ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 25 mars 1987, d'une demande d'avis sur un projet de loi "complétant et modifiant le texte français de la loi du 2 juin 1856 sur les registres de population et établissant le texte néerlandais de ladite loi", a donné le 2 juin 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 maart 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen 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", heeft op 2 juni 1987 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Selon l'article 1er de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires,

> "Les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue néerlandaise".

Le texte néerlandais de la loi du 2 juin 1856 sur les registres de la population n'a jamais été établi.

Le projet complète et modifie le texte français de la loi du 2 juin 1856. Il établit ensuite le texte néerlandais de la loi complétée et modifiée. La méthode utilisée est inutilement compliquée. En effet, le projet complète et modifie la loi du 2 juin 1856, de manière telle qu'aucune disposition de cette loi ne subsistera. Il suffirait d'établir, en français et en néerlandais, un projet de loi relatif aux registres de population et aux cartes d'identité et d'abroger la loi du 2 juin 1856.

L'abrogation de la loi du 2 juin 1856 n'entraînerait l'abrogation implicite des arrêtés royaux pris en exécution de cette loi que dans la mesure où ces arrêtés royaux ne trouveraient pas dans la nouvelle loi un fondement légal. Il s'agit notamment de l'arrêté royal du 1er avril 1960 réglant la tenue des registres de population et des arrêtés royaux des 26 janvier 1967 et 29 juillet 1985 relatifs aux cartes d'identité. Ces arrêtés trouveront d'autant plus un fondement dans la loi en projet que celle-ci a précisément pour objet de donner aux arrêtés royaux précités - singulièrement aux arrêtés relatifs aux cartes d'identité - un fondement légal plus solide.

.../...

Le projet doit être revu dans sa conception et dans sa présentation.

2. Le projet contient peu d'innovations.

Il a comme premier objet de rassembler, dans un texte légal, les règles de base relatives aux registres de population et de donner ainsi aux pouvoirs mis en oeuvre par le Roi, dans le passé, un fondement légal plus sûr. On relèvera, notamment, que le projet confère au Roi le pouvoir de déterminer les informations que doivent contenir les registres de population et les règles permettant de déterminer la "résidence principale" (article 1er, § 2, alinéa 2). La loi en projet organise également le règlement des difficultés relatives à la détermination de la résidence (article 5).

Le second objet du projet a trait à la carte d'identité dont l'existence est consacrée par l'article 3. Le projet donne expressément un fondement aux pouvoirs mis en oeuvre par le Roi dans les arrêtés royaux des 26 janvier 1967 et 29 juillet 1985 (article 3, alinéa 4). Le projet prévoit que les mentions "BELGIQUE" et "CARTE D'IDENTITE" figurent sur la carte dans les "trois langues nationales et en anglais" (article 3, alinéa 2). La loi en projet permet l'inscription sur la carte d'identité du numéro d'identification au registre national des personnes physiques (article 3, alinéa 3). Il est à noter, à cet égard, que le texte en projet ne modifie pas expressément l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Enfin, le projet donne un fondement légal à la récupération d'office, à charge des communes, des frais de fabrication des cartes d'identité (article 3, alinéa 5).

+

OBSERVATION PARTICULIERE.

Le Conseil d'Etat examine le présent projet comme s'il s'agissait d'un texte nouveau présenté en langue française et en langue néerlandaise.

Dispositif.

Article 1er en projet (devenant les articles 1er à 4 du projet).

1. Cet article devrait être scindé en quatre articles distincts. Le paragraphe 1er deviendrait l'article 1er. Le paragraphe 2, alinéa 2, modifié comme il est proposé ci-dessous, formerait les articles 2 et 3. Enfin le paragraphe 3 deviendrait l'article 4.

2. Le texte suivant est proposé pour l'article 1er du projet (ex paragraphe 1er de l'article 1er en projet) :

"Article 1er.-

Des registres de population sont tenus dans chaque commune.

Les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume doivent être inscrits aux registres de population de la commune où ils ont leur résidence principale qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents".

.../...

3. Aux termes du paragraphe 2, alinéa 1er, en projet,

"Tout changement de résidence principale d'une commune dans une autre est consigné sur les registres de population".

Ce texte est superflu. Au surplus, il est incomplet puisqu'il ne fait pas mention des changements de résidence au sein d'une même commune.

4. Selon le paragraphe 2, alinéa 2,

"Le Roi détermine les autres informations que contiennent ces registres ainsi que la manière suivant laquelle ceux-ci sont tenus. Il fixe également les règles permettant de déterminer la résidence principale".

Afin d'assurer la protection de la vie privée, le législateur devrait limiter le pouvoir qu'il donne au Roi de déterminer les informations que doivent contenir les registres de population. Il pourrait, à cet égard, s'inspirer des exemples qui sont donnés dans l'exposé des motifs, au commentaire de l'article 1er.

5. La seconde phrase du paragraphe 2, alinéa 2, donne au Roi le pouvoir de fixer les règles qui permettent de déterminer la résidence principale. La notion de résidence principale n'est pas définie par le projet de loi, alors qu'elle présente une grande importance dans divers domaines, notamment en matière électorale, fiscale, judiciaire et d'aide sociale.

.../...

La loi devrait contenir cette définition avant d'habiliter le Roi à prendre des mesures d'exécution.

Cette disposition devrait faire l'objet de l'article 3.

Article 2 en projet (devenant l'article 5 du projet).

Le mot "résidence", employé à deux reprises dans l'article, doit être remplacé par les mots "résidence principale". La même observation vaut pour les autres articles du projet.

Article 3 en projet (devenant l'article 6 du projet).

1. A l'alinéa 1er, mieux vaut écrire "valant certificat d'inscription".

A la fin de cet alinéa, il y a lieu de supprimer les mots "§ 1er".

2. Selon l'alinéa 2,

"La carte d'identité délivrée aux citoyens belges valant également document de voyage, notamment dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, les mentions "BELGIQUE" et "CARTE D'IDENTITE" figurent sur ce titre dans les trois langues nationales et en anglais".

.../...

Dans l'avis qu'elle a donné le 14 mai 1985, sous le n° L. 16.679/2, sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, la section de législation a admis la légalité de mentions en anglais sur la carte d'identité. Par contre, elle a estimé que le projet n'était pas conforme aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, en ce que le nom de l'Etat et les mots "carte d'identité" devaient être imprimés "dans la langue de la délivrance de la carte suivie des deux autres langues nationales". La section de législation a estimé que, "la langue de la délivrance étant celle dans laquelle, selon la loi, la carte d'identité doit être établie, le projet méconnaît la loi, en imposant, bien que dans une mesure très limitée, l'emploi des deux autres langues nationales en tant que telles".

Le texte en projet veut notamment rencontrer cette critique. Il entend déroger aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, en ce qu'il prescrit que les deux mentions dont question ci-avant doivent figurer sur la carte, dans "les trois langues nationales".

Ce faisant, il s'expose à une autre critique.

L'article 59bis, § 3, de la Constitution, habilite, en effet, les Conseils de communauté à régler, par décret, chacun pour ce qui le concerne, à l'exclusion du législateur national, l'emploi des langues pour les matières administratives. Cette compétence de principe est assortie d'exceptions qu'énumère le paragraphe 4, alinéa 2, de la même disposition constitutionnelle. Parmi ces exceptions ne figurent pas les services communaux lorsqu'ils délivrent des certificats d'inscription aux registres de population.

.../...

Il résulte de ce qui précède que la compétence du législateur national à l'égard du texte en projet, en tant qu'il prescrit l'utilisation des trois langues nationales, se limite à la région bilingue de Bruxelles-Capitale et aux communes visées à l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

3. Dans l'alinéa 2 reproduit ci-avant, les mots "valant également document de voyage, notamment dans les Etats membres du Conseil de l'Europe" sont dépourvus de valeur normative et ne doivent pas figurer dans la loi elle-même.

4. L'alinéa 3 dispose que :

> "Le numéro d'identification au registre national des personnes physiques est mentionné sur le titre d'identité".

Aux termes de l'article 3, § 4, alinéa 3, de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, la mention de ce numéro ne peut être portée sur la carte d'identité que si le titulaire en fait la demande écrite. Il appartiendra au législateur d'apprécier si un usage aussi généralisé du numéro d'identification au registre national n'est pas de nature à porter atteinte au régime instauré pour assurer la protection de la vie privée.

.../...

Il est rappelé que la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques avait pris certaines mesures en vue de limiter l'usage du numéro d'identification et a notamment prévu, à l'article 8, que les autorisations d'utiliser ce numéro feraient l'objet d'un avis de la Commission consultative de la protection de la vie privée et que cet avis serait publié au Moniteur belge.

Appelée à se prononcer sur le bien-fondé des solutions retenues par l'arrêté royal du 29 juillet 1985, la Commission consultative de la protection de la vie privée a admis l'inscription facultative du numéro d'identification sur la carte d'identité avec l'accord du titulaire (avis du 19 décembre 1984).

Il est observé que, dans le projet actuel, le caractère facultatif de cette mention n'est pas retenu.

Article 4 en projet (devenant l'article 7).

1. S'il entre dans les intentions du Gouvernement que les arrêtés royaux d'exécution de la loi soient assortis de sanctions pénales, le texte devrait le préciser. En effet, en vertu de l'article 9 de la Constitution : "Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi".

.../...

2. L'article 78, alinéa 4, de la loi communale dispose :

"Les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs règlements et ordonnances, à moins qu'une loi n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder les peines de police".

Si l'intention du Gouvernement est que les infractions aux règlements communaux pris en la matière, soient punies de sanctions déterminées par le texte en projet, il y aurait lieu de le prévoir expressément.

3. Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article 7.-

Les infractions aux articles précédents, à leurs arrêtés d'exécution et aux règlements communaux visés à l'article 5, sont punies d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs.

Les dispositions du livre premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions".

.../...

Article 5 en projet (devenant l'article 8).

Aux termes du paragraphe 1er, "Le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions tranche les difficultés et contestations relatives à la détermination de la résidence ...".

Ces termes sont repris de l'article 23, alinéa 2, de l'arrêté royal du 1er avril 1960 réglementant la tenue des registres de population.

Dans l'état actuel des textes, la décision que le Ministre prend sur base de cet arrêté royal ne saurait être considérée comme une décision juridictionnelle, notamment parce que le pouvoir de décider n'est attribué au Ministre que par un arrêté royal. Cette décision constitue un acte administratif susceptible d'être entrepris devant le Conseil d'Etat au contentieux de l'annulation et dont la légalité peut être contestée devant les Cours et tribunaux, sur base de l'article 107 de la Constitution.

Le fait que cette disposition ne sera plus insérée dans un arrêté royal mais sera inscrite dans la loi en projet pourra donner lieu à des difficultés d'interprétation, eu égard aux termes "tranche les difficultés et contestations". Ces termes pourraient, en effet, être compris comme ayant pour effet de conférer à la décision ministérielle le caractère d'un acte juridictionnel.

.../...

Selon les déclarations du délégué du Ministre, telle ne serait pas l'intention du Gouvernement. En ce cas, les mots "tranche les difficultés et contestations" sont inadéquats et peuvent induire en erreur.

Toutefois, compte tenu des intérêts en cause et des incidences que les décisions relatives à la détermination de la résidence principale peuvent avoir, notamment en matière électorale, fiscale, judiciaire et d'aide sociale, toutes matières qui peuvent faire l'objet d'un contentieux et où des appréciations particulières peuvent être portées sur la détermination de la résidence principale, il appartiendra au législateur d'apprécier si, pour éviter toute contradiction de décision, il n'y a pas lieu d'organiser en la matière une procédure juridictionnelle, en ce compris l'aménagement de voies de recours.

Une autre solution consisterait à organiser un recours de pleine juridiction contre la décision ministérielle. Dans ce cas se poserait cependant la question de l'autorité de la décision ministérielle lorsqu'elle n'aurait pas fait l'objet d'un recours.

Enfin, même si le législateur décidait de conserver à la décision du Ministre son caractère d'acte administratif, il ne se concevrait pas, compte tenu des intérêts en cause et des incidences de la détermination de la résidence principale, que cette décision ne fût pas assortie d'une procédure garantissant à tout le moins le respect du principe du contradictoire.

+

Si le texte en projet était maintenu, la seconde phrase du paragraphe ler devrait être rédigée comme suit :

"Il peut déléguer ses pouvoirs aux gouverneurs de province ou au fonctionnaire ... (la suite comme au projet) ..."

+

Au paragraphe 2, dans la troisième phrase, il est proposé d'écrire : "L'administration communale qui procède à l'inscription ou à la radiation en avise ... à une modification du titre d'identité de la personne intéressée".

+

Le paragraphe 3 contient une disposition nouvelle qui s'inspire de l'article 88 de la loi communale. Le projet institue et organise une tutelle spécifique, au sens de l'article 7, alinéa ler, b, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette tutelle spécifique s'inscrit dans la logique des interventions du pouvoir central en matière de registres de population.

A la fin de l'alinéa ler de ce paragraphe 3, les mots "les formalités nécessaires à l'exécution de sa décision" devraient être remplacés par les mots "les mesures d'exécution des décisions relatives à la détermination de la résidence principale".

+

.../...

OBSERVATION FINALE.

Ainsi qu'il a été suggéré dans l'observation générale n° 1, il convient d'abroger la loi du 2 juin 1856 sur les registres de la population.

Il résulte par ailleurs de l'examen du projet que d'autres dispositions législatives doivent être abrogées.

Le 6° de l'article ler du projet doit donc être remplacé par un article rédigé de la manière suivante :

"Article 9.-

Sont abrogés :

1° l'article ler, 11°, du décret du 7 messidor an II concernant l'organisation des archives établies auprès de la représentation nationale;

2° la loi du 2 juin 1856 sur les registres de la population, modifiée par la loi du 4 juillet 1962 et par la loi du ler août 1985;

3° l'article 7 de la loi du 14 juillet 1951 autorisant des régularisations, augmentant et réduisant certains crédits ouverts pour l'année 1950 et allouant des crédits supplémentaires pour les dépenses se rapportant aux exercices 1949 et antérieurs".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 1 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen luidt aldus :

> "De wetten worden in het Nederlands en in het Frans gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt".

De Nederlandse tekst van de wet van 2 juni 1856 op de bevolkingsregisters is nooit vastgesteld.

De Franse tekst van de wet van 2 juni 1856 wordt door het ontwerp aangevuld en gewijzigd. Het ontwerp stelt vervolgens de Nederlandse tekst van de aangevulde en gewijzigde wet vast. De gebezigde methode is nodeloos ingewikkeld. De wet van 2 juni 1856 wordt namelijk door het ontwerp zodanig aangevuld en gewijzigd dat geen enkele bepaling van die wet zal overblijven. Het zou volstaan dat in het Nederlands en in het Frans een ontwerp van wet op de bevolkingsregisters en op de identiteitskaarten zou worden opgesteld en dat de wet van 2 juni 1856 zou worden opgeheven.

De opheffing van de wet van 2 juni 1856 zou de stilzwijgende opheffing van de ter uitvoering van die wet genomen koninklijke besluiten slechts meebrengen voor zover die koninklijke besluiten in de nieuwe wet geen rechtsgrond zouden vinden. Het gaat met name om het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en om de koninklijke besluiten van 26 januari 1967 en 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten. Die besluiten zullen des te meer een rechtsgrond aan de ontworpen wet

ontlenen, omdat deze wet precies ten doel heeft de voormelde koninklijke besluiten - in het bijzonder de besluiten betreffende de identiteitskaarten - een steviger rechtsgrond te verschaffen.

De wijze waarop het ontwerp opgevat en ingericht is, moet worden herzien.

2. Het ontwerp bevat weinig nieuwigheden.

Het eerste oogmerk ervan is het samenbrengen van de basisvoorschriften aangaande de bevolkingsregisters in een wettekst zodat een zekerder rechtsgrond wordt verschaft voor de bevoegdheden die de Koning in het verleden heeft aangewend. Er zij met name op gewezen dat het ontwerp de Koning de bevoegdheid verleent om te bepalen welke informaties de bevolkingsregisters dienen te bevatten en volgens welke regels het "hoofdverblijf" kan worden bepaald (artikel 1, § 2, tweede lid). De ontworpen wet voorziet eveneens in het beslechten van de moeilijkheden in verband met het bepalen van de verblijfplaats (artikel 5).

Het tweede oogmerk van het ontwerp heeft betrekking op de identiteitskaart, waarvan het bestaan bekrachtigd wordt door artikel 3. Het ontwerp verschaft uitdrukkelijk een rechtsgrond voor de bevoegdheden die de Koning in de koninklijke besluiten van 26 januari 1967 en 29 juli 1985 heeft aangewend (artikel 3, vierde lid). Het ontwerp bepaalt dat de vermeldingen "BELGIE" en "IDENTITEITSKAART" in de "drie landstalen en in het Engels" voorkomen op de kaart (artikel 3, tweede lid). De ontworpen wet maakt het mogelijk het identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen op de identiteitskaart te vermelden

(artikel 3, derde lid). In dit verband valt op te merken dat de ontworpen tekst artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen niet uitdrukkelijk wijzigt. Ten slotte verschaft het ontwerp een rechtsgrond voor het ambtshalve verhalen van de kosten van aanmaak van de identiteitskaarten op de gemeenten (artikel 3, vijfde lid).

+

BIJZONDERE OPMERKING.

De Raad van State onderzoekt het onderhavige ontwerp alsof het een nieuwe tekst gold die in het Nederlands en het Frans wordt ingediend.

Bepalend gedeelte.

Het ontworpen artikel 1 (dat de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp wordt).

1. Dit artikel zou in vier onderscheiden artikelen moeten worden gesplitst. Paragraaf 1 zou artikel 1 worden. Paragraaf 2, tweede lid, gewijzigd zoals hierna wordt voorgesteld, zou de artikelen 2 en 3 vormen. Paragraaf 3 ten slotte zou artikel 4 worden.

.../...

2. De volgende tekst wordt voorgesteld voor artikel 1 van het ontwerp (de vroegere paragraaf 1 van het ontworpen artikel 1) :

"Artikel 1.-

In elke gemeente worden bevolkingsregisters gehouden.

De Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen, moeten worden ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeente waar zij hun hoofdverblijf hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn".

3. De ontworpen paragraaf 2, eerste lid, luidt aldus :

> "Elke verandering van hoofdverblijf van een gemeente naar een andere wordt in de bevolkingsregisters opgetekend".

Deze tekst is overbodig. Hij is bovendien onvolledig, omdat hij geen melding maakt van de verandering van verblijfplaats binnen een zelfde gemeente.

4. Paragraaf 2, tweede lid, luidt aldus :

> "De Koning bepaalt de andere informaties welke die registers behelzen, alsmede de wijze waarop zij worden gehouden. Hij stelt eveneens de regels vast voor het bepalen van het hoofdverblijf".

.../...

Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zou de wetgever de bevoegdheid die hij aan de Koning verleent om te bepalen welke informaties de bevolkingsregisters dienen te bevatten, moeten beperken. Daarbij zou hij kunnen uitgaan van de voorbeelden welke de memorie van toelichting in de commentaar op artikel 1 aangeeft.

5. De tweede volzin van paragraaf 2, tweede lid, maakt de Koning bevoegd voor het vaststellen van de regels die het mogelijk maken het hoofdverblijf te bepalen. Het begrip hoofdverblijf is in het wetsontwerp niet omschreven, ofschoon het van groot belang is op verscheidene terreinen, onder meer in kies- en belastingsaangelegenheden, in gerechtelijke aangelegenheden en aangelegenheden van maatschappelijk welzijn.

De wet zou die definitie moeten bevatten alvorens de Koning te machtigen tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen.

Deze bepaling zou artikel 3 moeten worden.

Het ontworpen artikel 2 (dat artikel 5 van het ontwerp wordt).

Het woord "verblijf", dat tot tweemaal toe in het artikel gebruikt wordt, moet worden vervangen door het woord "hoofdverblijf". Dezelfde opmerking geldt voor de overige artikelen van het ontwerp.

.../...

Het ontworpen artikel 3 (dat artikel 6 van het ontwerp wordt).

1. Het zou beter zijn in het eerste lid te schrijven : "geldend als bewijs van inschrijving".

Aan het eind van dit lid behoort de vermelding "§ 1" te vervallen.

2. Het tweede lid luidt aldus :

"Daar de aan de Belgische burgers afgegeven identiteitskaart eveneens geldt als reisdocument, o.m. in de Lid-Staten van de Raad van Europa, komen de vermeldingen "België" en "Identiteitskaart" erop voor in de drie landstalen en in het Engels".

De afdeling wetgeving heeft in het advies dat zij op 14 mei 1985 onder het nummer L. 16.679/2 heeft uitgebracht over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten geworden is, de in het Engels op de identiteitskaart aangebrachte vermeldingen als wettig aanvaard. Zij heeft daarentegen geoordeeld dat het ontwerp niet met de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken in overeenstemming was in zover de naam van de Staat en het woord "identiteitskaart" gedrukt moesten worden "in de taal waarin de kaart gesteld is bij de afgifte, gevolgd door de twee andere nationale talen". De afdeling wetgeving heeft de mening te kennen gegeven dat "aangezien de taal van de afgifte die is waarin, volgens de wet, de identiteitskaart gesteld moet worden, het ontwerp de wet (miskent) doordat het, hoewel in een zeer beperkte mate, het gebruik van de twee andere landstalen als zodanig oplegt".

.../...

De ontworpen tekst wil met name die kritiek ondervangen. Hij beoogt van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken af te wijken, doordat hij voorschrijft dat de twee hierboven bedoelde vermeldingen in "de drie landstalen" op de kaart moeten voorkomen.

Zodoende lokt die tekst een andere kritiek uit.

Artikel 59bis, § 3, van de Grondwet machtigt de Gemeenschapsraden immers om, bij uitsluiting van de nationale wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen te regelen voor de bestuurszaken. Deze principiële bevoegdheid gaat gepaard met uitzonderingen die worden opgenoemd in paragraaf 4, tweede lid, van dezelfde grondwettelijke bepaling. Tot die uitzonderingen behoren niet de gemeentediensten wanneer zij bewijzen van inschrijving in de bevolkingsregisters afgeven.

Uit wat voorafgaat volgt dat de bevoegdheid van de nationale wetgever voor de ontworpen tekst, in zoverre deze het gebruik van de drie landstalen voorschrijft, beperkt is tot het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en tot de gemeenten bedoeld in artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet.

.../...

3. In het hiervoren aangehaalde tweede lid hebben de woorden "eveneens geldt als reisdocument, o.m. in de Lid-Staten van de Raad van Europa" geen normatieve waarde; zij behoeven niet in de wet zelf voor te komen.

4. Het derde lid bepaalt :

"Het identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt op het identiteitsbewijs vermeld".

Naar luid van artikel 3, § 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten, mag dat nummer slechts op de identiteitskaart vermeld worden indien de houder er schriftelijk om verzoekt. Het zal de taak van de wetgever zijn om te oordelen of zo'n veralgemeend gebruik van het identificatienummer bij het Rijksregister geen schending kan betekenen van de regeling die met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is ingesteld.

Er zij op gewezen dat de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen een aantal maatregelen had genomen om het gebruik van het identificatienummer te beperken en met name in artikel 8 bepaald heeft dat voor de machtigingen om dat nummer te gebruiken een advies van de raadgevende commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist is en dat dit advies in het Staatsblad wordt bekendgemaakt.

.../...

De raadgevende commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die zich had uit te spreken over de gegrondheid van de door het koninklijk besluit van 29 juli 1985 gekozen regelingen, heeft ingestemd met de facultatieve vermelding van het identificatienummer op de identiteitskaart mits de houder het hiermee eens is (advies van 19 december 1984).

Op te merken valt dat het facultatieve van die vermelding in het huidige ontwerp niet behouden is.

Het ontworpen artikel 4 (dat artikel 7 wordt).

1. Indien het de bedoeling van de Regering is dat op de niet-naleving van de koninklijke besluiten tot uitvoering van de wet straffen worden gesteld, zou de tekst dat moeten preciseren. Artikel 9 van de Grondwet bepaalt immers : "Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet".

2. Artikel 78, vierde lid, van de gemeentewet bepaalt :

> "De raad kan straffen stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet daarin heeft voorzien. Die straffen mogen de politiestraffen niet te boven gaan".

.../...

Indien de Regering het zo bedoelt dat de overtredingen van de in dezen vastgestelde gemeentelijke verordeningen worden gestraft met straffen die door de ontworpen tekst worden bepaald, zou dat met zoveel woorden moeten worden gezegd.

3. Met inachtneming van de voorgaande opmerkingen wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 7.-

De overtredingen van de voorgaande artikelen, van de besluiten tot uitvoering ervan en van de in artikel 5 bedoelde gemeentelijke verordeningen, worden gestraft met geldboete van zesentwintig frank tot vijfhonderd frank.

De bepalingen van het eerste boek van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn op die overtredingen van toepassing".

Het ontworpen artikel 5 (dat artikel 8 wordt).

Paragraaf 1 luidt aldus : "De Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort beslecht de moeilijkheden en betwistingen in verband met het bepalen van de verblijfplaats. ...".

Deze bewoordingen zijn ontleend aan artikel 23, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.

.../...

In de huidige stand van de teksten kan de beslissing welke de Minister op grond van dat koninklijk besluit neemt, niet als een jurisdictionele beslissing worden aangemerkt, onder meer omdat de beslissingsbevoegdheid slechts bij een koninklijk besluit aan de Minister is verleend. Die beslissing vormt een administratieve handeling waarvan de nietigverklaring voor de Raad van State kan worden gevorderd en waarvan de wettigheid voor de hoven en rechtbanken kan worden betwist op grond van artikel 107 van de Grondwet.

Het feit dat die bepaling niet meer in een koninklijk besluit zal worden ingevoegd maar in de ontworpen wet zal worden opgenomen, zal, gelet op de bewoordingen "beslecht de moeilijkheden en betwistingen" aanleiding kunnen geven tot interpretatiemoeilijkheden. Die bewoordingen zouden immers geacht kunnen worden aan de ministeriële beslissing het karakter van een jurisdictionele handeling te verlenen.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Minister zou dat niet de bedoeling van de Regering zijn. In dat geval zijn de woorden "beslecht de moeilijkheden en betwistingen" ongeschikt en kunnen zij misleidend werken.

Rekening houdend evenwel met de betrokken belangen en met de gevolgen die de beslissingen aangaande het bepalen van het hoofdverblijf kunnen hebben, onder meer in kies- en belastingaangelegenheden, in gerechtelijke aangelegenheden en aangelegenheden van maatschappelijk welzijn, stuk voor stuk

.../...

aangelegenheden waaromtrent geschillen kunnen bestaan en waarin telkens een eigen appreciatie kan worden gegeven met betrekking tot het bepalen van het hoofdverblijf, zal de wetgever hebben uit te maken of het, om tegenstrijdige beslissingen te voorkomen, niet geraden is in dezen een jurisdictionele procedure te organiseren, waarbij tevens in passende rechtsmiddelen zou worden voorzien.

Een andere oplossing zou kunnen bestaan in het organiseren van een beroep met volle rechtsmacht tegen de ministeriële beslissing. In dat geval zou echter de vraag rijzen welk gezag de ministeriële beslissing zou hebben wanneer er geen beroep tegen zou zijn ingesteld.

Tenslotte, zelfs als de wetgever zou besluiten dat de beslissing van de Minister een administratieve handeling blijft, zou het, gelet op de betrokken belangen en op de gevolgen van het bepalen van het hoofdverblijf, ondenkbaar zijn dat die beslissing niet gepaard zou gaan met een procedure die op zijn minst de eerbiediging van het beginsel van het contradictoir debat waarborgt.

+

Indien de ontworpen tekst behouden wordt, moet de tweede volzin van paragraaf 1 als volgt worden gesteld :

"Hij kan zijn bevoegdheid overdragen aan de provinciegouverneurs of aan de ambtenaar die de leiding heeft van het bestuur dat bevoegd is voor de bevolking".

+

.../...

Voorgesteld wordt in de derde volzin van paragraaf 2 te schrijven : "Het gemeentebestuur dat de inschrijving of de afvoering verricht, geeft de betrokkene daarvan kennis per aangetekende brief en laat in voorkomend geval het identiteitsbewijs van de betrokken persoon vervangen of wijzigen".

+

Paragraaf 3 bevat een nieuwe bepaling die uitgaat van artikel 88 van de gemeentewet. Een specifiek toezicht in de zin van artikel 7, eerste lid, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt door het ontwerp ingevoerd en georganiseerd. Dat specifiek toezicht ligt in de logica van de bemoeiingen van de centrale overheid ter zake van de bevolkingsregisters.

Aan het einde van het eerste lid van paragraaf 3 zouden de woorden "ten einde de formaliteiten te vervullen welke nodig zijn om zijn beslissing uit te voeren" vervangen moeten worden door de woorden "ten einde de maatregelen te treffen die nodig zijn voor de uitvoering van de beslissingen aangaande het bepalen van het hoofdverblijf".

+

SLOTOPMERKING.

Zoals in de algemene opmerking nr. 1 in overweging is gegeven, behoort de wet van 2 juni 1856 op de bevolkingsregisters te worden opgeheven.

.../...

Overigens blijkt uit het onderzoek van het ontwerp dat nog andere wetsbepalingen opgeheven moeten worden.

De tekst onder 6° van artikel 1 van het ontwerp moet dus worden vervangen door een als volgt geredigeerd artikel :

"Artikel 9.-

Opgeheven worden :

1° artikel 1, 11°, van het decreet van 7 messidor jaar II "concernant l'organisation des archives établies auprès de la représentation nationale";

2° de wet van 2 juni 1856 op de bevolkingsregisters, gewijzigd bij de wet van 4 juli 1962 en bij de wet van 1 augustus 1985;

3° artikel 7 van de wet van 14 juli 1951 houdende machtiging tot regularisatiën, verhoging en vermindering van sommige voor het dienstjaar 1950 uitgetrokken kredieten, zomede toekenning van bijkredieten voor de uitgaven met betrekking tot 1949 en de vorige dienstjaren".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
Ch.-L. CLOSSET, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER

J. LIGOT.