

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

12 JUIN 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

Conflit d'intérêts

Proposition d'avis motivé

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR M. **ERDMAN**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Swaelen, président; MM. Caluwé, De Decker, Desmedt, Happart, Hotyat, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem et Erdman, rapporteur.

3. Autre(s) sénateur(s) : M. Loones.

Voir:

Documents du Sénat:

1-571 - 1996/1997:

- N° 1: Projet de loi.
- N° 2: Amendement.
- N° 3: Rapport.
- N° 4: Texte adopté par la commission.
- N° 5: Rapport — Conflit d'intérêts.
- N° 6: Amendements.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

12 JUNI 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

Belangenconflict

Voorstel van gemotiveerd advies

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **ERDMAN**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Swaelen, voorzitter; de heren Caluwé, De Decker, Desmedt, Happart, Hotyat, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem en Erdman, rapporteur.

3. Andere senator(en) : de heer Loones.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-571 - 1996/1997:

- Nr. 1: Wetsontwerp.
- Nr. 2: Amendement.
- Nr. 3: Verslag.
- Nr. 4: Tekst aangenomen door de commissie.
- Nr. 5: Verslag — Belangenconflict.
- Nr. 6: Amendementen.

Au cours de sa séance plénière du 22 mai 1997, le Sénat a constaté que la concertation entre le Sénat et le Parlement flamand concernant le projet de loi 1-571/1 n'avait pas abouti à une solution. En vertu de l'article 32, § 1^{er}, troisième alinéa, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le Sénat est de ce fait saisi du litige et rend, dans les trente jours, un avis motivé au Comité de concertation. L'assemblée a renvoyé le conflit à la Commission des Affaires institutionnelles en la chargeant d'élaborer une proposition d'avis motivé (Annales du Sénat, 22 mai 1997, 1-109).

Au cours de sa réunion du 12 juin 1997, la commission a rédigé une proposition d'avis motivé. Cette proposition est structurée comme suit:

A. Procédure

A.1. *Généralités: la prévention et le règlement des conflits*: cette partie donne un aperçu général des procédures visant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts et les conflits de compétence.

A.2. *Le conflit d'intérêts concernant l'emploi des langues sur les cartes d'identité*: cette partie esquisse concrètement la procédure suivie jusque là pour l'examen du conflit d'intérêts en cause.

B. En droit

B.1. *La législation applicable*: donne un bref aperçu des normes de droit pertinentes.

B.2. *Le règlement de l'emploi des langues sur les cartes d'identité*: il s'agit de la réglementation en vigueur et de celle qui a été élaborée dans le projet de loi 1-571/1.

B.3. *Le point de vue du Parlement flamand*

B.4. *Quant au fond*: ce point développe les considérations qui conduisent à la conclusion. On analyse aussi bien le conflit d'intérêts que le conflit de compétence.

C. Conclusion

*
* *

Le point B.4., où l'on analyse quant au fond le conflit en cause, comporte deux parties. La première partie (point B.4.1.) reflète le point de vue défendu par la majorité des commissaires. La deuxième partie (point B.4.2.) contient un point de vue divergent, défendu par un membre.

De plenaire vergadering van de Senaat stelde tijdens de vergadering van 22 mei 1997 vast dat het overleg tussen de Senaat en het Vlaams Parlement over het wetsontwerp 1-571/1 niet tot een oplossing leidde. Overeenkomstig artikel 32, § 1, derde lid van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het geschil daarmee aanhangig bij de Senaat die binnen 30 dagen een gemotiveerd advies uitbrengt aan het Overlegcomité. De plenaire vergadering verwees het geschil naar de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden met opdracht een voorstel van gemotiveerd advies uit te werken (Handelingen, Senaat, 22 mei 1997, 1-109).

De commissie stelde tijdens haar vergadering van 12 juni 1997 een voorstel van gemotiveerd advies op. Dit voorstel is als volgt opgebouwd:

A. Procedure

A.1. *Algemeen: de voorkoming en de regeling van conflicten*: hierin wordt een algemeen overzicht geboden van de procedures tot voorkoming en regeling van belangen- en bevoegdheidsconflicten.

A.2. *Het belangenconflict over de regeling van het taalgebruik op de identiteitskaarten*: hierin wordt een concrete schets gegeven van de procedure die tot heden werd gevolgd voor de behandeling van het voorliggende belangenconflict.

B. In rechte

B.1. *De toepasselijke wetgeving*: een beknopte weergave van de relevante rechtsnormen.

B.2. *De regeling van het taalgebruik op de identiteitskaarten*: dit biedt een overzicht van de geldende regeling en de regeling uitgewerkt in het wetsontwerp 1-571/1.

B.3. *Het standpunt van het Vlaams Parlement*

B.4. *Ten gronde*: hierin worden de overwegingen uitgewerkt die leiden tot het besluit. Zowel het belangenconflict als het bevoegdheidsconflict worden ontleed.

C. Besluit

*
* *

Het punt B.4., waarin het voorliggende geschil ten gronde wordt geanalyseerd, valt uiteen in twee delen. Het eerste deel (het punt B.4.1.) geeft het standpunt weer dat door de meerderheid van de commissieleden werd verdedigd. Het tweede deel (het punt B.4.2.) bevat een afwijkend standpunt dat door één lid werd naar voren gebracht.

La conclusion (point C) a été adoptée par 9 voix contre 1.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Frederik ERDMAN.

Le Président,
Frank SWAELEN.

Het besluit (het punt C.) werd aangenomen met 9 stemmen tegen 1 stem.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Frederik ERDMAN.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

PROPOSITION D'AVIS MOTIVÉ

A. PROCÉDURE

A.1. : Généralités: la prévention et le règlement des conflits

A.1.1. La prévention et le règlement des conflits d'intérêts

Il y a conflit d'intérêts lorsque l'État, une communauté ou une région prend des mesures qui peuvent léser gravement les intérêts d'un autre pouvoir.

En vertu de l'article 143, §§ 2 et 3, de la Constitution, une loi adoptée à la majorité spéciale organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts. Conformément à la disposition transitoire de l'article 143 de la Constitution, la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles reste entre-temps d'application.

Conformément à l'article 32, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, une Chambre législative fédérale, un Conseil de communauté ou de région ou l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune peut faire suspendre l'examen d'un projet ou d'une proposition de norme législative dans une autre assemblée législative. À cet effet, une motion doit être adoptée à la majorité des trois quarts des voix. Dans ce cas, l'examen parlementaire est suspendu pendant soixante jours en vue d'une concertation. Si la concertation n'a pas abouti à une solution dans ce délai, le Sénat est saisi du litige et rend, dans les trente jours, un avis motivé au Comité de concertation. Celui-ci dispose d'un autre délai de trente jours pour prendre une décision finale par consensus.

A.1.2. La prévention et le règlement des conflits de compétence

Les conflits de compétence sont ceux qui résultent de la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions ainsi que du mode d'attribution de ces compétences.

La *prévention* des conflits de compétence entre les assemblées législatives est confiée à la section de législation du Conseil d'État.

Un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui contient des dispositions contraignantes de portée générale doit obligatoirement être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État par le ministre compétent. Lorsque l'urgence est invoquée à propos d'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance, l'avis de la section de législation est certes requis, mais il se limite à la question de savoir si l'avant-projet a pour objet des matières rele-

VOORSTEL VAN GEMOTIVEERD ADVIES

A. PROCEDURE

A.1. Algemeen: de voorkoming en de regeling van conflicten

A.1.1. De voorkoming en de regeling van belangenconflicten

Een belangenconflict ontstaat wanneer de Staat, een gemeenschap of een gewest maatregelen neemt die de belangen van een andere overheid ernstig kunnen schaden.

Luidens artikel 143, §§ 2 en 3, van de Grondwet stelt een bijzondere meerderheidswet de procedure in ter voorkoming en regeling van de belangenconflicten. Krachtens de overgangsbepaling van artikel 143 van de Grondwet blijft in afwachting de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing.

Volgens artikel 32, § 1, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan een federale Wetgevende Kamer, een Gemeenschaps- of Gewestraad of de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de behandeling van een ontwerp of voorstel van wetgevende norm in een andere wetgevende vergadering doen schorsen. Daartoe moet een motie worden aangenomen met drie vierden van de stemmen. In dat geval wordt de parlementaire behandeling voor zestig dagen geschorst met het oog op overleg. Indien het overleg binnen deze termijn tot geen oplossing leidt, wordt de zaak voorgelegd aan de Senaat die binnen dertig dagen een gemotiveerd advies uitbrengt aan het Overlegcomité. Het Overlegcomité beschikt over nogmaals dertig dagen om bij consensus een eindbeslissing te nemen.

A.1.2. De voorkoming en de regeling van bevoegdheidsconflicten

Bevoegdheidsconflicten zijn conflicten die voortvloeien uit de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de wijze van bevoegdheidstoewijzing.

De *voorkoming* van bevoegdheidsconflicten tussen wetgevende vergaderingen is toevertrouwd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat bindende bepalingen met een algemene draagwijdte bevat, moet verplicht voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd door de bevoegde minister. Indien de hoogdringendheid wordt ingeroepen voor een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie, is het advies van de afdeling wetgeving weliswaar vereist, maar beperkt het zich tot de vraag of het voorontwerp

vant de la compétence de l'État, de la communauté ou de la région (Lois coordonnées sur le Conseil d'État, article 3, §§ 1^{er} et 2).

Lorsque, selon l'avis, un avant-projet, un projet ou une proposition de norme législative excède la compétence de l'État, de la communauté ou de la région, la question doit être soumise au Comité de concertation. Celui-ci donne, dans les quarante jours et suivant la règle du consensus, un avis motivé sur la question de savoir s'il y a d'après lui excès de compétence ou non (article 3, §§ 3 et 4).

Le règlement des conflits de compétence est confié à la Cour d'arbitrage, qui statue par voie d'arrêt (article 142 de la Constitution).

A.2. Le conflit d'intérêts concernant l'emploi des langues sur les cartes d'identité

A.2.1. Le 20 décembre 1991, le Conseil d'État a estimé que l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 était contraire à l'article 14, § 1^{er}, premier alinéa, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, sans qu'aucune norme juridique supérieure n'autorise le Roi à déroger à cette disposition (Conseil d'État, 20 décembre 1991, R. Vandezande et K. Vandezande, n^{os} 38.376 et 38.377).

Selon le Conseil d'État, la carte d'identité délivrée par une commune située dans la région de langue néerlandaise ne pouvait donc être rédigée qu'en néerlandais, y compris les mentions imprimées. Le Conseil a annulé l'acte administratif par lequel la ville de Louvain avait délivré une carte d'identité qui n'avait pas été rédigée exclusivement en néerlandais.

Pour forcer l'État belge à rétablir la légalité, le Conseil d'État lui a imposé, par un arrêt du 6 novembre 1996, une astreinte de 10 000 francs par semaine à partir du 3 mars 1997, tant que l'État belge ne permettrait pas au demandeur d'obtenir une carte d'identité qui satisferait aux dispositions de la législation sur l'emploi des langues (Conseil d'État, 6 novembre 1996, R. Vandezande, n^o 62.693).

A.2.2. Le 10 mars 1997, le ministre de l'Intérieur a déposé au Sénat un projet de loi visant à donner une base légale à la réglementation élaborée à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal susvisé du 29 juillet 1985.

Le 18 mars 1997, la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat a adopté le projet de loi tel quel par 7 voix contre 1 et 2 abstentions.

A.2.3. Le 19 mars 1997, le Parlement flamand a adopté, par 91 voix et 5 abstentions, une motion

betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Staat, de gemeenschap of het gewest behoren (Gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3, §§ 1 en 2).

Indien volgens het advies een voorontwerp, een ontwerp of een voorstel van wetgevende norm de bevoegdheid te buiten gaat van de Staat, de gemeenschap of het gewest, moet de zaak aan het Overlegcomité worden voorgelegd. Het Overlegcomité brengt binnen veertig dagen en bij consensus een gemotiveerd advies uit of er naar zijn oordeel al dan niet bevoegdheidsoverschrijding is (artikel 3, §§ 3 en 4).

De regeling van bevoegdheidsconflicten is toevertrouwd aan het Arbitragehof, dat bij wege van arrest uitspraak doet (artikel 142 van de Grondwet).

A.2. Het belangenconflict over de regeling van het taalgebruik op de identiteitskaarten

A.2.1. Op 20 december 1991 oordeelde de Raad van State dat artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 strijdig is met artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, zonder dat een hogere rechtsnorm de Koning toeliet van die bepaling af te wijken (Raad van State, 20 december 1991, R. Vandezande en K. Vandezande, nrs. 38.376 en 38.377).

De identiteitskaart, uitgereikt door een gemeente in het Nederlandse taalgebied, mocht volgens de Raad uitsluitend in het Nederlands gesteld zijn, de gedrukte vermeldingen inbegrepen. De Raad vernietigde de bestuurshandeling waarbij de stad Leuven een identiteitskaart had afgegeven die niet uitsluitend in het Nederlands was gesteld.

Om de Belgische Staat te dwingen tot het herstel van de wettigheid, legde de Raad van State hem bij arrest van 6 november 1996 een dwangsom op van 10 000 frank per week, ingaande op 3 maart 1997, zolang de Belgische Staat de verzoeker niet in de mogelijkheid stelde een identiteitskaart te verkrijgen die zou voldoen aan de bepalingen van de taalwetgeving (Raad van State, 6 november 1996, R. Vandezande, nr. 62.963).

A.2.2. Op 10 maart 1997 diende de minister van Binnenlandse Zaken in de Senaat een wetsontwerp in dat ertoe strekt een wettelijke basis te bieden voor de regeling die wordt uitgewerkt in artikel 4, § 3, van het voormelde koninklijk besluit van 29 juli 1985.

Op 18 maart 1997 nam de Senaatscommissie voor de Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden met 7 stemmen tegen 1, bij 2 onthoudingen het wetsontwerp ongewijzigd aan.

A.2.3. Op 19 maart 1997 nam het Vlaams Parlement met 91 stemmen bij 5 onthoudingen een motie

relative à un conflit d'intérêts dans laquelle il se déclare gravement lésé par le projet de loi n° 1-571/1.

Le 20 mars 1997, date à laquelle le Sénat a reçu la motion, la procédure relative au projet de loi n° 1-571 a été suspendue aux fins de concertation.

Le 30 avril 1997 a eu lieu la concertation entre le Bureau élargi du Parlement flamand et le Bureau du Sénat (voir le doc. Sénat n° 1-571/5). Elle n'a pas abouti à une solution, comme l'a constaté le Sénat en séance plénière du 22 mai 1997.

A.2.4. Conformément à l'article 32, § 1^{er}, troisième alinéa, de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, qui reste d'application en vertu de la disposition transitoire de l'article 143 de la Constitution, le Sénat est saisi du litige si la concertation n'a pas abouti à une solution. Il rend, dans les trente jours, un avis motivé au Comité de concertation.

En vertu de l'article 32, § 1^{er}, quatrième alinéa, de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le Sénat n'est pas tenu de rendre un avis lorsque la procédure visant à régler un conflit d'intérêts a été mise en œuvre par une Chambre législative. En l'occurrence toutefois, la procédure a été mise en œuvre par le Parlement flamand, de sorte que l'article 32, § 1^{er}, troisième alinéa, est bel et bien applicable et que le Sénat est tenu de rendre un avis motivé.

En séance plénière du 22 mai 1997, le Sénat a renvoyé le dossier à la Commission des Affaires institutionnelles, en lui demandant de rédiger une proposition d'avis motivé. La Commission a examiné ce dossier au cours de sa réunion du 12 juin 1997.

B. EN DROIT

B.1. La législation applicable

• *Article 129 de la Constitution :*

§ 1. Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour :

- 1^o les matières administratives;
- 2^o l'enseignement (...);
- 3^o les relations sociales entre les employeurs et leur personnel (...).

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

- les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique (...);

aan betreffende een belangenconflict waarbij het verklaart ernstig in zijn belangen te worden benadeeld door het wetsontwerp nr. 1-571/1.

Op 20 maart 1997, dag waarop de Senaat de motie ontving, werd de procedure met betrekking tot het wetsontwerp nr. 1-571 geschorst met het oog op overleg.

Op 30 april 1997 vond het overleg plaats tussen het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement en het Bureau van de Senaat (zie Gedr. St., Senaat, nr. 1-571/5). Het overleg leidde niet tot een oplossing, zoals door de plenaire vergadering van de Senaat werd vastgesteld op 22 mei 1997.

A.2.4. Op grond van artikel 32, § 1, derde lid, van de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, nog steeds van toepassing krachtens de overgangsbepaling bij artikel 143 van de Grondwet, wordt het geschil aanhangig gemaakt bij de Senaat indien het overleg niet tot een oplossing geleid heeft. De Senaat brengt binnen dertig dagen een gemotiveerd advies uit aan het Overlegcomité.

Krachtens artikel 32, § 1, vierde lid, van de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient de Senaat geen gemotiveerd advies uit te brengen wanneer de procedure tot regeling van een belangenconflict werd ingeleid door een Wetgevende Kamer. *In casu* werd de procedure evenwel ingeleid door het Vlaams Parlement, zodat artikel 32, § 1, derde lid, wel degelijk van toepassing is en de Senaat een gemotiveerd advies hoort uit te brengen.

De plenaire vergadering van de Senaat verzond op 22 mei 1997 het dossier naar de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden met het verzoek een voorstel van gemotiveerd advies op te stellen. De commissie besprak dit dossier tijdens haar vergadering van 12 juni 1997.

B. IN RECHTE

B.1. De toepasselijke wetgeving

• *Artikel 129 van de Grondwet :*

§ 1. De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor :

- 1^o de bestuurszaken;
- 2^o het onderwijs (...);
- 3^o de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel (...).

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse en het Franse taalgebied, uitgezonderd wat betreft :

- de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied (...);

— les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;

— les institutions fédérales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté.

• *Article 14, § 1^{er}, premier alinéa, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative :*

Tout service local établi dans la région de langue française ou de langue néerlandaise rédige dans la langue de sa région les certificats, déclarations et autorisations qu'il délivre aux particuliers.

• *Article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité :*

§ 1. Les textes imprimés sont établis et les inscriptions sont faites :

1^o en français lorsque la commune de délivrance est située dans la région de langue française (...);

2^o en néerlandais lorsque la commune de délivrance est située dans la région de langue néerlandaise (...).

§ 2. (...)

§ 3. Les titres des rubriques au recto de la carte sont imprimés :

1^o en ce qui concerne le nom de l'État et les mots «carte d'identité», dans la langue de délivrance de la carte, ensuite dans les deux autres langues nationales et en anglais;

2^o en ce qui concerne les autres rubriques, dans la langue de délivrance de la carte et en anglais.

• *Article 2 du projet de loi n^o 1-571/1 :*

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 est complété par les alinéas suivants :

«Outre les mentions déterminés par le Roi en exécution du § 3, sont apposés au recto de la carte d'identité visée à l'alinéa 1^{er}, dans la partie supérieure de celle-ci, les mots 'Belgique' d'une part et 'carte d'identité', 'carte d'identité d'étranger' ou 'carte de séjour d'étranger' d'autre part, selon que son titulaire a la qualité respectivement de Belge, de ressortissant d'un État non-membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou de ressortissant d'un État membre de cette Union ou de cet Espace.

Les mots visés à l'alinéa précédent sont imprimés sur la carte d'identité d'abord dans la langue de la commune de délivrance du document ou dans la langue choisie par son titulaire parmi celles dont

— de diensten waarvan de werkkruis verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;

— de door de wet aangewezen federale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap.

• *Artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken :*

Iedere plaatselijke dienst, die in het Nederlandse of in het Franse taalgebied gevestigd is, stelt de aan de particulieren uit te reiken getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen in de taal van zijn gebied.

• *Artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten :*

§ 1. De gedrukte teksten worden gesteld en de vermeldingen aangebracht :

1^o in het Frans, wanneer de gemeente die de kaart uitreikt gelegen is in het Franse taalgebied (...);

2^o in het Nederlands, wanneer de gemeente die de kaart uitreikt gelegen is in het Nederlandse taalgebied (...).

§ 2. (...)

§ 3. De titels van de rubrieken aan de voorzijde van de kaart zijn gedrukt :

1^o wat de naam van de Staat en het woord «identiteitskaart» betreft, in de taal waarin de kaart gesteld is bij de uitreiking, gevolgd door de twee andere nationale talen en het Engels;

2^o wat de andere rubrieken betreft, in de taal waarin de kaart gesteld is bij uitreiking en in het Engels.

• *Artikel 2 van het wetsontwerp nr. 1-571/1 :*

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 wordt aangevuld met de volgende leden :

«Behalve de door de Koning in uitvoering van § 3 bepaalde vermeldingen, worden op de voorzijde van de identiteitskaart die bedoeld wordt in het eerste lid, in het bovenste gedeelte daarvan, enerzijds het woord «Belgie» en anderzijds de woorden «identiteitskaart», «identiteitskaart voor vreemdeling» of «verblijfkaart voor vreemdeling» aangebracht, naargelang de houder van de kaart respectievelijk de hoedanigheid heeft van Belg, onderdaan van een Staat die geen lid is van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte, of onderdaan van een Lid-Staat van deze Unie of deze Ruimte.

De in het voorgaande lid bedoelde woorden worden op de identiteitskaart eerst gedrukt in de taal van de gemeente die het document afgeeft of in de taal die de houder kiest uit de talen waarvan het

l'usage est autorisé, dans les communes visées aux articles 6, 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, puis dans les deux autres langues nationales et en anglais.

Les titres des rubriques en regard desquelles sont apposées sur la carte d'identité les données personnelles spécifiques au titulaire y figurent en premier lieu dans la langue de la commune de délivrance du document ou dans celle choisie par son titulaire, suivant la distinction opérée à l'alinéa précédent, puis en anglais.»

B.2. Le règlement de l'emploi des langues sur les cartes d'identité

B.2.1. L'emploi des langues sur les cartes d'identité est actuellement régi par l'article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité.

En vertu de l'article 4, § 3, de cet arrêté royal, le nom de l'État et les mots «cartes d'identité» sont imprimés dans quatre langues :

— la langue de délivrance de la carte (c'est-à-dire le français, le néerlandais ou l'allemand);

— suivie des deux autres langues nationales et de l'anglais.

Les titres des autres rubriques (le nom, les prénoms, la nationalité, le sexe, les lieu et date de naissance, ...) sont mentionnés en deux langues :

— la langue de délivrance de la carte;

— et l'anglais.

Les rubriques ne sont complétées que dans une langue: le français, le néerlandais ou l'allemand.

B.2.2. Le projet de loi n° 1-571/1 contesté ajoute trois alinéas 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. Ces nouveaux alinéas visent à donner une base légale à la réglementation élaborée à l'article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985.

B.2.3. L'autorité fédérale est compétente pour fixer les prescriptions de base en matière de cartes d'identité.

La compétence fédérale est à situer dans le prolongement de l'article 164 de la Constitution. Ce dernier prévoit que: «la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales». La matière

gebruik wordt toegestaan in de gemeenten die genoemd worden in de artikelen 6, 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1996, en vervolgens in de twee andere landstalen en in het Engels.

De titels van de rubrieken waaronder op de identiteitskaart de persoonlijke gegevens aangebracht worden die specifiek zijn voor de houder, komen er in de eerste plaats voor in de taal van de gemeente die het document afgeeft, of in de taal die de houder kiest, volgens het onderscheid dat wordt gemaakt in het voorgaande lid, en vervolgens in het Engels.»

B.2. De regeling van het taalgebruik op de identiteitskaarten

B.2.1. Het gebruik der talen in verband met de identiteitskaarten wordt thans geregeld bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten.

Luidens artikel 4, § 3, van dit koninklijk besluit worden de naam van de Staat en het woord «identiteitskaart» aangebracht in vier talen :

— de taal waarin de kaart gesteld is bij de uitreiking (dit is in het Nederlands, het Frans of het Duits);

— gevolgd door de twee andere nationale talen en het Engels.

De titels van de andere rubrieken (de naam, de voornamen, de nationaliteit, het geslacht, de geboortedatum en de geboorteplaats,...) worden vermeld in twee talen :

— de taal waarin de kaart gesteld is bij de uitreiking;

— en in het Engels.

De rubrieken worden ingevuld in slechts één taal: het Nederlands, het Frans of het Duits.

B.2.2. Het bestreden wetsontwerp nr. 1-571/1 vult 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, met drie leden aan. Deze nieuwe leden beogen een wettelijke basis voor de in artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 uitgewerkte regeling te vormen.

B.2.3. De federale overheid is bevoegd om de basisvoorschriften in verband met de identiteitskaarten vast te stellen.

De federale bevoegdheid ligt in het verlengde van hetgeen bepaald is in artikel 164 van de Grondwet. Naar luid van die bepaling behoren «het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de registers (...) bij uitsluiting tot de bevoegd-

en question concerne une mission d'intérêt général dont le pouvoir fédéral, dans un souci d'efficacité, a confié l'exécution à des autorités communales déterminées.

Certes, la compétence du législateur fédéral ne comprend-elle pas nécessairement le pouvoir de régler aussi l'emploi des langues en la matière. Aux termes de l'article 129, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, les Conseils de communauté règlent, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour les matières administratives, du moins dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise.

Le principe de la compétence des communautés connaît trois exceptions, énumérées à l'article 129, § 2. L'exception qui figure à l'article 129, § 2, deuxième tiret, concerne les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis. Le pouvoir fédéral est compétent pour l'emploi des langues dans ces services.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi n° 1-571/1, la carte d'identité doit être considérée comme émanant d'un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle il est établi, de sorte que le pouvoir fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues sur les cartes d'identité (doc. Sénat, n° 1-571/1, p. 4).

B.3. Le point de vue du Parlement flamand

B.3.1. Dans la motion adoptée le 19 mars 1997, le Parlement flamand déclare que ses intérêts sont gravement lésés par le projet n° 1-571/1 déposé au Sénat en ce que «la réglementation de l'emploi des langues pour les textes imprimés et les mentions de la carte d'identité est un élément s'inscrivant dans le cadre des compétences relatives à la délivrance d'une carte d'identité, explicitement définie comme un acte administratif d'un service local» (motion, sixième tiret).

B.3.2. Au cours de la concertation qui a eu lieu entre le Bureau élargi du Parlement flamand et le Bureau du Sénat, les représentants du Parlement flamand ont déclaré une fois de plus que la délivrance d'une carte d'identité constitue un acte administratif d'un service local. L'emploi des langues dans les services locaux situés dans des régions unilingues est réglé par le législateur décrétoal, sauf en ce qui concerne les communes à statut linguistique spécial.

Le projet de loi contesté considère cependant que la délivrance d'une carte d'identité ne constitue pas un acte d'un service local, mais bien un acte d'un service dont l'activité s'étend au-delà de la région

heid van de gemeentelijke overheid». De betrokken aangelegenheid betreft een taak van algemeen belang, waarvan de uitvoering, met het oog op de efficiëntie, door de federale overheid aan bepaalde gemeentelijke overheden is toevertrouwd.

De bevoegdheid van de federale wetgever omvat weliswaar niet noodzakelijk de bevoegdheid om in die aangelegenheid ook het gebruik der talen te regelen. Naar luid van artikel 129, § 1, 1^o, van de Grondwet regelen de gemeenschapsraden, bij uitsluiting van de federale wetgever, het gebruik van de talen voor de bestuurszaken, althans in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied.

Op de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen bestaan drie uitzonderingen, opgesomd in artikel 129, § 2. De uitzondering vermeld in artikel 129, § 2, tweede streepje, betreft de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn. De federale overheid is bevoegd voor het taalgebruik in deze diensten.

Volgens de toelichting bij het wetsontwerp 1-571/1 is de identiteitskaart te beschouwen als ontstaan uit een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd is, zodat de federale overheid bevoegd is om het taalgebruik op de identiteitskaarten te regelen (Gedr. St., Senaat, nr. 1-571/1, blz. 4).

B.3. Het standpunt van het Vlaams Parlement

B.3.1. In de motie aangenomen op 19 maart 1997 verklaart het Vlaams Parlement dat het ernstig in zijn belangen wordt geschaad door het bij de Senaat ingediende wetsontwerp nr. 1-571 doordat «het regelen van het taalgebruik voor de gedrukte teksten en de vermeldingen op de identiteitskaart een element vormt in het kader van de bevoegdheden met betrekking tot het uitreiken van een identiteitskaart, uitdrukkelijk omschreven als een bestuurshandeling van een plaatselijke dienst» (motie, zesde streepje).

B.3.2. Tijdens het overleg tussen het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement en het Bureau van de Senaat verklaarden de vertegenwoordigers van het Vlaams Parlement nogmaals dat het uitreiken van een identiteitskaart een bestuurshandeling van een plaatselijke dienst is. Het taalgebruik in de plaatselijke diensten gevestigd in eentalige taalgebieden wordt geregeld door de decreetgever, met uitzondering van de gemeenten met een bijzondere taalregeling.

Het bestreden wetsontwerp beschouwt het uitreiken van een identiteitskaart evenwel niet als de handeling van een plaatselijke dienst maar van een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het

linguistique dans laquelle il est établi. Pour cette catégorie de services, l'emploi des langues est réglé par le pouvoir fédéral.

Les représentants du Parlement flamand ont conclu que «la réglementation de l'emploi des langues sur les cartes d'identité est une matière qui relève de la compétence des communautés. Il s'agit donc en l'espèce d'un conflit de compétence, mais qui peut avoir des conséquences d'une étendue telle qu'il est en même temps un conflit d'intérêts» (doc. Sénat, n° 1-571/5, 1996-1997, p. 3). Et d'ajouter que «l'intérêt de la Communauté flamande est d'autant plus lésé que la valeur de précédent de cet excès de pouvoir est grande» (*ibidem*, p. 5). De plus, pour le Parlement flamand, l'emploi des langues en matière administrative constitue une matière sensible, de sorte qu'une atteinte à la répartition des compétences en la matière blesse aussi gravement les intérêts du Parlement flamand (*ibidem*, p. 7).

B.4. Quant au fond

Le point de vue majoritaire est reproduit au point B.4.1.; le point de vue minoritaire, qui est divergent, est exposé au point B.4.2.

B.4.1. Le point de vue majoritaire

Neuf des dix commissaires présents ont défendu ce point de vue.

En ce qui concerne le conflit d'intérêts

B.4.1.1. Il ressort des raisons qui fondent la motion du 19 mars 1997, comme des arguments avancés par la délégation du Parlement flamand au cours de la concertation du 30 avril 1997, que le conflit d'intérêts invoqué a son origine dans un éventuel excès de compétence.

La lésion de ses intérêts invoquée par le Parlement flamand réside dans le fait que le pouvoir fédéral règle l'emploi des langues sur les cartes d'identité, ce qui, d'après le Parlement flamand, est une compétence attribuée aux communautés. Le Parlement flamand indique lui-même qu'il souscrit au contenu du projet de loi contesté, mais qu'il s'oppose au fait que ce soit le pouvoir fédéral qui règle cette matière.

Il n'y a toutefois conflit d'intérêts que lorsqu'un pouvoir intervient dans sa sphère de compétence, mais de manière telle qu'il lèse gravement les intérêts d'un autre pouvoir. Lorsque, au contraire, un pouvoir intervient en dehors de sa sphère de compétence, il y a conflit de compétence.

Le litige en cause aurait donc été un conflit d'intérêts si le Parlement flamand n'avait pas contesté la compétence du pouvoir fédéral, mais

taalgebied waarin hij gevestigd is. Voor die categorie diensten wordt het taalgebruik geregeld door de federale overheid.

De vertegenwoordigers van het Vlaams Parlement besloten «dat de regeling van het taalgebruik inzake de identiteitskaarten een aangelegenheid is die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Het betreft hier dus een bevoegdheidsconflict dat echter zo'n verstrekkende gevolgen kan hebben dat het tevens een belangenconflict is» (Gedr. St., Senaat, nr. 1-571/5, 1996-1997, blz. 3). Er werd aan toegevoegd dat «het belang van de Vlaamse Gemeenschap des te meer (wordt) geschaad door de grote precedentswaarde van deze bevoegdheidsoverschrijding» (*ibidem*, blz. 5). Bovendien vormt het taalgebruik in bestuurszaken voor het Vlaams Parlement een gevoelige aangelegenheid, zodat een schending van de bevoegdheidsverdeling terzake meteen ook ernstige schade aan de belangen van het Vlaams Parlement teweegbrengt (*ibidem*, blz. 7).

B.4. Ten gronde

Het meerderheidsstandpunt wordt weergegeven in punt B.4.1., het afwijkende minderheidsstandpunt in punt B.4.2.

B.4.1. Het meerderheidsstandpunt

Negen van de tien aanwezige commissieleden verdedigden dit standpunt.

Ten aanzien van het belangenconflict

B.4.1.1. Zowel uit de redenen waarmee de motie van 19 maart 1997 omkleed is als uit de argumenten die de delegatie van het Vlaams Parlement tijdens het overleg van 30 april 1997 aanbracht, blijkt dat het ingeroepen belangenconflict zijn oorsprong vindt in een eventuele bevoegdheidsoverschrijding.

De belangenschade die door het Vlaams Parlement wordt ingeroepen, bestaat in het feit dat de federale overheid regelend optreedt inzake het taalgebruik op de identiteitskaarten dat, aldus het Vlaams Parlement, een aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid is. Het Vlaams Parlement geeft zelf aan dat het instemt met de inhoud van het bestreden wetsontwerp maar dat het bezwaren heeft tegen het feit dat het de federale overheid is die regelend optreedt in deze aangelegenheid.

Er is evenwel slechts sprake van een belangenconflict wanneer een overheid optreedt binnen haar bevoegdheidssfeer doch op een dergelijke wijze dat de belangen van een andere overheid ernstig worden geschaad. Wanneer een overheid daarentegen optreedt buiten haar bevoegdheidssfeer, ontstaat er een bevoegdheidsconflict.

Het voorliggende geschil zou derhalve een belangenconflict geweest zijn indien het Vlaams Parlement niet de bevoegdheid van de federale overheid

avait montré que le contenu de la réglementation en projet lésait gravement ses intérêts. Cependant, le Parlement flamand se bornant à contester la compétence du pouvoir fédéral, il s'agit en l'espèce d'un conflit de compétence.

B.4.1.2. L'éventuelle valeur de précédent du projet de loi contesté et le caractère politiquement sensible de la matière concernée peuvent éventuellement être un indice de la gravité de l'excès de compétence prétendu. Mais les deux arguments n'enlèvent rien à la constatation que c'est un excès de compétence qui est reproché au pouvoir fédéral. Ils sont essentiellement liés au seul fait que le pouvoir fédéral prend l'initiative de réglementer, et non pas au contenu de la réglementation proposée. En conséquence, ils ne modifient en rien la constatation que le litige concerne un conflit de compétence.

Du reste, on voit difficilement comment un conflit de compétence futur et purement hypothétique pourrait constituer une atteinte grave et actuelle aux intérêts d'un pouvoir.

B.4.1.3. On soutiendrait à tort qu'une atteinte portée à une règle répartitrice de compétence est en même temps une atteinte à un intérêt susceptible de ressortir à la procédure élaborée pour le règlement des conflits d'intérêts.

Le constituant et le législateur ont conçu des mécanismes de prévention et de règlement différents pour les conflits de compétence et les conflits d'intérêts. La prévention et le règlement des conflits de compétence ont leur fondement juridique dans le titre III, chapitre V, sections I et II de la Constitution. La prévention et le règlement des conflits d'intérêts font l'objet de la section III du même chapitre.

La pierre angulaire de la distinction entre les deux procédures réside dans le fait que les conflits de compétence sont réglés par une juridiction, tandis que les conflits d'intérêts le sont par les pouvoirs politiques qui organisent une concertation. La Cour d'arbitrage se prononce par voie d'arrêt sur les conflits de compétence. À titre d'exemple, on peut faire référence à l'arrêt du 14 juillet 1990, par lequel la Cour statue sur un conflit de compétence relatif à l'emploi des langues dans les opérations électorales et dans lequel elle a traité une question de droit pratiquement identique au conflit d'intérêt actuellement soulevé (voir doc. Sénat, n° 1-571/5, 1996-1997, p. 24). Les conflits de compétence ne peuvent se résoudre par la concertation, puisque les règles de répartition des compétences sont impératives, de sorte que les pouvoirs concernés ne peuvent y déroger, même pas par consensus.

On ne peut donc suivre la procédure applicable au règlement des conflits d'intérêts pour régler le litige opposant Le Parlement flamand et le Sénat, puisqu'il s'agit d'un conflit de compétence.

had betwist, doch had aangetoond dat de inhoud van de ontworpen reglementering de belangen van het Vlaams Parlement ernstig schaadt. Doordat het Vlaams Parlement echter louter de bevoegdheid van de federale overheid betwist, gaat het hier om een bevoegdheidsconflict.

B.4.1.2. De eventuele precedentswaarde van het bestreden wetsontwerp en de politiek gevoelige aard van de betrokken aangelegenheid kunnen gebeurlijk een aanwijzing zijn voor de ernst van de beweerde bevoegdheidsoverschrijding. Zij doen evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat de federale overheid een bevoegdheidsoverschrijding wordt ten laste gelegd. Beide argumenten houden essentieel verband met het enkele feit dat de federale overheid regeling optreedt, niet met de inhoud van de ontworpen regeling. Zij wijzigen bijgevolg niets aan de vaststelling dat het geschil een bevoegdheidsconflict betreft.

Men ziet overigens moeilijk in hoe een louter hypothetisch toekomstig bevoegdheidsconflict een ernstige actuele belangenschade kan opleveren.

B.4.1.3. Het zou verkeerd zijn voor te houden dat een schending van een bevoegdheidsverdelende regel tevens een schending van een belang is die kan worden geregeld middels de procedure die werd uitgewerkt voor de regeling van de belangenconflicten.

De grondwetgever en de wetgever werkten uiteenlopende voorkomings- en regelingsmechanismen uit voor bevoegdheidsconflicten en belangenconflicten. De voorkoming en regeling van bevoegdheidsconflicten vinden hun rechtsbasis in Titel III, Hoofdstuk V, Afdelingen I en II van de Grondwet. De voorkoming en regeling van belangenconflicten zijn het voorwerp van Afdeling III van hetzelfde Hoofdstuk.

De hoeksteen van het onderscheid tussen beide procedures bestaat erin dat bevoegdheidsconflicten worden beslecht door een rechtscollege, terwijl belangenconflicten worden geregeld middels overleg tussen de politieke overheden. Het Arbitragehof doet bij wege van arrest uitspraak over bevoegdheidsconflicten. Ter illustratie kan worden verwezen naar het arrest van 14 juli 1990, waarbij het Hof zich uitsprak over een bevoegdheidsconflict betreffende het taalgebruik in kiesverrichtingen en aldus een rechtsvraag behandelde die vrijwel identiek is aan het nu opgeworpen belangenconflict (zie Gedr. St., Senaat, 1-571/5, 1996-1997, blz. 24). Bevoegdheidsconflicten kunnen niet door overleg worden opgelost, vermits de bevoegdheidsverdelende regels van dwingende aard zijn, zodat er zelfs bij consensus van de betrokken overheden niet van kan worden afgeweken.

De procedure tot regeling van belangenconflicten kan bijgevolg niet worden gebruikt om het geschil tussen het Vlaams Parlement en de Senaat, dat een bevoegdheidsconflict betreft, te regelen.

B.4.1.4. La volonté du législateur de traiter différemment les conflits de compétence et les conflits d'intérêts ressort également de l'article 32, § 6, de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cette disposition, le Comité de concertation ou un gouvernement peut demander au Conseil d'État de donner un avis motivé sur le point de savoir si le conflit d'intérêts soumis est ou non exempt d'un conflit de compétence. Lorsque le Conseil d'État constate qu'il y a conflit de compétence, la procédure visant à régler le conflit d'intérêts est définitivement clôturée.

En d'autres termes, si un litige porte, ne serait-ce qu'en partie, sur un excès de compétence, il ne peut être réglé par la procédure de règlement des conflits d'intérêts. En cas de connexité d'un conflit de compétence et d'un conflit d'intérêts, on ne peut appliquer la procédure de règlement des conflits d'intérêts, même s'il est prouvé que le contenu de la norme contestée lèse gravement les intérêts d'un pouvoir.

Il résulte une fois de plus de ce qui précède que l'on ne peut appliquer la procédure de règlement des conflits d'intérêts pour vider le litige opposant le Parlement flamand au Sénat, qui constitue un conflit de compétence.

En ce qui concerne le conflit de compétence

B.4.1.5. Dans la mesure où l'on pourrait considérer que le conflit de compétence éventuel génère aussi un conflit d'intérêts, il y a lieu de renvoyer à l'arrêt du Conseil d'État condamnant l'État belge à une astreinte pour ne pas s'être conformé à l'obligation qui lui avait été faite de rétablir la légalité (Conseil d'État, 6 novembre 1996, R. Vandezande, n° 62.963). La section d'administration du Conseil a donc ainsi reconnu implicitement la compétence fédérale à régler l'emploi des langues sur les cartes d'identité.

Dans son avis du 3 février 1997 sur le projet de loi spéciale qui allait être déposé au Sénat en tant que projet de loi n° 1-571/1, la section de législation a également conclu dans le même sens à la compétence du pouvoir fédéral.

Enfin, la section de législation (chambres réunies) arrive à la même conclusion dans son avis du 12 mars 1997 sur une proposition de décret «concernant l'emploi des langues sur les cartes d'identité» (doc. Parlement flamand, 1996-1997, n° 550-2).

B.4.1.6. Le point de vue de la section de législation du Conseil d'État, développé principalement dans son avis du 12 mars 1997, peut se résumer comme suit.

B.4.1.4. De wil van de wetgever om bevoegdheids- en belangenconflicten op een onderscheiden wijze te behandelen, blijkt tevens uit artikel 32, § 6, van de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Op grond van deze bepaling kan het Overlegcomité of een regering de Raad van State verzoeken een gemotiveerd advies uit te brengen over de vraag of het voorliggende belangenconflict al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict. Indien de Raad een bevoegdheidsconflict vaststelt, wordt de procedure tot regeling van het belangenconflict definitief afgesloten.

Indien, met andere woorden, een geschil zelfs maar ten dele betrekking heeft op een bevoegdheids-overschrijding, kan het niet worden beslecht middels de procedure tot regeling van belangenconflicten. Bij samenloop van een bevoegdheids- en een belangenconflict kan de procedure tot regeling van belangenconflicten niet worden toegepast, zelfs al wordt aangetoond dat de inhoud van de bestreden norm de belangen van een overheid wel degelijk ernstig schaadt.

Hieruit blijkt eens te meer dat de procedure tot regeling van belangenconflicten niet kan worden gebruikt om het geschil tussen het Vlaams Parlement en de Senaat, dat een bevoegdheidsconflict betreft, te regelen.

Ten aanzien van het bevoegdheidsconflict

B.4.1.5. In zoverre men zou kunnen beschouwen dat het eventuele bevoegdheidsconflict tevens een belangenconflict oplevert, dient te worden verwezen naar het arrest van de Raad van State waarbij de Belgische Staat een dwangsom werd opgelegd wegens het niet nakomen van de op hem rustende verplichting om de wettelijkheid te herstellen (Raad van State, 6 november 1996, R. Vandezande, nr. 62 963). Impliciet erkende de afdeling administratie aldus de federale bevoegdheid om het taalgebruik op de identiteitskaarten te regelen.

In dezelfde zin besloot ook de afdeling wetgeving in zijn advies van 3 februari 1997 over het ontwerp van bijzondere wet dat als het wetsontwerp nr. 1-571/1 in de Senaat zou worden ingediend, tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Ten slotte komt de afdeling wetgeving (verenigde kamers) op 12 maart 1997 tot hetzelfde besluit in het advies over een voorstel van decreet «houdende het taalgebruik op de identiteitskaarten» (Parlementair Stuk, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 550-2).

B.4.1.6. Het standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State, voornamelijk uitgewerkt in het advies van 12 maart 1997, komt op het volgende neer.

La question fondamentale qui se pose est de savoir si l'article 129, § 2, deuxième tiret, s'applique à la réglementation de l'emploi des langues pour les cartes d'identité.

Par «services» au sens de l'article 129, § 2, deuxième tiret, il faut entendre la même chose que ce que l'on entend par «services» au sens des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Ces lois font une distinction entre services locaux, services régionaux et services centraux. Le décret règle l'emploi des langues dans les services locaux et régionaux, la loi le règle dans les services centraux. La question de savoir quelle est l'autorité compétente se ramène à celle de savoir si la carte d'identité relève du domaine des rapports avec un «service local» ou des rapports avec un «service central».

Par le passé, la section de législation du Conseil d'État a considéré que la carte d'identité était un certificat délivré par un service local (avis du 14 mai 1985 sur le projet qui a abouti à l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité; avis du 2 juin 1987 sur un projet de loi complétant et modifiant le texte français de la loi du 2 juin 1856 sur les registres de la population et établissant le texte néerlandais de cette loi). Dans son avis ultérieur du 1^{er} octobre 1990 concernant le projet qui a conduit à la loi susvisée du 19 juillet 1991, la section de législation n'a fait aucune remarque sur la compétence du pouvoir fédéral de faire figurer dans le projet une disposition relative à l'emploi des langues en matière de cartes d'identité (doc. Sénat, 1990-1991, n° 1150-1, p. 20).

Or, selon le Conseil d'État, divers éléments donnent à penser que la carte d'identité relève du domaine des rapports avec un «service central» :

— la carte d'identité constitue la preuve que la personne est inscrite dans les registres de la population, qui sont un outil essentiel pour de nombreuses administrations centrales;

— la carte d'identité contient également la preuve de l'identité et de la nationalité de l'intéressé;

— le Registre national des personnes physiques intervient en la matière;

— le ministère de l'Intérieur est chargé de la fabrication des cartes et de l'apposition sur celles-ci des mentions les plus importantes.

La carte d'identité constitue par conséquent un certificat rédigé essentiellement par un «service central» et délivré au citoyen concerné par l'intermédiaire d'un «service local». Le fait qu'un service local joue le rôle d'intermédiaire entre un

De kernvraag is of het regelen van het gebruik der talen in verband met de identiteitskaarten valt onder toepassing van artikel 129, § 2, tweede streepje.

Onder «diensten» in de zin van artikel 129, § 2, tweede streepje, moet hetzelfde worden begrepen als onder «diensten» in de zin van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Die wetten maken een onderscheid tussen plaatselijke, gewestelijke en centrale diensten. Het decreet regelt het taalgebruik in de plaatselijke en de gewestelijke diensten, de wet in de centrale diensten. De vraag naar de bevoegde overheid komt neer op de vraag of de identiteitskaart zich situeert in de betrekkingen met een «plaatselijke dienst» of met een «centrale dienst».

In het verleden beschouwde de afdeling wetgeving van de Raad van State de identiteitskaart als een door een plaatselijke dienst uitgereikt getuigschrift (advies van 14 mei 1985 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten; advies van 2 juni 1987 over een ontwerp van wet tot aanvulling en wijziging van de Franse tekst van de wet van 2 juni 1856 op de bevolkingsregisters en tot invoering van de Nederlandse tekst van die wet). In het latere advies van 1 oktober 1990, over het ontwerp dat geleid heeft tot de voornoemde wet van 19 juli 1991, maakte de afdeling wetgeving echter geen opmerking over de bevoegdheid van de federale overheid om in het ontwerp een bepaling op te nemen met betrekking tot het gebruik der talen in verband met de identiteitskaart (Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1150-1, blz. 20).

In het advies van 12 maart 1997 somt de Raad van State een aantal elementen op die in de richting van de positionering van de identiteitskaart in de betrekkingen met een centrale dienst wijzen :

— de identiteitskaart houdt het bewijs in van de inschrijving in de bevolkingsregisters, die een essentieel hulpmiddel zijn voor talrijke hoofdbesturen;

— de identiteitskaart houdt tevens het bewijs in van de identiteit en de nationaliteit van de betrokkene;

— de tussenkomst van het Rijksregister van de natuurlijke personen;

— het ministerie van Binnenlandse Zaken staat in voor de aanmaak van de kaarten en voor het aanbrengen van de belangrijkste vermeldingen erop.

De identiteitskaart is bijgevolg een getuigschrift, essentieel opgesteld door een centrale dienst en door bemiddeling van een plaatselijke dienst aan de betrokken burger afgegeven. Het optreden van een plaatselijke dienst, als tussenschakel tussen een cen-

service central et un citoyen ne préjudicie pas au fait que le régime linguistique applicable est en principe celui d'un service central.

De par sa nature et sa destination, la carte d'identité relève du domaine des rapports avec les services centraux, c'est-à-dire des services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis. En conséquence, l'article 129, § 2, deuxième tiret, de la Constitution est applicable.

Le pouvoir fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues en ce qui concerne les mentions figurant sur la carte d'identité. Les communautés, au contraire, n'ont pas compétence pour régler cette matière.

B.4.1.7. Eu égard aux deux avis du Conseil d'État, il ne semble guère utile de recourir à l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Aux termes de cette disposition, un gouvernement ou le Comité de concertation peut demander à la section de législation du Conseil d'État de donner dans un délai de huit jours un avis motivé sur le point de savoir si le conflit d'intérêts soumis est ou non exempt d'un conflit de compétence. Or, il ressort déjà des avis du Conseil d'État que le projet de loi contesté ne comporte aucun excès de compétence.

B.4.1.8. Étant donné que l'atteinte à ses intérêts invoquée par le Parlement flamand consiste uniquement en un excès de compétence et qu'il ressort des avis et de l'arrêt n° 62.963 du Conseil d'État qu'il n'y a pas d'excès de compétence, il n'y a pas davantage de conflits d'intérêts.

B.4.2. Le point de vue divergent d'une minorité

Le point de vue a été défendu par un seul commissaire.

En ce qui concerne le conflit d'intérêts

B.4.2.1. Un conflit de compétence peut bel et bien être un conflit d'intérêts. L'existence d'un conflit de compétence n'implique pas nécessairement l'absence de conflit d'intérêts. Un excès de compétence peut léser gravement les intérêts d'une autorité.

Aux termes de l'article 32, § 5, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, dans l'hypothèse où une procédure relative à un conflit de compétence a été ou est engagée, toute procédure de règlement d'un conflit d'intérêts sur la même matière est suspendue. Il ressort de cette disposition qu'une même matière peut bel et bien donner lieu à un conflit de compétence et à un conflit d'intérêts. Un concours entre un conflit de compétence et un conflit d'intérêts est donc possible

trale dienst en een burger, doet geen afbreuk aan het feit dat het taalregime in beginsel dat van een centrale dienst is.

De identiteitskaart is, wegens de aard en de bestemming ervan, te situeren in de betrekkingen met centrale diensten, d.i. diensten waarvan de werkkring verder reikt dat het taalgebied waarin zij gevestigd zijn. Bijgevolg is artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet van toepassing.

De federale overheid is bevoegd om het gebruik van de talen te regelen ten aanzien van de vermeldingen die op de identiteitskaart voorkomen. De gemeenschappen zijn daarentegen onbevoegd om die aangelegenheid te regelen.

B.4.1.7. Gelet op de beide adviezen van de Raad van State lijkt een beroep op artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen weinig zinvol. Luidens die bepaling kan een regering of het overlegcomité de afdeling wetgeving van de Raad van State verzoeken om binnen acht dagen een gemotiveerd advies uit te brengen over de vraag of het voorgelegde belangenconflict al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict. Uit de adviezen van de Raad van State blijkt evenwel reeds dat het bestreden wetsontwerp geen bevoegdheidsoverschrijding bevat.

B.4.1.8. Vermits de door het Vlaams Parlement ingeroepen belangenschending alleen bestaat uit een bevoegdheidsoverschrijding en vermits uit de adviezen en het arrest nr. 62.963 van de Raad van State blijkt dat er geen bevoegdheidsoverschrijding is, is er evenmin een belangenconflict.

B.4.2. Het afwijkende standpunt van een minderheid

Dit standpunt werd verdedigd door één commissielid.

Ten aanzien van het belangenconflict

B.4.2.1. Een bevoegdheidsconflict kan wel degelijk een belangenconflict zijn. De aanwezigheid van een bevoegdheidsconflict houdt niet noodzakelijk de afwezigheid van een belangenconflict in. Een bevoegdheidsoverschrijding kan de belangen van een overheid ernstig schaden.

Luidens artikel 32, § 5, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt de procedure tot regeling van het belangenconflict overigens geschorst wanneer over dezelfde aangelegenheid een procedure in verband met een bevoegdheidsconflict is of wordt ingeleid. Uit deze bepaling blijkt dat eenzelfde aangelegenheid wel degelijk een bevoegdheidsconflict en een belangenconflict kan opleveren. Een samenloop van een bevoegdheids- en een belangenconflict is dus mogelijk.

B.4.2.2. En l'espèce, il y a bel et bien un conflit de compétence, mais il a des conséquences d'une étendue telle qu'il est en même temps un conflit d'intérêts. L'intérêt de la Communauté flamande est lésé par le fait que l'excès de compétence a une grande valeur de précédent.

En effet, même si la Cour d'arbitrage annulait une éventuelle loi réglant l'emploi des langues en matière de cartes d'identité pour cause de violation de l'article 129 de la Constitution, cela ne changerait rien, en soi, au point de vue du pouvoir fédéral, selon lequel les documents officiels délivrés par les communes dans les régions unilingues peuvent relever, pour des raisons diverses, du domaine des rapports avec un «service central», si bien que l'emploi des langues sur ces documents doit être réglé par le législateur. Ainsi pourrait-on soutenir, par exemple, que les documents utilisés pour les opérations électorales sont certes délivrés par les communes, mais qu'ils sont rédigés par le pouvoir fédéral, si bien qu'ils relèvent du domaine des rapports avec un «service central» et que c'est par conséquent le pouvoir fédéral qui est compétent pour régler l'emploi des langues en la matière. Tant que le pouvoir fédéral continuera à défendre ce point de vue général, les intérêts des communautés seront gravement lésés.

En ce qui concerne le conflit de compétence

B.4.2.3. Maintenant qu'il est établi que le conflit de compétence en cause implique bel et bien un conflit d'intérêts, il suffit de montrer que le projet de loi contesté est entaché d'un excès de compétence pour que l'on puisse parler également d'une lésion effective d'intérêts.

Le point de vue consistant à rattacher les cartes d'identité aux «services centraux» est particulièrement contestable. Le Conseil d'État ne fait guère preuve de constance en la matière. Dans son arrêt n° 38.376 du 20 décembre 1991, il estime que la délivrance des cartes d'identité relève du domaine des rapports avec un «service local» et que c'est, par conséquent le législateur décréta qui est compétent pour régler l'emploi des langues. Dans l'arrêt n° 62.963 du 6 novembre 1996, le Conseil d'État condamne l'État belge à une astreinte; le ministre de l'Intérieur en déduit que le pouvoir fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues en matière de cartes d'identité. Dans son avis du 12 mars 1997 relatif à une proposition de décret réglant l'emploi des langues sur les cartes d'identité, le Conseil d'État écrit toutefois que l'arrêt du 6 novembre 1996 «n'a pas tenu compte de l'hypothèse où la législation linguistique elle-même serait modifiée et qu'il ne s'est donc pas prononcé non plus, fût-ce implicitement, sur la question de savoir quelle serait l'autorité compétente pour ce faire» (*traduction*) (doc. Sénat, n° 1-571/5, 1996-1997, p. 21, note n° 3).

B.4.2.2. In casu is er inderdaad sprake van een bevoegdheidsconflict dat echter zo'n verstrekkende gevolgen heeft dat het tevens een belangenconflict is. Het belang van de Vlaamse Gemeenschap wordt geschaad door de grote precedentswaarde van de bevoegdheidsoverschrijding.

Immers, zelfs indien het Arbitragehof een eventuele wet tot regeling van het taalgebruik inzake de identiteitskaarten vernietigt wegens schending van artikel 129 van de Grondwet, wijzigt dit op zich niets aan het standpunt van de federale overheid dat officiële documenten die worden verstrekt door gemeenten in ééntalige taalgebieden, om uiteenlopende redenen kunnen worden gepositioneerd in de betrekkingen met een «centrale dienst», zodat het taalgebruik op die documenten door de wetgever moet worden geregeld. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen voorhouden dat de documenten die gebruikt worden bij de kiesverrichtingen weliswaar door de gemeenten worden verstrekt doch door de federale overheid worden aangemaakt, waardoor zij te situeren zijn in de betrekkingen met een «centrale dienst» en de federale overheid bijgevolg bevoegd is het gebruik der talen te regelen. Zolang de federale overheid dit algemene standpunt aankleeft, worden de belangen van de gemeenschappen ernstig geschaad.

Ten aanzien van het bevoegdheidsconflict

B.4.2.3. Nu vaststaat dat het voorliggende bevoegdheidsconflict wel degelijk een belangenconflict inhoudt, volstaat het aan te tonen dat het bestreden wetsontwerp door bevoegdheidsoverschrijding wordt aangetast opdat er tevens sprake is van een effectieve belangenschade.

De opvatting die de identiteitskaarten verbindt met de «centrale diensten» is bijzonder betwistbaar. De Raad van State geeft terzake blijk van weinig rechtlijnigheid. In zijn arrest nr. 38.376 van 20 december 1991 oordeelde de Raad van State dat het afgeven van identiteitskaarten te situeren is in de betrekkingen met een «plaatselijke dienst» en dat bijgevolg de decreetgever bevoegd is voor de regeling van het gebruik der talen. In het arrest nr. 62.963 van 6 november 1996 legt de Raad een dwangsom op aan de Belgische Staat, waaruit de minister van Binnenlandse Zaken afleidt dat de federale overheid bevoegd is om het taalgebruik inzake de identiteitskaarten te regelen. In het advies van 12 maart 1997 bij een voorstel van decreet houdende het taalgebruik op de identiteitskaarten schrijft de Raad van State echter dat het arrest van 6 november 1996 «geen rekening (heeft) gehouden met de hypothese dat de taalwetgeving zelf gewijzigd zou worden, en zich dus ook niet, zelfs niet impliciet, (heeft) uitgesproken over de vraag welke overheid daarvoor bevoegd zou zijn» (zie Gedr. St., Senaat, nr. 1-571/5, 1996-1997, blz. 21, noot nr. 3).

Dans l'avis sommaire rendu le 3 février 1997 concernant le projet de loi contesté, ainsi que dans l'avis très circonstancié du 12 mars 1997, susvisé, la section de législation du Conseil d'État opte pour la compétence fédérale.

Dans ce dernier avis, le Conseil estime cependant que «la compétence du législateur fédéral en matière de cartes d'identité n'implique certes pas nécessairement la compétence de régler également l'emploi des langues en l'espèce» (*traduction*) (doc. Sénat, n° 1-571/5, 1996-1997, p. 21).

L'avis contient également le passage suivant, qui est significatif:

«Les chambres réunies sont conscientes du fait que la conception rattachant la carte d'identité aux «services locaux» est largement répandue.

Ainsi, au cours des travaux parlementaires relatifs au projet devenu la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, a-t-on cité la carte d'identité comme exemple de certificat délivré par un service local.

Par la suite, la Commission permanente de contrôle linguistique ainsi que la section de législation et la section d'administration du Conseil d'État ont partagé cette conception, qui est également répandue dans la doctrine.» (*ibidem*, p. 22).

B.4.2.4. Les avis du 3 février 1997 et du 12 mars 1997 constituent dès lors une rupture radicale et très contestable par rapport à l'ancienne *communis opinio* en vertu de laquelle on considérait la carte d'identité comme un certificat délivré par un service local et pour lequel l'emploi des langues est réglé par les communautés.

On ne saurait adhérer aux deux avis récents du Conseil d'État. Il s'ensuit que le projet de loi contesté est entaché d'excès de compétence. Ainsi qu'il ressort des points B.4.2.1. et B.4.2.2. précités, cet excès de compétence est d'une telle nature qu'il lèse en même temps gravement les intérêts du Parlement flamand.

C. SE FONDANT SUR LE POINT DE VUE MAJORITAIRE

le Sénat recommande au Comité de concertation de conclure à l'absence de conflit d'intérêts et de clôturer définitivement la procédure visant à régler le conflit d'intérêts.

In het beknopte advies van 3 februari 1997 over het betwiste wetsontwerp, evenals in het voormelde zeer omstandige advies van 12 maart 1997 kiest de afdeling wetgeving van de Raad van State voor de federale bevoegdheid.

In dat laatste advies schrijft de Raad evenwel dat «de bevoegdheid van de federale wetgever om de identiteitskaart te regelen weliswaar niet noodzakelijk de bevoegdheid (omvat) om in die aangelegenheid ook het gebruik der talen te regelen» (zie Gedr. St., Senaat, nr. 1-571/5, 1996-1997, blz. 21).

Het advies bevat ook de volgende veelbetekende passage:

«De verenigde kamers zijn zich ervan bewust dat de opvatting die de identiteitskaart verbindt met de «plaatselijke diensten» ruim verspreid is.

Zo is, tijdens de parlementaire voorbereiding van het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, de identiteitskaart genoemd als voorbeeld van een door een plaatselijke dienst uitgereikt getuigschrift.

Deze opvatting is nadien gedeeld door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, door de afdeling wetgeving van de Raad van State en door de afdeling administratie van de Raad van State. Ook in de rechtsleer wordt die opvatting gehuldigd.» (*ibidem*, blz. 22).

B.4.2.4. De adviezen van 3 februari 1997 en 12 maart 1997 vormen derhalve een radicale en zeer betwistbare breuk met de aloude *communis opinio* die de identiteitskaart beschouwt als een door een plaatselijke dienst uitgereikt getuigschrift waarvan het gebruik der talen wordt geregeld door de gemeenschappen.

De beide recente adviezen van de Raad van State kunnen niet worden bijgetreden. Daaruit volgt dat het bestreden wetsontwerp aangetast is door bevoegdheidsoverschrijding. Zoals blijkt uit de voormelde punten B.4.2.1 en B.4.2.2, is deze bevoegdheidsoverschrijding van een dergelijke aard dat zij tevens ernstige schade toebrengt aan de belangen van het Vlaamse Parlement.

C. VERTREKKENDE VANUIT HET MEERDERHEIDSSTANDPUNT

adviseert de Senaat het Overlegcomité te besluiten tot de afwezigheid van een belangenconflict en de procedure tot regeling van het belangenconflict definitief af te sluiten.