

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 mei 2002

WETSVOORSTEL

**tot invoering van een
uniforme legitimatiekaart**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Daniël VANPOUCKE**

INHOUD

I. Procedure	3
II. Inleiding door de indiener van het wetsvoorstel	3
III. Bespreking	4
IV. Stemmingen	7
. Bijlage 1 : Advies van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten	8
. Bijlage 2 : Nota van de Juridische Dienst	12

Voorgaande documenten :

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

- 001 : Wetsvoorstel van de heer De Crem.
002 : Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 mai 2002

PROPOSITION DE LOI

**instaurant une carte
de légitimation uniforme**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR,
DES AFFAIRES GÉNÉRALES ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE
PAR
M. **Daniël VANPOUCKE**

SOMMAIRE

I. Procédure	3
II. Exposé introductif de l'auteur de la proposition de loi	3
III. Discussion	4
IV. Votes	7
Annexe 1 : Avis de l'Union des villes et communes belges	8
Annexe 2 : Note du Service juridique	12

Documents précédents :

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

- 001 : Proposition de loi de M. De Crem.
002 : Avis du Conseil d'État.

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**

Voorzitter / Président : Paul Tant

A. — Vaste leden / Membres titulaires

VLD	Willy Cortois, Hugo Coveliers, Tony Smets.
CD&V	Pieter De Crem, Paul Tant, Daniël Vanpoucke.
Agalev-Ecolo	Kristien Grauwels, Géraldine Pelzer-Salandra.
PS	André Frédéric, Charles Janssens.
MR	Corinne De Permentier, Denis D'hondt.
Vlaams Blok	Filip De Man, Guido Tastenhoye.
SPA	Jan Peeters.
CDH	Jean-Pierre Detremmerie.
VU&ID	Karel Van Hoorebeke.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants

Filip Anthuenis, Jan Eeman, Bart Somers, Arnold Van Aperen.
 Marcel Hendrickx, Joke Schauvliege, Jozef Van Eetvelt, Tony Van Parys.
 Claudine Drion, Gérard Gobert, Fauzaya Talhaoui.
 José Canon, Jean Depreter, François Dufour.
 Daniel Bacquelaine, Jacqueline Herzet, Philippe Seghin.
 Koen Bultinck, Guy D'haeseleer, Jan Mortelmans.
 Patrick Lansens, Ludwig Vandenhove.
 Richard Fournaux, André Smets.
 Annemie Van de Casteele, Els Van Weert.

Niet-stemgerechtigd lid/ Membre sans voix délibérative:

Vincent Decroly.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
CDH	:	Centre démocrate Humaniste
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	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 : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 29 maart 2000 en 24 april 2002.

I. — PROCEDURE

Ingevolge de bespreking van het wetsvoorstel heeft uw commissie op 29 maart 2000 eenparig beslist om het advies van zowel de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (Bijlage 1) als van de Juridische Dienst van de Kamer (Bijlage 2) in te winnen.

Ingevolge de door de Juridische Dienst van de Kamer geponeerde stelling als zou de wetgever niet meer bevoegd zijn voor de betrokken materie, werd – met toepassing van artikel 56 van het Kamerreglement – op 6 september 2000 het advies van de Raad van State ingewonnen.

Dit advies werd op 20 december 2002 uitgebracht (DOC 50 0069/002).

II. — INLEIDING DOOR DE INDIENER VAN HET WETSVORSTEL

De heer Pieter De Crem (CD&V) is van oordeel dat de burger al te vaak geconfronteerd wordt met personen die, gebruikmakend van valse legitimatiebewijzen, de privacy en de integriteit van de woning willen schenden of misbruik pogen te maken van de vrijgevigheid.

Er kunnen tientallen voorbeelden worden gegeven van deze onaanvaardbare praktijken. Want één zaak is zeker: de creativiteit van de oplichters kent geen grenzen.

Deze praktijken zouden kunnen worden voorkomen, als eenieder die zich om welke reden ook ongevraagd aanbiedt bij de burger, verplicht zou zijn zich te legitimeren. Om vervalsing uit te sluiten wordt voorgesteld een eenvormige, door de gemeentebesturen uit te reiken legitimatiekaart, in te voeren (de naam van de betrokken persoon zou door het bedrijf, de instelling of de vereniging aan het gemeentebestuur worden doorgegeven).

Door deze uniformiteit zou iedereen gemakkelijk kunnen nagaan of de betrokken persoon al dan niet de hoedanigheid of de bevoegdheid bezit die hij beweert te bezitten.

Om de authenticiteit van het document maximaal te waarborgen zouden voor wat de aanmaak en het drukken van de legitimatiekaart betreft, specifieke voorschriften worden opgelegd.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition de loi au cours de ses réunions des 29 mars 2000 et 24 avril 2002.

I. — PROCÉDURE

À la suite de la discussion de la proposition de loi, votre commission a décidé à l'unanimité, le 29 mars 2000, de demander l'avis de l'Union des villes et communes belges (Annexe 1) et celui du Service juridique de la Chambre (Annexe 2).

Eu égard à la thèse défendue par le Service juridique de la Chambre, selon laquelle la matière en question ne relèverait plus de la compétence du législateur, l'avis du Conseil d'État a été demandé le 6 septembre 2000, en application de l'article 56 du Règlement de la Chambre.

Cet avis a été rendu le 20 décembre 2000 (DOC 50 0069/002).

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

M. Pieter De Crem (CD&V) estime que le citoyen est trop souvent confronté à des personnes qui, en présentant de fausses cartes de légitimation, tentent de violer leur vie privée et l'intégrité de leur habitation ou d'abuser de leur générosité.

On peut citer des dizaines d'exemples de ces pratiques inacceptables, car une chose est sûre : ces escrocs font preuve d'une inventivité remarquable.

Ces pratiques pourraient être évitées si toute personne se présentant spontanément au citoyen, dans quelque but que ce soit, était obligée de se légitimer. C'est la raison pour laquelle il est proposé, afin de prévenir les falsifications, d'instaurer une carte de légitimation uniforme qui serait délivrée par les administrations communales (le nom de la personne concernée serait transmis à l'administration communale par l'entreprise, l'institution ou l'association).

Grâce à cette carte uniforme, les citoyens devraient être en mesure de vérifier facilement si la personne concernée a effectivement la qualité ou la compétence qu'elle prétend avoir.

Afin de garantir au maximum l'authenticité du document, la fabrication et l'impression de la carte de légitimation doivent répondre à des critères spécifiques.

II. — BESPREKING

A. Vergadering van 29 maart 2000

Minister van Binnenlandse Zaken Antoine Duquesne is van oordeel dat de idee weliswaar aantrekkelijk lijkt, maar dat ze uit een praktisch en technisch oogpunt volkomen onrealistisch is.

Het bestaan zelf van de kaart is niet gewaarborgd omdat op korte of middellange termijn valse kaarten in omloop zouden zijn.

Het aantal personen die de kaart zouden moeten bezitten om hun professionele of gelegenheidsactiviteiten uit te oefenen (bijvoorbeeld de vrijwilligers in het kader van de verkoop met een filantropisch of humanitair karakter) zou enorm zijn.

Om dat systeem toe te passen, zouden de gemeenten aanzienlijke middelen moeten aanwenden, waarover zij thans niet beschikken.

Volgens de minister biedt het wetsvoorstel geen antwoord op tal van vragen die het oproept :

- heeft de gemeente de mogelijkheid om in de onderneming na te gaan of een persoon de kaart mag krijgen ?
- moet de gemeente alles controleren of mag ze genoeg nemen met de door de onderneming verstrekte inlichtingen ?
- moet de instelling of de onderneming aan bepaalde voorwaarden voldoen ?
- stelt de onderneming zich borg in geval van onrechtmatig of bedrieglijk gebruik van de kaart ?

De minister vreest dat de negatieve inwerking van een dergelijk systeem op de activiteit van de verenigingen met humanitair karakter (zoals 11.11.11) reëel is. Indien elke vrijwilliger houder moet zijn van zo'n kaart dreigt het werk van die verenigingen ernstig in het gedrang te komen.

De toename van dat soort van legitimatiekaarten, waarvan eenzelfde persoon er verschillende zou kunnen hebben naargelang de instellingen, verenigingen enzovoort waarvan hij lid is, zou leiden tot een overmatige veralgemening en zou voor nog meer verwarring zorgen.

De minister merkt voorts op dat er ook een probleem rijst inzake bevoegdheidsverdeling tussen de federale ministers en tussen de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen. Vóór elke demarche zou daar-

II. — DISCUSSION

A. Réunion du 29 mars 2000

M. Antoine Duquesne, ministre de l'Intérieur, estime que, même si l'idée semble alléchante, elle est totalement irréaliste du point de vue pratique et technique.

Tout d'abord, l'existence même de la carte n'est pas une garantie parce qu'à cours ou moyen terme des cartes falsifiées circuleraient.

Le nombre de personnes susceptibles de devoir la posséder pour exercer leurs activités professionnelles, ou occasionnelles (par exemple, les bénévoles dans le cadre de vente à caractère philanthropique ou humanitaire), serait énorme.

Pour mettre ce système en œuvre, les communes devraient développer des moyens considérables dont elles ne disposent pas pour l'instant.

Selon le ministre, la proposition ne répond pas à une foule de questions connexes :

- la commune a-t-elle la possibilité de vérifier dans l'entreprise si une personne est habilitée à recevoir la carte ?
- la commune doit-elle tout vérifier, ou peut-elle se contenter des renseignements fournis par l'entreprise ?
- l'institution ou l'entreprise doit-elle répondre à certaines conditions ?
- l'institution est-elle garante en cas d'usages abusifs ou frauduleux de la carte ?

Le ministre craint que l'impact négatif d'un tel système sur l'activité des associations à caractère humanitaire (11.11.11 etc.) ne soit réel; si chaque bénévole qui sillonne actuellement les routes doit être titulaire d'une telle carte, l'action de ces associations risque d'être lourdement hypothéquée.

La multiplication de ce genre de carte de légitimation, dont un même individu pourrait être par ailleurs doté de plusieurs exemplaires selon les organismes, associations, ... dont il est membre, amènerait à une généralisation abusive et créerait encore plus de confusion.

Le ministre fait également remarquer qu'il se pose en outre un problème de répartition des compétences entre ministères fédéraux et entre État fédéral, régions et communautés. Ce point devrait être éclairci avant toute

over duidelijkheid moeten komen. Hij stelt voor terzake het advies van de Juridische Dienst van de Kamer in te winnen.

Ten slotte stelt de minister voor om het advies van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten te vragen over de toepasbaarheid van het wetsvoorstel.

*
* *

Mevrouw Kristien Grauwels (Agalev/Ecolo) doet opmerken dat haar fractie niet akkoord kan gaan met het voorstel dat eenieder die zich bij de burger aanmeldt, over een legitimatiekaart moet beschikken.

Dit betekent ook dat politici de burger thuis niet meer zouden mogen opzoeken indien dergelijke kaart niet kan worden voorgelegd.

Door die maatregel wordt de schijn gewekt dat elke persoon die bij iemand aanbelt potentieel verdacht is.

De spreekster kan zich niet met die idee verzoenen.

Uiteraard is ze het ermee eens dat misbruiken moeten voorkomen worden maar het voorstel gaat te ver.

*
* *

De heer Pieter De Crem (CD&V) meent dat het probleem van mogelijke vervalsing zich altijd stelt. Dit mag echter geen reden zijn om de legitimatiekaart niet in te voeren.

De spreker is er zich wel bewust van dat de invoering van deze kaart veel werk kan vragen. Hij is er anderszijds van overtuigd dat de voorgestelde maatregel aan een reële behoefte voldoet.

De verenigingen die met vrijwilligers werken, hebben trouwens ook belang bij een regeling die misbruiken tracht te voorkomen.

Hij is evenwel bereid om het advies van andere personen of organisaties in te winnen. Hij stelt voor om hoorzittingen te organiseren met vertegenwoordigers van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, van vrijwilligersorganisaties en van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer.

*
* *

démarche. Il propose de demander l'avis du Service juridique de la Chambre à ce sujet.

Enfin, le ministre propose de demander l'avis de l'Union des villes et communes belges au sujet de l'applicabilité de la proposition de loi.

*
* *

Mme Kristien Grauwels (Agalev/Ecolo) fait observer que son groupe ne peut souscrire à la proposition aux termes de laquelle toute personne se présentant au citoyen doit posséder une carte de légitimation.

Cette proposition implique en effet également que les hommes politiques ne pourraient plus aller trouver le citoyen à domicile s'ils ne sont pas en mesure de présenter une telle carte.

Cette mesure donne l'impression que chaque personne qui sonne à la porte d'un citoyen est potentiellement suspecte.

L'intervenante ne peut se faire à cette idée.

Il va de soi qu'elle estime, elle aussi, qu'il faut éviter des abus, mais la proposition va trop loin.

*
* *

M. Pieter De Crem (CD&V) estime que le problème de la falsification éventuelle se posera toujours. Ce problème ne doit toutefois pas empêcher l'instauration de la carte de légitimation.

L'intervenant est cependant conscient que l'instauration de cette carte risque de nécessiter beaucoup de travail. Il est par ailleurs convaincu que la mesure proposée répond à un besoin réel.

Les associations qui font appel à des bénévoles ont d'ailleurs également intérêt à ce qu'une réglementation tende à éviter des abus.

Il est cependant disposé à recueillir l'avis d'autres personnes ou organisations. Il propose d'organiser des auditions de représentants de l'Union des villes et communes belges, d'organisations de bénévoles et de la Commission de la protection de la vie privée.

*
* *

De heer Charles Janssens (PS) is van oordeel dat er naar een maatregel moet worden gezocht die misbruiken onmogelijk moet maken zonder evenwel de indruk te wekken dat elke persoon die bij een burger aanbelt, malafide zou zijn. Gelet op de door de minister gestelde vragen, meent hij dat het aangewezen is om een schriftelijk advies te vragen aan:

– de Juridische Dienst van de Kamer over het eventueel bevoegdheidsprobleem tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten;

– de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten over de toepasbaarheid van de voorgestelde maatregel.

De commissie sluit zich hierbij aan.

B. Vergadering van 24 april 2002

De heer Pieter De Crem (CD&V) herhaalt dat het voornaamste doel van het wetsvoorstel erin bestaat de on-aangekondigde bezoeken van allerlei malafide personen te voorkomen.

Daarenboven begrijpt de heer De Crem niet in welke mate het wetsvoorstel in strijd kan zijn met de vrijheid van onderwijs, van vereniging en van meningsuiting zoals de Raad van State stelt.

Daarenboven blijft de fundamentele vraag hoe men concreet zal optreden tegen de huidige misbruiken.

*
* *

De heer André Smets (cdH) pleit - ondanks de bezwaren van de Raad van State – voor het uitreiken van een legitimatiekaart aan tenminste de vertegenwoordigers van de publieke rechtspersonen. De toestand is immers te verontrustend geworden en de gevallen te talrijk om onbeantwoord te blijven.

*
* *

De heer Antoine Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken, bestempelt het wetsvoorstel als volledig onrealistisch vanuit technisch en praktisch oogpunt. Enerzijds sluit het invoeren van een dergelijke kaart geenszins vervalsingen uit. Anderzijds zou het aantal personen dat een dergelijke kaart zou moeten bezitten, aanzienlijk zijn hetgeen de gemeenten ertoe zou verplichten belangrijke middelen in te zetten om dit alles te beheren.

M. Charles Janssens (PS) estime qu'il faut trouver une mesure qui empêche les abus sans pour autant donner l'impression que chaque personne qui sonne à la porte d'un citoyen serait malhonnête. Compte tenu des questions posées par le ministre, il estime qu'il s'indique de demander un avis écrit :

– au Service juridique de la Chambre, au sujet d'un éventuel conflit de compétence entre l'autorité fédérale et les communautés et régions;

– à l'Union des villes et communes belges, au sujet de l'applicabilité de la mesure proposée.

La commission partage ce point de vue.

B. Réunion du 24 avril 2002

M. Pieter De Crem (CD&V) rappelle que la proposition de loi a pour principal objectif d'éviter les visites inopinées de toutes sortes de personnes malhonnêtes.

M. De Crem ne comprend pas dans quelle mesure la proposition de loi pourrait être contraire aux libertés d'expression, de presse et d'association, ainsi que l'affirme le Conseil d'État.

La question fondamentale demeure en outre de savoir de quelle manière l'on luttera concrètement contre les abus actuels.

*
* *

Malgré les objections du Conseil d'État, *M. André Smets (cdH)* préconise que l'on délivre au moins une carte de légitimation aux représentants des personnes morales de droit public. La situation est en effet devenue trop préoccupante et les cas d'abus trop nombreux pour que l'on n'intervienne pas.

*
* *

M. Antoine Duquesne, ministre de l'Intérieur, qualifie la proposition de loi de totalement irréaliste d'un point de vue technique et pratique. D'une part, l'instauration d'une telle carte n'exclut nullement les falsifications. D'autre part, le nombre de personnes qui devraient être en possession d'une telle carte serait considérable, ce qui obligerait les communes à mettre en œuvre des moyens importants pour gérer la situation.

Daarnaast wijst hij op de niet mis te verstane stellingnames van de Raad van State.

In de eerste plaats laat de Raad geen twijfel bestaan over de bevoegdheid van de federale wetgever ter zake.

Ten tweede acht de Raad van State het voorstel in strijd met een aantal in de Grondwet en in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden opgesomde beginselen.

In de derde plaats gaat de Raad zelfs nog verder door erop te wijzen dat de toepassing van het wetsvoorstel «onoverkomelijke praktische problemen zal opleveren» (DOC. 50 0069/002 - blz. 4).

Vervolgens wijst hij op het koninklijk besluit van 21 februari 2002 betreffende de legitimatiekaart van de politieambtenaren en van de hulpagenten van politie van de federale politie en van de lokale politie dat de problematiek regelt voor de politiediensten. De reglementering ter zake betreffende de privé-bewaking en beveiliging wordt momenteel herzien.

Verder herinnert hij aan het interessante voorstel van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten om een zogenaamd «groen nummer» ter beschikking te stellen van eenieder die twijfels heeft over het bonafide karakter van dergelijk bezoek.

Voorts meent de heer Duquesne dat de Raad van State in zijn advies pertinente opmerkingen formuleert met het oog op de taken die het wetsvoorstel aan de gemeenten toebedeelt.

Ten slotte kondigt hij aan zijn diensten de opdracht te zullen geven deze problematiek te onderzoeken, enerzijds, en zijn collega-ministers die ter zake ook bevoegdheden dragen, te polsen, anderzijds.

Daarom vraagt hij – omwille van principiële en praktische redenen – het wetsvoorstel niet goed te keuren.

III. — STEMMINGEN

Artikel 1

Het artikel wordt verworpen met 7 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Dientengevolge vervalt het gehele wetsvoorstel.

De rapporteur,

Daniël VANPOUCKE

De voorzitter a.i.,

Denis D'HONDT

Il invite en outre à ne pas se méprendre sur les prises de position du Conseil d'État.

En premier lieu, le Conseil d'État ne laisse planer aucun doute sur la compétence du législateur fédéral en la matière.

En deuxième lieu, il juge la proposition contraire à un certain nombre de principes énoncés dans la Constitution et dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En troisième lieu, le Conseil d'État va même encore plus loin en faisant observer que l'application de la proposition de loi « livrerait des problèmes pratiques insurmontables » (DOC 50 069/002 – p. 4).

Il attire ensuite l'attention sur l'arrêté royal du 21 février 2002 relatif aux cartes de légitimation des fonctionnaires de police et des auxiliaires de police de la police fédérale et de la police locale qui règle cette problématique pour les services de police. La réglementation en la matière relative aux entreprises privées de gardiennage et de sécurité est en cours de révision.

Il rappelle également la proposition intéressante formulée par l'Union des villes et communes belges, qui suggère de mettre un « numéro vert » à la disposition des citoyens ayant des doutes quant à l'honnêteté d'éventuels visiteurs.

M. Duquesne souligne que, dans l'avis qu'il a rendu, le Conseil d'État a formulé des remarques pertinentes en ce qui concerne les missions que la proposition de loi assigne aux communes.

Enfin, il annonce qu'il chargera ses services d'étudier cette question, d'une part, et qu'il sondera ses collègues ministres qui ont également des compétences en la matière, d'autre part.

Il demande par conséquent – pour des raisons pratiques et de principe – de ne pas adopter la proposition de loi.

III. — VOTES

Article 1^{er}

L'article est rejeté par 7 voix contre 3 et une abstention.

L'ensemble de la proposition de loi devient par conséquent sans objet.

Le rapporteur,

Daniël VANPOUCKE

Le président a.i.,

Denis D'HONDT

BIJLAGE 1**STANDPUNT VAN DE VERENIGING VAN
BELGISCHE STEDEN EN GEMEENTEN**

betreffende het wetsvoorstel tot invoering van een
uniforme legitimatiekaart

in de Kamer door de heer Pieter De Crem ingediend
(Parl. Stuk K. nr. 69/1-1999 B.Z.)

Het wetsvoorstel dat u ons zo vriendelijk voor advies
hebt overgemaakt, roept bij onze vereniging de volgende
opmerkingen op.

1. De tekst gaat uit van een lovenswaardige bedoe-
ling, nl. de strijd tegen misbruik van functies, titels en
opdrachten, vervalsingen van documenten en allerlei
vormen van oplichting, en werkt een systeem van legiti-
matie met behulp van een uniforme kaart uit.

2. Om verscheidene redenen lijkt het voorstel even-
wel moeilijk toepasbaar.

a. Ten eerste, het ruimte toepassingsgebied.

De tekst is van toepassing op «eenieder die optreedt
voor rekening van een bedrijf, instelling, orgaan of vere-
niging», waarvan gepreciseerd wordt dat het gaat om
«elke groep van personen, met of zonder rechtspersoon-
lijkheid, van publiek- of privaat-rechtelijke aard».

Een zo ruime definitie onderwerpt aan deze bepaling
een aanzienlijk aantal mensen, van de overheidsdien-
sten tot de gewone tijdelijke groepering van personen
(buurt-comité, ...). Het is verplicht de kaart bij zich te
hebben en voor te leggen «telkens als de aangestelde,
al dan niet in het kader van de uitoefening van een
beroepsactiviteit in contact treedt met de bevolking».

Zo geformuleerd krijgt de gemeentelijke overheid een
werklast die niet in verhouding staat tot de voordelen die
men van dat soort regelgeving zou kunnen verwachten.

b. Ten tweede, de ingewikkelde procedures voor de
aanvraag, de aanmaak en de uitreiking van de kaarten.

Zowel het college van burgemeester en schepenen
als het gemeentebestuur krijgt zware formaliteiten op-
gelegd. Hetzelfde geldt voor alle betrokken personen

ANNEXE 1**AVIS DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES BELGES**

relatif à la proposition de loi instaurant une carte de
légitimation uniforme

déposée à la Chambre par M. Pieter De Crem
(Doc. parl. Ch. n° 69/1-1999 S.E.)

La proposition de loi que vous avez l'amabilité de nous
soumettre pour avis suscite de la part de notre associa-
tion les remarques suivantes.

1. Le texte part d'une intention louable, qui est de lut-
ter contre les usurpations de fonctions, de titres et de
missions, les Falsifications de documents et les escro-
queries en tous genres, en mettant en place un système
de légitimation attestée par une carte uniforme.

2. Cependant, la disposition en projet semble difficile-
ment applicable, et ce pour plusieurs raisons:

a. premièrement, l'étendue de son champ d'applica-
tion.

Le texte s'applique à « quiconque agit pour le compte
d'une entreprise, d'une institution, d'un organisme ou
d'une association », dont on précise qu'il s'agit de « tout
groupement de personnes, doté ou non de la personna-
lité juridique, de droit privé ou public ».

Une définition aussi large a pour conséquence de
soumettre à cette disposition nombre considérable de
personnes, depuis les services publics jusqu'au simple
groupement temporaire de personnes (comité de quar-
tier, etc.), l'obligation de posséder et de présenter ladite
carte s'appliquant « chaque fois que le préposé entre en
contact avec la population, que ce soit ou non dans l'exer-
cice d'une activité professionnelle ».

Ainsi formulée, l'obligation fait peser sur les autorités
communales une charge de travail disproportionnée par
rapport aux bénéfices que l'on pourrait attendre de ce
type de réglementation.

b. deuxièmement la lourdeur des procédures de de-
mande, de confection et de délivrance des cartes.

Tant le collège des bourgmestre et échevins que l'ad-
ministration communale se voient chargés de lourdes
formalités. Il en va de même de toutes les personnes et

en instellingen. Er zijn geen details over de manier waarop de informatie die op de kaart moet staan, dient te worden overgemaakt en geverifieerd. Het brengt in ieder geval een vrij zware werklast met zich mee voor de betrokken gemeenten en instellingen.

c. Ten derde, het vage legitimatiesysteem zelf.

In de tekst staat dat «de kaart wordt uitgereikt door het college» maar niet over welke beoordelingsmacht het beschikt bij de uitreiking: gaat het om een verbonden bevoegdheid (in dat geval is het invoeren van cm beslissingsorgaan zoals het college overbodig) of kan het college de uitreiking van de kaart weigeren? Zo ja, om welke redenen? Redenen die verband houden met de niet-naleving van de wettelijke vormvoorschriften of met de openbare orde (art. 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet)?

Met andere woorden, is de legitimatiekaart enkel cm middel om de identiteit en de hoedanigheid van bepaalde personen te bewijzen of gaat het om een algemeen systeem van gemeentelijke vergunning voor bepaalde bezoeken, contacten of huis-aan-huisverkoop?

De tekst strookt niet met tal van andere specifieke wetsbepalingen betreffende officiële kaarten, titels en attesten.

d. Ten vierde, het vage bijzondere stelsel van aansprakelijkheid dat wordt ingevoerd.

Men kan zich vragen stellen over de draagwijdte van: «De aanvrager kan aansprakelijk worden gesteld voor het oneigenlijke gebruik van de kaart». Gaat het om burger- of strafrechtelijke aansprakelijkheid? Betekent de term «kan» dat de aansprakelijkheid niet altijd op het spel zal staan. In welke gevallen zal dat niet het geval zijn? Beoogt «oneigenlijk gebruik» de vervalsing van de kaart door derden? Men kan stellen van niet, maar wat behelst die term dan? De fout of de overtreding (aanrichting van schade, diefstal, ...) die de aangestelde begaat in het kader van zijn taak? Waarin bestaat het oneigenlijke gebruik van een kaart? De combinatie van deze bepaling met artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek (aansprakelijkheid van opdrachtgevers en gezagvoerders ten aanzien van hun aangestelden) is verward.

e. Tot slot, het gebrek aan strafrechtelijke bepalingen en preciseringen aangaande het toezicht op de naleving van de wet.

Hoe kan men deze tekst doen naleven zonder strafrechtelijke sancties? Wie krijgt het toezicht op de nale-

institutions concernées. Le mode de communication et de vérification des informations à faire figurer sur la carte n'est pas précisé ; il s'agit de toute manière d'une charge de travail fort lourde pour les communes et les institutions concernées.

c. troisièmement, le caractère vague du système de légitimation lui-même.

Le texte précise que « la carte est délivrée par le collège », sans préciser de quel pouvoir d'appréciation dispose ce dernier quant à cette délivrance - s'agit-il d'une compétence liée (auquel cm le recours à un organe de dérision tel que le collège est superflu) ou au contraire le collège peut-il refuser ladite délivrance ? Si oui, pour quelles raisons ? Des raisons liées au seul non-respect des formalités de la loi en projet, ou des raisons tenant à l'ordre public (art. 135 § 2 nouvelle loi communale) ?

Autrement dit, la carte de légitimation est-elle seulement un moyen de preuve de l'identité et de la qualité de certaines personnes, ou s'agit-il d'un système général d'autorisation communale de procéder à certaines visites, contacts ou démarchages ?

La conformité de ce texte avec de nombreuses autres législations spécifiques relatives aux cartes, titres et attestations officiels pose problème.

d. quatrièmement le caractère vague du régime particulier de responsabilité mis en place.

On peut s'interroger sur la portée de la disposition qui précise: « le demandeur peut être tenu responsable de tout usage impropre de la carte ». S'agit-il d'une responsabilité civile ou pénale ? Le terme « peut » signifie-t-il que la responsabilité ne sera pas toujours engagée ? Dans ce cas, quels seront les cas où elle ne le sera pas ? L'« usage impropre » vise-t-il la falsification de la carte par des tiers ? On peut présumer que non, mais alors que recouvre cette notion ? La faute ou l'infraction (dommages, vol etc.) commise par le préposé dans le cadre de sa mission ? En quoi alors s'agit-il d'un usage impropre d'une carte ? L'articulation de cette disposition avec celle de l'article 1384 du Code civil (responsabilité des maîtres et commettants pour leurs préposés) est confuse.

c. Enfin, l'absence de dispositions pénales et de précisions quant au contrôle du respect de la loi.

Comment faire respecter ce texte sans sanctions pénales ? Qui sera chargé du contrôle du respect de ce

ving van de tekst? Welke minister is bevoegd voor de uitvoering ervan?

Bovendien lijkt het systeem van de bewijsvoering ondoeltreffend.

Men kan zich afvragen of de invoering van een kaart - ook al is ze uniform - opportuun is, als volgens de voorstellen zelf «personen met oneerlijke bedoelingen» «valse legitimatiebewijzen» voorleggen en «telkens blijkt dat de creativiteit van de oplichters geen grenzen kent».

Waarom een zeer moeilijk te vervalsen kaart eisen (geen enkel document kan absoluut niet vervalst worden) als er geen of onvoldoende controle is?

Met het systeem zal het wellicht mogelijk zijn het merendeel van de valse kaarten te detecteren met behulp van cm apparaat of zelfs een getraind oog. Maar de burger aan wie de kaart snel op zijn deurstoep wordt getoond, is doorgaans zelfs niet in staat om een opvallende namaak op te merken.

Bij de invoering van een bewijssysteem mist de tekst volgens ons zijn doe4 aangezien de controle van het bewijsmiddel nagenoeg onmogelijk is.

Het voornaamste probleem ligt immers in de goedgelovigheid van bepaalde personen. Het lijkt ons overdreven om bijna alle contacten met de burgers aan zo'n formaliteit als de aflevering van kaarten te onderwerpen, om de strijd aan te binden tegen enkele oplichters die de maatregel toch nog kunnen omzeilen door slachtoffers goed te kiezen.

In de mate dat hij een gemeentelijke controle kan lijken op geldinzamelingen en huis-aan-huisverkoop, overlapt de tekst artikel 2° a) van het koninklijk besluit van 22 september 1923 houdende bepalingen betekende geldinzamelingen in kerken en aan huis.

4. Een dergelijke legitimatiekaart lijkt ons bijgevolg geen aangewezen middel om de strijd tegen dat soort oplichting aan te binden.

Men zou daarentegen op nationaal vlak een groen nummer (0800) kunnen nemen waar de mensen die zich in aanwezigheid van een aangestelde bevinden de identiteit van die persoon zouden kunnen nagaan met behulp van een identificatienummer met een link naar de informatie in het Rijksregister.

texte ? Quel ministre est compétent pour son exécution?

3. Par ailleurs, le système de preuve qui est mis en place semble inefficace.

On peut s'interroger sur l'opportunité de mettre en place une carte, même uniforme, alors que, de l'avis même du proposant, les « personnes animées de mauvaises intentions » présentent « de fausses cartes de légitimation », et que « chaque fois, les escrocs font preuve d'une inventivité remarquable ».

A quoi peut servir d'exiger une carte très difficile à falsifier (mais aucun document n'est totalement à l'abri d'une falsification), si le contrôle du document est inexistant ou superficiel ?

Sans doute le système permettrait-il de détecter facilement la plupart des fausses cartes au moyen d'un appareil ou même par un oeil averti ; cependant, le citoyen, à qui la carte sera présentée rapidement sur le pas de sa porte, est généralement incapable de déceler même une galère contrefaçon.

Par conséquent, en tant qu'il met en place un système de preuve, le texte manque à notre sens son objectif, puisque le contrôle du moyen de preuve est en l'espèce quasiment impossible.

Le principal problème réside en effet dans la crédulité de certaines personnes, et il nous apparaît disproportionné de soumettre à une formalité aussi lourde que la délivrance de la quasi-totalité des contacts avec les citoyens, pour lutter contre quelques escrocs qui pourront de toute façon contourner la mesure en ciblant bien leurs victimes.

D'autre part, en tant qu'il peut apparaître comme un contrôle communal des collectes et démarchages, ce texte fait alors double emploi avec l'article 2° a) de l'arrêté royal du 22 septembre 1823 contenant des dispositions à l'égard des collectes dans les églises et à domicile.

4. Il nous paraît donc qu'un tel système de carte de légitimation ne constitue pas un moyen adapté de lutter contre ce type d'escroqueries.

En revanche, on pourrait envisager de mettre en place par exemple un numéro vert (0800) au niveau national où les personnes mises en présence d'un préposé quelconque pourraient vérifier l'identité de cette personne au moyen d'un numéro d'identification lié aux informations contenues dans le Registre national.

Er moet wel worden nagedaan of dit systeem niet in strijd is met de wetgeving op de bescherming van de private levenssfeer.

Het probleem kan volgens ons beter geregeld worden met specifieke bepalingen in bijzondere wetten (regelgeving m.b.t. inzamelingen, wetgeving op de uitoefening van ambulante activiteiten, wetgeving op de nutsbedrijven, ...).

La compatibilité de ce système avec les législations sur la protection de vie privée devrait toutefois être examinée.

La problématique pourrait à notre sens être mieux réglée au moyen de dispositions spécifiques dans des lois particulières (réglementation des collectes, législation sur l'exercice d'activités ambulantes, législation sur les services d'utilité publique, etc.).

BIJLAGE 2

Nota van de Juridische Dienst ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt

Betreft: Wetsvoorstel tot invoering van een uniforme legitimatiekaart – bevoegdheidsverdeling (Stuk Kamer DOC 50 0069/001 – 1999 (B.Z.))

1. Achtergrond

Tijdens haar vergadering van 29 maart 2000 heeft de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt beslist het advies in te winnen van de Juridische Dienst omtrent de vraag of wetsvoorstel DOC 50 0069/001 – 1999 al dan niet aanleiding kan geven tot problemen in verband met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en bepaalde deelgebieden. Die beslissing is het gevolg van een uiteenzetting van de minister van Binnenlandse Zaken, waarin – zonder verdere preciseringen – werd bevestigd dat op het vlak van de bevoegdheidsverdeling moeilijkheden rijzen.

Het verzoek om een advies is op 4 april 2000 per brief naar de griffier van de Kamer verstuurd en op 5 april 2000 aan de Juridische Dienst bezorgd.

Deze nota strekt ertoe op de in die brief gestelde vraag een aanzet tot antwoord te geven, zonder dat daarbij dieper wordt ingegaan op wetgevingstechnische aspecten.

2. Onderwerp van het voorstel

Het wetsvoorstel bepaalt in welke omstandigheden de legitimatiekaart dient te worden gebruikt (art. 2). Voorts legt het vast welke gegevens op die kaart moeten worden vermeld (art. 3) en wat de nadere voorwaarden zijn inzake de uitreiking en de teruggave ervan (art. 4). Tot slot wordt de Koning gemachtigd de nadere regels te bepalen betreffende de aanmaak, de uitreiking en het gebruik van de legitimatiekaart (art. 5).

De indiener van het wetsvoorstel wil dat al wie op grond van zijn functie het doel of de belangen dient van een bedrijf, instelling, orgaan of vereniging, voortaan verplicht zou worden een en ander te bewijzen door middel van een legitimatiekaart. Volgens de indiener van het wetsvoorstel zou die legitimatiekaart misbruiken moeten te-

ANNEXE 2

Note du Service juridique à l'attention de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique

Objet : Proposition de loi instaurant une carte de légitimation uniforme - répartition des compétences (DOC 50 0069/001 – 1999 (S.E.))

1. Rétroactes

Lors de sa réunion du 29 mars 2000, la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique a décidé de solliciter l'avis du service juridique sur le point de savoir si la proposition de loi DOC 50-0069/001 pose ou non problème quant à la répartition des compétences entre l'État fédéral et d'autres entités fédérées. Cette demande fait suite à l'exposé du ministre de l'Intérieur, au cours duquel un problème de répartition des compétences a été affirmé, sans autre précision.

La demande d'avis a été relayée au Greffier de la Chambre par courrier du 4 avril 2000 et transmise au service juridique le 5 avril.

La présente note a pour objet d'esquisser une réponse à la question, sans toutefois entrer dans des considérations de nature légistique.

2. Objet de la proposition

La proposition de loi définit les circonstances dans lesquelles il y a lieu d'utiliser la carte de légitimation (art. 2). Elle fixe les différentes mentions qui doivent figurer sur ladite carte (art. 3), les modalités relatives à sa délivrance et sa restitution (art. 4) et habilite le Roi à fixer les modes de fabrication, de délivrance et d'utilisation de la carte (art. 5).

L'intention de l'auteur du texte est de prévoir l'obligation, pour toute personne chargée de défendre l'objet ou les intérêts d'une entreprise, d'une institution, d'un organisme ou d'une association, de justifier de cette mission en présentant une carte de légitimation. Selon l'auteur, la carte de légitimation devrait éviter les abus et

gengaan en ertoe moeten bijdragen dat de burger op-nieuw vertrouwen krijgt in de instellingen.¹

3. Toepassingsfeer *ratione materiae*

Op grond van artikel 2 van de voorgestelde tekst moet «[e]nieder die optreedt in naam en voor rekening van een bedrijf, instelling, orgaan of vereniging», in het bezit zijn van een uniforme legitimatiekaart.

Onder bedrijf, instelling, orgaan of vereniging moet worden verstaan: «*elke groep van personen, met of zonder rechtspersoonlijkheid, van publiek- of privaatrechtelijke aard, die andere personen in welke hoedanigheid ook, als aangestelden aanwendt om het doel of de belangen van de groep te behartigen*» (art. 2, § 1, tweede lid).

De legitimatiekaart «*wordt spontaan overgelegd telkens als de aangestelde, al dan niet in het kader van de uitoefening van een beroepsactiviteit, op eigen initiatief en buiten de zetel van het bedrijf, de instelling, het orgaan of de vereniging waarvoor hij optreedt, in contact treedt met de bevolking*» (art. 2, § 1, derde lid).

Elke natuurlijke persoon die optreedt in naam en voor rekening van een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon, dan wel van een feitelijke vereniging, moet dus een legitimatiekaart tonen zodra hij of zij zich uit eigen beweging tot de bevolking richt teneinde op te komen voor het doel en de belangen van die privaatrechtelijke rechtspersoon of van die feitelijke vereniging. Het doet er niet toe of die contactname beroepsmatig² of vrijwillig³ is.

¹ Er zij op gewezen dat sommige van de door de indiener van het wetsvoorstel aan de kaak gestelde praktijken nu al aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijke vervolging. Zo bestraft bijvoorbeeld artikel 228 van het Strafwetboek het onrechtmatig dragen van een uniform. Van een strafrechtelijke sanctie kan evenwel pas sprake zijn indien de dader de bedoeling had te doen geloven dat hij werkelijk de met het uniform overeenstemmende functies en ambten uitoefent (zie Cass., 1 mei 1893, Pas., blz. 208).

² Afgaande op wat de indiener voorstelt, zouden bijvoorbeeld handelsvertegenwoordigers in het bezit moeten zijn van een legitimatiekaart zodra zij zich, buiten de zetel van hun bedrijf, spontaan tot de mensen richten.

³ Denken we hierbij met name aan jeugdbewegingen die voor een goed doel levensmiddelen inzamelen, of aan privé-personen die als vrijwilliger gadgets verkopen in naam en voor rekening van een of andere stichting. De door de indiener van het wetsvoorstel gehanteerde formulering is zo ruim dat een legitimatiekaart bij wijze van spreken verplicht zou zijn voor vertegenwoordigers van jeugdbewegingen en zelfs voor schoolkinderen die ten voordele van hun school tombolabiljetten verkopen. Is het overdreven te stellen dat het verplicht tonen van een legitimatiekaart ook zou gelden voor parlementsleden die buiten de lokalen van het parlement optreden?

permettre de contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans les institutions ¹.

3. Champ d'application *ratione materiae*

En vertu de l'article 2 du texte proposé, « *quiconque agit au nom et pour le compte d'une entreprise, d'une institution, d'un organisme ou d'une association* » doit être titulaire d'une carte de légitimation uniforme.

Par entreprise, institution, organisme ou association, on entend « *tout groupement de personnes, doté ou non de la personnalité juridique, de droit privé ou public, ayant recours à d'autres personnes, en quelque qualité que ce soit, en tant que préposés, pour défendre l'objet ou les intérêts du groupement* » (art. 2, § 1^{er}, al. 2).

La carte de légitimation « *est présentée spontanément chaque fois que le préposé entre en contact avec la population, que ce soit ou non dans l'exercice d'une activité professionnelle, de sa propre initiative et en dehors du siège de l'entreprise, de l'institution, de l'organisme ou de l'association pour lesquels il agit* » (art. 2, § 1^{er}, al. 3).

Toute personne physique agissant au nom et pour le compte d'une personne morale, publique ou privée, ou d'une association de fait, est donc tenue de présenter une carte de légitimation, dès qu'elle se présente spontanément à la population en vue de défendre l'objet ou les intérêts de la personne morale ou de l'association de fait. Que le contact spontané ait lieu à titre professionnel² ou bénévole ³ est sans importance.

¹ A titre informatif, on observe que certains des comportements auxquels l'auteur de la proposition souhaite remédier font déjà l'objet d'une incrimination pénale. L'on songe ici à l'article 228 du Code pénal sanctionnant le port illégal d'uniforme. Pour être sanctionnée pénalement, cette infraction requiert toutefois que son auteur ait eu l'intention de faire croire aux fonctions ou au titre (voy. Cass., 1^{er} mai 1893, Pas., p. 208).

² A suivre l'auteur de la proposition, les représentants de commerce, par exemple, devraient être titulaires d'une carte de légitimation dès qu'ils contactent spontanément des personnes en dehors du siège de leur entreprise.

³ On songe ici, notamment, aux mouvements de jeunesse récoltant des vivres dans le cadre d'opérations de bienfaisance, ou des particuliers bénévoles vendant de menus accessoires au nom et pour compte de l'une ou l'autre fondation. La formulation retenue par l'auteur de la proposition est à ce point large qu'il est permis de supposer qu'une carte de légitimation pourrait être requise dans le chef de représentants de mouvements de jeunesse, voire même aux écoliers vendant des billets de tombola au profit de leur école. Ne pourrait-on pas aller jusqu'à considérer qu'une telle carte soit requise pour les parlementaires agissant en dehors des locaux du Parlement ?

De toepassingsfeer *ratione materiae* beslaat dus een uiterst grote waaier van hypothesen. Zij behelst ook elk spontaan contact met de bevolking ten voordele van de belangen of van het doel van de «groep» waarvoor de «aangestelden» beroepsmatig of vrijwillig optreden.

4. Toepassingsfeer *ratione personae*

Dit aspect kan vanuit een dubbel uitgangspunt worden geanalyseerd.

Enerzijds heeft het wetsvoorstel betrekking op «*elke groep van personen, met of zonder rechtspersoonlijkheid, van publiek- of privaatrechtelijke aard*». Het betreft dus elke rechtspersoon, in de ruime zin van het woord, ongeacht de aard van die rechtspersoon en met inbegrip van de feitelijke verenigingen.

Anderzijds hanteert het wetsvoorstel het begrip «*aangestelde*». De definitie die het Hof van Cassatie van dat begrip geeft⁴, impliceert niet noodzakelijk een verwijzing naar een bestaande arbeidsovereenkomst.

5. Bevoegdheidsverdeling

Zoals het voorstel thans is gesteld, heeft het betrekking op een problematiek die zich in hoofdzaak in de **economische** sfeer situeert⁵.

Economische aangelegenheden behoren in principe tot het gewestelijk bevoegdheidspakket⁶. *A priori* is de federale wetgever daar dus niet voor bevoegd.

Le champ d'application *ratione materiae* recouvre donc un éventail extrêmement large d'hypothèses. Tout contact spontané avec la population, ayant pour but de défendre les intérêts ou l'objet du «*groupement*» pour lequel le «*préposé*» agit, est visé, tant à titre professionnel que bénévole.

4. Champ d'application *ratione personae*

Ce point peut s'analyser à un double niveau.

D'une part, la proposition de loi vise «*tout groupement de personnes, doté ou non de la personnalité juridique, de droit privé ou public*». Il s'agit donc de toute personne morale, au sens large du terme, quelle que soit sa nature, en ce compris les associations de fait.

D'autre part, la proposition de loi fait appel à la notion de «*préposé*». Telle que définie par la Cour de cassation⁴, cette notion ne fait pas nécessairement référence à l'existence d'un contrat de travail.

5. Répartition des compétences

Telle qu'elle est formulée, la proposition aborde une problématique se situant pour l'essentiel dans le **domaine économique**⁵.

Les matières économiques relèvent, en principe, de la sphère de compétences des régions⁽⁶⁾. *A priori*, la compétence du législateur fédéral devrait être écartée.

⁴ Het Hof van Cassatie stelt dat «*als aangestelde wordt aangezien al wie zijn diensten verschaft aan iemand die hem vrijelijk kiest of aanvaardt en onder wiens toezicht of wiens bevelen hij zijn werk of zijn zending uitvoert, of die althans bevoegd is om hem in verband met dit werk of die zending onderrichtingen te geven. (...) het volstaat dat de ene vermog onderrichtingen of bevelen aan de ander te geven, zonder dat vereist wordt (...) dat de aansteller zijn gezag of zijn toezicht jegens de aangestelde daadwerkelijk heeft uitgeoefend*» (Cass., 24 december 1951, Pas., I, 1952, blz. 213).

⁵ De verplichte overlegging van een legitimatiekaart is tevens op vrijwilligerswerk van toepassing. Het feit immers dat een bepaalde activiteit niet wordt vergoed, wat tot de essentie zelf van vrijwilligerswerk behoort, heeft niet tot gevolg dat die activiteit niet in het economisch verkeer zou kunnen worden ingepast.

⁶ Stuk Kamer - 1988 BZ, Wetsontwerp en wetsvoorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Verslag uitgebracht namens de commissie voor de Herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de Regeling van Conflicten (Stuk nr. 516/6, blz. 73).

⁴ D'après la Cour de cassation, «*est considéré comme préposé celui qui fournit ses services à celui qui le choisit ou l'accepte librement et sous la surveillance ou les ordres de qui il exécute son travail ou sa mission, ou qui du moins, a le droit de lui donner des instructions quant à cette exécution. Il suffit que l'un puisse donner à l'autre des instructions ou des ordres sans qu'il soit exigé qu'il ait effectivement exercé son autorité ou sa surveillance à l'égard de son préposé*» (Cass., 24 déc. 1951, Pas., I, 1952, p. 213).

⁵ L'exigence d'une carte de légitimation est aussi applicable au bénévolat. En effet, le fait qu'une activité ne soit pas rémunérée, ce qui est l'essence même du bénévolat, n'a pas pour conséquence qu'elle ne puisse pas s'insérer dans le courant des échanges économiques.

⁶ Ch., Doc. parl., s.e. 1988, Projet et propositions de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, n° 516/6, p. 73.

Een aantal bevoegdheden blijft echter wel onder de federale wetgever ressorteren. Een exhaustieve opsomming ervan treft men aan in artikel 6, § 1, VI, vierde en vijfde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die uitzonderingen moeten strikt worden geïnterpreteerd. Die voor deze nota relevante federale bevoegdheden zijn met name de bescherming van de consument en de voorwaarden die moeten vervuld zijn om toegang tot een beroep te krijgen.

Beide federale bevoegdheden worden *infra* nader geanalyseerd.

a) Consumentenbescherming

De parlementaire voorbereiding voorafgaand aan de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen stelt daaromtrent het volgende: «*Het consumentenrecht is een begrip dat het geheel van normen omvat (wettelijke, reglementaire en jurisprudentiële) die, met het oog op de bescherming van de belangen van de gebruiker, regels vastlegt met betrekking tot de veiligheid en kwaliteit van producten en diensten*»⁷.

Het voorstel maakt overlegging van een legitimatiekaart verplicht wanneer iemand op eigen initiatief, onder bepaalde voorwaarden met de bevolking in contact treedt. Die verplichting strekt ertoe het vertrouwen van de burger te herstellen en te vrijwaren. De vraag rijst evenwel of de vrijwaring van het vertrouwen van de burger in het legitimatiebewijs van diens gesprekspartner, wel onder de notie «consumentenbescherming», in de zin van de bescherming van de «*veiligheid en kwaliteit van producten en diensten*» (zie *supra*) valt.

Zo niet, betreft het een aangelegenheid die door de gewesten moet worden geregeld.

b) Voorwaarden waaraan moet worden voldaan om toegang tot bepaalde beroepen te krijgen

De toepassingsfeer *ratione materiae* van het voorstel is zo ruim opgevat, dat het iedere persoon die in het raam van zijn beroepsactiviteiten uit eigen beweging in contact treedt met het publiek teneinde het doel of de belangen van zijn werkgever te dienen, verplicht houder van een legitimatiekaart te zijn.

⁷ Stuk Kamer, BZ, 1988, Wetsontwerp en wetsvoorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Verslag uitgebracht namens de commissie voor de Herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de Regeling van Conflicten (Stuk nr. 516/6, blz. 127). Zie ook Arbitragehof nr. 105/98, 21 oktober 1998, waarnaar wordt verwezen door VELAERS J., De Grondwet en de Raad van State, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 765.

Toutefois, certaines matières restent de la compétence du législateur fédéral. Elles sont limitativement énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VI, al. 4 et 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ces exceptions sont de stricte interprétation. Parmi ces compétences fédérales, on retient, pour la présente note, la protection des consommateurs et les conditions d'accès à la profession.

Ces deux compétences fédérales sont analysées ci-après.

a) Protection du consommateur

D'après les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, «*le droit des consommateurs est une notion qui recouvre l'ensemble des normes (légales, réglementaires et jurisprudentielles) qui, en vue de protéger les intérêts du consommateur, établissent des règles relatives à la sécurité et à la qualité des produits et des services*»⁷.

La proposition impose la production d'une carte de légitimation lorsqu'une personne prend spontanément contact avec la population, dans certaines conditions. Cette obligation a pour but de restaurer et protéger la confiance des citoyens. La question se pose toutefois de savoir si la protection de la confiance des citoyens dans le titre de leur interlocuteur, rentre dans le concept de protection des consommateurs, au titre de «sécurité et qualité des services» (voy. *supra*).

En cas de réponse négative, cette matière devrait être réglée par les régions.

b) Conditions d'accès à la profession

Le champ d'application *ratione materiae* de la proposition est à ce point large qu'il oblige toute personne, qui prend spontanément contact avec le public dans le cadre de ses activités professionnelles en vue de défendre l'objet ou les intérêts de son employeur, à être titulaire d'une carte de légitimation.

⁷ Ch., Doc. parl., s.e. 1988, Projet et propositions de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, n° 516/6, p. 127. Voy. aussi C.A., 105/98, 21 oct. 1998, cité par Velaers J., De Grondwet en de Raad van State, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 765.

Die verplichting kan worden geïnterpreteerd als een voorwaarde die moet vervuld zijn om toegang te krijgen tot het beroep. In die zin ressorteert het voorstel onder de federale wetgever.

Die voorwaarde zou evenwel tevens toepasselijk zijn op personen die in de toeristische sector werken, een materie die dan weer onder de bevoegdheid van de gewesten valt⁸. Het is dan ook best mogelijk dat terzake een bevoegdheidsconflict rijst⁹.

6. Conclusie

Ten minste op twee punten laat de auteur van het document een aantal twijfels bestaan, die voortvloeien uit een interpretatie van de vigerende bepalingen.

Aangezien het hierbij een interpretatieprobleem betreft, is de Juridische dienst van mening dat het aangegeven is de aangelegenheid naar de afdeling wetgeving van de Raad van State door te verwijzen, teneinde een eenvormige interpretatie van de vigerende teksten te waarborgen.

Cette obligation pourrait être interprétée comme une condition d'accès à la profession. En ce sens, la proposition relèverait de la compétence du législateur fédéral.

Toutefois, cette condition serait aussi applicable aux personnes travaillant dans le domaine du tourisme. Or, cette matière relève de la compétence des régions⁸. Dès lors, un conflit de compétences pourrait bien surgir sur ce point⁹.

6. Conclusion

Sur deux points au moins, la compétence de l'auteur de l'acte laisse subsister certains doutes. Ceux-ci proviennent d'une interprétation des dispositions en vigueur.

S'agissant d'une question d'interprétation, le service juridique est d'avis qu'il serait indiqué de renvoyer la question à la section de législation du Conseil d'État, afin de garantir une unité d'interprétation des textes en vigueur.

⁸ Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen preciseert in dat verband het volgende «De federale overheid is (...) bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake: (...) 6° de vestigingsvoorwaarden [met uitzondering van de bevoegdheid van de Gewesten voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme]; ...».

⁹ De oplossing die erin zou bestaan werknemers in de toeristische sector van de toepassingsfeer van het voorstel uit te sluiten, zou leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, op grond waarvan beroepsprocedures bij het Arbitragehof kunnen worden ingeleid.

⁸ L'article 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles précise que « l'autorité fédérale est en outre seule compétente pour ... 6° les conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme ; ... ».

⁹ La solution qui consisterait à exclure les personnes travaillant dans le secteur du tourisme du champ d'application de la proposition pourrait créer une violation du principe d'égalité susceptible de donner lieu à un recours devant la Cour d'Arbitrage.