

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 januari 2001

WETSVOORSTEL

**tot invoering van een
uniforme legitimatiekaart**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Voorgaand document :

Doc 50 **0069/ (1999-B.Z.)** :

001 : Wetsvoorstel van de heer De Crem.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 janvier 2001

PROPOSITION DE LOI

**instaurant une carte
de légitimation uniforme**

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Document précédent :

Doc 50 **0069/ (1999-S.E.)** :

001 : Proposition de loi de M. De Crem.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le
Changement		
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)
PLEN :	Plenum (witte kaft)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Bestellingen : Commandes :
Natieplein 2 Place de la Nation 2
1008 Brussel 1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60 Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74 Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be e-mail : aff.generales@laChambre.be

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 september 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet «tot invoering van een uniforme legitimatiekaart» (Parl. St. Kamer, nr. 69/1 - 1999 (B.Z.)), heeft op 20 december 2000 het volgende advies gegeven :

I. Het voorstel van wet beoogt de aangestelden van iedere publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon of van iedere groepering van personen zonder rechtspersoonlijkheid die op eigen initiatief en buiten de zetel van die rechtspersoon of groepering met de bevolking in contact treden, te verplichten houder te zijn van een «uniforme legitimatiekaart», die op naam is gesteld en die maximaal vijf jaar geldig is. De voornoemde aangestelden moeten die kaart spontaan tonen aan de door hen aangesproken personen.

De rechtspersoon of de groepering moet de legitimatiekaart aanvragen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar de zetel van de rechtspersoon of de groepering gevestigd is.

De rechtspersoon of de groepering «kan aansprakelijk worden gesteld voor het oneigenlijke gebruik van de kaart» (artikel 4, tweede lid). Wanneer de legitimatiekaart vervallen is, moet de rechtspersoon of de groepering ze terugzenden aan de gemeentelijke instantie die ze heeft uitgereikt, zodat de kaart kan worden vernietigd (zelfde artikel, derde lid).

Volgens de toelichting bij het voorstel is het de bedoeling oplichterij gepleegd door personen die zich onder een valse identiteit aanmelden bij particulieren, te voorkomen : zulke personen beweren bij voorbeeld valselijk werkzaam te zijn bij een openbare dienst, een elektriciteitsmaatschappij, een openbare instelling zoals de Rijksdienst voor pensioenen, of melden zich valselijk aan in het kader van liefdadigheidswerk.

De werkingssfeer van het voorstel van wet, zoals is bepaald in artikel 2 van dat voorstel, is echter ruimer : hij strekt zich uit tot de aangestelden van alle privéondernemingen opgericht in de vorm van een vennootschap, ongeacht of ze al dan niet rechtspersoonlijkheid bezitten.

II. Bij de adviesaanvraag die de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de Raad van State heeft gericht, is onder meer een nota van de juridische dienst van de Kamer gevoegd waarin voorgesteld wordt bepaaldelijk om het advies van de afdeling wetgeving te verzoeken over de vraag of het voorstel van wet wel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort.

De Raad van State is om de redenen aangegeven in punt III hieronder van oordeel dat in dat opzicht het voorstel van wet geen enkel bezwaar oplevert.

De Raad van State is echter van mening dat het voorstel afbreuk aandoet aan de fundamentele vrijheden vastgelegd in de Grondwet en in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (zie hieronder, punt IV).

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 6 septembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «instaurant une carte de légitimation uniforme» (Doc. parl., Chambre, n° 69/1 - 1999 (S.E.)), a donné le 20 décembre 2000 l'avis suivant :

I. La proposition de loi tend à imposer aux préposés de toute personne morale de droit public ou de droit privé ou de tout groupement de personnes dénué de la personnalité juridique qui entrent en contact avec la population de sa propre initiative et en dehors du siège de cette personne morale ou de ce groupement d'être titulaires d'une «carte de légitimation uniforme» nominative, d'une durée de validité de cinq ans au maximum, sur laquelle est apposée la photographie de son titulaire. Cette carte doit être présentée spontanément par lesdits préposés à leurs interlocuteurs.

Les cartes de légitimation doivent être demandées par la personne morale ou le groupement au collège des bourgmestres et échevins de la commune où est établi le siège de la personne morale ou du groupement.

La personne morale ou le groupement «peut être tenu responsable de tout usage impropre de la carte» (article 4, alinéa 2). Lorsque la carte de légitimation est périmée, la personne morale ou le groupement doit la renvoyer aux fins de destruction par l'autorité communale qui l'a délivrée (même article, alinéa 3).

D'après les développements de la proposition, celle-ci a pour but de prévenir les escroqueries commises par des personnes qui se présentent chez des particuliers sous de fausses qualités : par exemple, elles prétendent faussement être des agents d'un service public, d'une compagnie d'électricité, d'établissements publics tel l'Office national des pensions, ou encore d'oeuvres charitables.

Le champ d'application de la proposition de loi, tel qu'il est défini par l'article 2 de celle-ci, est cependant plus vaste : il s'étend aux préposés de toutes les

entreprises privées organisées sous forme de sociétés, dotées de la personnalité juridique ou non.

II. A la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat par le Président de la Chambre des représentants est jointe notamment une note du service juridique de la Chambre suggérant de demander l'avis de la section de la législation spécialement sur la question de savoir si la proposition de la loi relève bien de la compétence du législateur fédéral.

Pour les raisons qui seront indiquées infra, III, le Conseil d'Etat est d'avis que, de ce point de vue, la proposition de loi ne se heurte à aucune objection.

En revanche, de l'avis du Conseil d'Etat, cette proposition porte atteinte aux libertés fondamentales garanties par la Constitution et par la convention européenne des droits de l'homme (infra, IV).

III. In de nota van de juridische dienst van de Kamer staat te lezen dat het voorstel van wet «betrekking (heeft) op een problematiek die zich in hoofdzaak in de economische sfeer situeert», terwijl economische aangelegenheden in principe tot het gewestelijk bevoegdheidspakket behoren (behoudens, volgens diezelfde nota, de uitzonderingen op de bevoegdheid van de gewesten ter zake van de bescherming van de consument en de voorwaarden die vervuld moeten zijn om toegang tot een beroep te krijgen, het toerisme buiten beschouwing gelaten).

Doordat de werkingssfeer *ratione materiae* en *ratione personae* van het voorstel dermate algemeen is, beoogt het de betrekkingen te regelen tussen groeperingen, hun vertegenwoordigers en derden, in een oneindig aantal situaties aangehaald in de toelichting bij het voorstel en in de nota van de juridische dienst van de Kamer, om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de goedgelovigheid van het publiek.

Een zodanig programma valt niet onder het «economisch beleid» in de zin van artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ofschoon bepaalde handelingen bedoeld in het voorstel een economisch aspect vertonen, zoals de meeste menselijke activiteiten.

Aldus staat vast dat de federale wetgever ter zake bevoegd is.

IV. Het principe zelf van de afgifte, door een overheidsinstantie, van een tot legitimatie strekkend document levert bezwaren op. Het voorstel is in strijd met de beginselen vastgelegd in titel II van de Grondwet (inzonderheid de beginselen vastgelegd in de artikelen 19, 24, 25, 26 en 27) en in de artikelen 9, 10 en 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, doordat het aan iedere persoon, ongeacht of het om een privaatrechtelijk of om een publiekrechtelijk rechtspersoon gaat, en zelfs aan iedere feitelijke groepering, de verplichting oplegt een «uniforme legitimatiekaart» te laten maken voor diegenen die, in welke hoedanigheid ook, het doel of de belangen van die rechtspersoon of groepering behartigen. Een zodanige maatregel heeft onder meer gevolgen voor de vrijheid van meningsuiting en van vereniging, alsook voor de persvrijheid. De voorgestelde bepalingen schenden die rechten op een algemene en absolute wijze en dienen zich derhalve niet aan als noodzakelijke maatregelen die in een democratische maatschappij ten aanzien van zulke vrijheden kunnen worden getroffen.

In dat opzicht moet het voorstel van wet fundamenteel worden herzien.

V. De Raad van State acht het nodig ten overvloede erop te wijzen dat indien het voorstel van wet aangenomen wordt, de toepassing ervan onoverkomelijke praktische problemen zal opleveren.

Volgens het voorstel moet de legitimatiekaart bij het gemeentebestuur aangevraagd worden door de rechtspersoon of de groepering waarvan de aangestelden buiten de zetel van de rechtspersoon of van de groepering in contact komen met particulieren.

III. La note du service juridique de la Chambre considère que la proposition de loi «aborde une problématique se situant pour l'essentiel dans le domaine économique», alors que les matières économiques relèvent en principe de la sphère de compétence des régions (sauf à considérer, selon ladite note, les exceptions à la compétence régionale que sont la protection des consommateurs et les conditions d'accès à la profession, en dehors du tourisme).

Par la généralité de son champ d'application *ratione materiae* et *ratione personae*, la proposition tend à régler les rapports entre des groupements, leurs représentants et des tiers, dans une infinité de situations évoquées dans les développements de la proposition, comme dans la note du service juridique de la Chambre, dans le but d'éviter que la crédulité du public ne soit exploitée.

Pareil programme ne relève pas de la «politique économique», au sens de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, quand bien même certaines démarches visées par la proposition revêteraient un aspect économique, comme la plupart des activités humaines.

La compétence fédérale est dès lors établie.

IV. Le principe même de la délivrance par une autorité publique d'un document de légitimation prête à critique. Imposer à toute personne, qu'elle soit de droit privé ou de droit public, et même à tout groupement de fait, l'obligation de faire établir une «carte de légitimation uniforme», à l'usage de ceux qui, en quelque qualité que ce soit, en défendront l'objet ou les intérêts, s'inscrit en violation des principes inscrits au titre II de la Constitution (notamment ceux inscrits dans les articles 19, 24, 25, 26 et 27) ainsi que dans les articles 9, 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une telle mesure affecte notamment les libertés d'expression, de presse et d'association. Les atteintes qui sont portées de manière générale et indifférenciée, à ces droits ne constituent pas les mesures nécessaires qui peuvent être apportées, dans une société démocratique, à de telles libertés.

De ce point de vue, la proposition de loi doit être fondamentalement revue.

V. Surabondamment, le Conseil d'Etat estime devoir faire observer que si la proposition de loi était adoptée, son application se heurterait à des difficultés pratiques insurmontables.

Selon la proposition, les cartes de légitimation doivent être demandées à l'administration communale par la personne morale ou le groupement dont les préposés sont appelés à prendre contact avec les particuliers en dehors du siège de la personne morale ou du groupement.

Om de legitimatiekaart uit te reiken, moet het gemeentebestuur de hoedanigheid nagaan van de personen die de aanvraag doen in naam van de rechtspersoon of de groepering zonder rechtspersoonlijkheid. Indien die controle niet geschiedt, zouden legitimatiekaarten abusievelijk kunnen worden uitgereikt aan personen die bepaaldelijk de bedoeling hebben er misbruik van te maken.

Een zodanige controle is echter reeds moeilijk wanneer het gaat om een vennootschap met rechtspersoonlijkheid : los van het controleren van de authenticiteit van de handtekeningen die op de aanvraag zijn aangebracht, moet bovendien op basis van de handelingen bekendgemaakt in het Staatsblad worden nagegaan of aan de ondertekenaars ervan bevoegdheid is verleend om de vennootschap te vertegenwoordigen en of ze die bevoegdheid nog steeds bezitten.

Zo een controle is totaal onmogelijk in het geval van een groepering zonder rechtspersoonlijkheid, waarvan de statuten niet zijn bekendgemaakt in het Staatsblad en waarvan de leden niet noodzakelijk vertegenwoordigingsbevoegdheid hebben verleend aan bepaalde personen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

J.-J. STRYCKMANS,	eerste voorzitter,
Y. KREINS, P. QUERTAINMONT,	staatsraden,
F. DELPEREE, J. KIRKPATRICK	assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw

J. GIELISSEN,	toegevoegd griffier.
---------------	----------------------

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

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

DE GRIFFIER,	DE EERSTE VOORZITTER,
J. GIELISSEN	J.-J. STRYCKMANS

Pour délivrer la carte de légitimation, l'administration communale devra vérifier la qualité des personnes qui introduisent la demande au nom de la personne morale ou du groupement dénué de la personnalité juridique. Sans ce contrôle, la délivrance des cartes de légitimation pourrait être obtenue frauduleusement en faveur de titulaires qui auraient précisément l'intention d'en abuser.

Or, pareil contrôle est déjà difficile lorsqu'il s'agit d'une société dotée de la personnalité juridique : indépendamment même de la vérification de l'authenticité des signatures apposées sur la demande, il faudra encore vérifier d'après les actes publiés au Moniteur, si les signataires se sont vu conférer le pouvoir de représenter la société et si leurs pouvoirs sont encore en vigueur.

Une telle vérification devient totalement impossible s'il s'agit d'un groupement dénué de la personnalité juridique, dont les statuts ne sont pas publiés au Moniteur et dont les membres n'ont pas nécessairement donné des pouvoirs de représentation à des personnes déterminées.

La chambre était composée de

Messieurs

J.-J. STRYCKMANS,	premier président,
Y. KREINS, P. QUERTAINMONT,	conseillers d'Etat,
F. DELPEREE, J. KIRKPATRICK,	assesseurs de la section de législation,

Madame

J. GIELISSEN,	greffier assumé,
---------------	------------------

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER,	LE PREMIER PRESIDENT,
J. GIELISSEN	J.-J. STRYCKMANS