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

Article 3

L'article est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

4. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

À la suite de l'adoption de ce projet, la proposition n° 1-92/1 est devenue sans objet.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,
Francy VAN DER WILDT.

La présidente,
Joëlle MILQUET.

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem.

Het oorspronkelijk artikel wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Artikel 3

Het artikel wordt aangenomen met 8 stemmen, bij 2 onthoudingen.

4. STEMMING OVER HET GEHEEL

Het ontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 7 stemmen tegen 1 stem, bij 2 onthoudingen.

Door het aannemen van dit ontwerp vervalt het voorstel nr. 1-92/1.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van haar verslag.

De rapporteur,
Francy VAN DER WILDT.

De voorzitter,
Joëlle MILQUET.