

Rolnummer 1360
Arrest nr. 74/99 van 30 juni 1999

ARREST

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 6, § 1, derde en vierde lid, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 12 december 1997 tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de voormelde wet van 19 juli 1991, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen, ingesteld door de Vlaamse Regering.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 juni 1998 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 juni 1998, heeft de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 6, § 1, derde en vierde lid, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 12 december 1997 tot bepaling van het aanbrengen van sommige vermeldingen op de identiteitskaart bedoeld in artikel 6, § 1, van de voormelde wet van 19 juli 1991, en tot regeling van het taalgebruik voor deze vermeldingen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1997).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 23 juni 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 14 juli 1998 heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie verlengd tot 30 september 1998.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 15 juli 1998 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking van 14 juli 1998.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 1998.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 8 september 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 14 oktober 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 17 november 1998 heeft de voorzitter in functie, op verzoek van de Vlaamse Regering, de termijn voor het indienen van een memorie van antwoord verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 17 november 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 26 november 1998 en 26 mei 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 22 juni 1999 en 22 december 1999.

De Vlaamse Regering heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 30 november 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 31 maart 1999 heeft voorzitter L. De Grève de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 20 april 1999.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 1 april 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 20 april 1999 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- . Mr. E. Brewaeys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

Artikel 2 van de wet van 12 december 1997 vult artikel 6, § 1, aan van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen » (*Belgisch Staatsblad* van 3 september 1991).

Artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 schrijft voor dat in elke gemeente bevolkingsregisters worden gehouden van de personen die er hun hoofdverblijfplaats hebben gevestigd.

Artikel 2 bepaalt welke informatieve gegevens in die registers moeten worden vermeld. Volgens artikel 4 staat de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort in voor de organisatie van de inspectie van de bevolkingsregisters.

Vooraleer het bij wet van 12 december 1997 werd aangevuld, luidde artikel 6 van de wet van 19 juli 1991 :

« § 1. De gemeente geeft aan de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen een identiteitskaart af die geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters.

§ 2. Het identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen wordt op de identiteitskaart vermeld, wanneer de houder ervan daar schriftelijk om verzoekt.

§ 3. De Koning bepaalt de vorm, de inhoud, de geldigheidsduur en de modaliteiten van aanmaak, afgifte en gebruik van de identiteitskaart. Hij stelt de leeftijd vast vanaf welke het verplicht is de identiteitskaart te bezitten en bij zich te hebben, alsook het maximumbedrag dat ten laste van de houder mag worden geïnd bij het afgeven van de kaart aan hem. Hij bepaalt ook welke de openbare overheden en ambtenaren zijn op wier vordering de identiteitskaart moet worden getoond.

§ 4. Elke geautomatiseerde controle van de identiteitskaart door optische of andere leesprocedures moet het voorwerp uitmaken van een in Ministerraad overlegd besluit, na advies van de raadgevende commissie vermeld in artikel 12 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

§ 5. De kosten voor de aanmaak van de identiteitskaarten afgeleverd aan de Belgische burgers en aan de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn zich in het Rijk te vestigen, worden, respectievelijk door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, ingevorderd bij wege van ambtshalve heffingen op de rekening die op naam van de gemeenten is geopend bij de N.V. 'Gemeentekrediet van België'.

§ 6. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de toepassing van de bepalingen van de §§ 1 tot 5 uitbreiden tot de verblijfsvergunningen afgegeven aan de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen of er te verblijven. »

Artikel 2 van de wet van 12 december 1997 vult artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 aan met volgende leden, waarvan de laatste twee het voorwerp uitmaken van het huidige beroep tot vernietiging :

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

De in het voorgaande lid bedoelde woorden worden op de identiteitskaart eerst gedrukt in de taal van de gemeente die het document afgeeft of in de taal die de houder kiest uit de talen waarvan het gebruik wordt toegestaan in de gemeenten die genoemd worden in de artikelen 6, 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en vervolgens in de twee andere landstalen en in het Engels.

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

IV. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Vlaamse Regering vordert de vernietiging van het derde en vierde lid van artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991 zoals aangevuld bij artikel 2 van de wet van 12 december 1997, in zoverre de bestreden bepalingen van toepassing zijn op de identiteitskaarten die worden afgegeven door de gemeenten die zijn gelegen in het Nederlandse en het Franse taalgebied.

In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 129, § 1, 1^o, en § 2, eerste streepje, tweede zin, van de Grondwet.

De bestreden bepalingen schrijven voor in welke taal bepaalde woorden en titels van rubrieken op de identiteitskaarten moeten worden gedrukt, terwijl zulks volgens de Vlaamse Regering zaak is hetzij van de gemeenschappen, wat de gemeenten betreft die in het Nederlandse, respectievelijk Franse taalgebied gelegen zijn (met uitzondering van de gemeenten bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de bestuurstaalwetten) (artikel 129, § 1, 1^o, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 129, § 2, eerste streepje, eerste zin), hetzij van de bijzondere wetgever, wat de gemeenten met een speciale taalregeling betreft (artikel 129, § 2, eerste streepje, tweede zin, van de Grondwet).

A.1.2. In het verzoekschrift bespreekt de Vlaamse Regering eerst het advies van 6 februari 1997 (nr. L. 26.041/2) waarin de tweede kamer van de afdeling wetgeving van de Raad van State stelde dat de voorgedrukte vermeldingen op de identiteitskaart niet worden opgesteld door de gemeente, maar door een dienst die ressorteert onder de federale overheid (*Parl. St.*, Senaat, 1996-1997, nr. 1-571/1, p. 12, en nr. 1-571/5, p. 18). De identiteitskaart zou dus een « gemengd » document zijn dat gedeeltelijk uitgaat van het centraal bestuur, wat de voorgedrukte gegevens betreft, en gedeeltelijk van het gemeentebestuur, wat de inhoud van de identiteitskaart betreft.

Tegen die opvatting brengt de Vlaamse Regering de volgende bezwaren in :

- tot dusver werd voor de akten van de plaatselijke besturen nooit een dergelijk onderscheid gemaakt tussen voorgedrukte en inhoudelijke vermeldingen;

- een dergelijk onderscheid is ongerijmd, *a fortiori* in het licht van het in dat advies gehanteerde criterium van de « aard en bestemming » van de identiteitskaart;

- in het advies werd uit het oog verloren dat de taalwetgeving niet van toepassing is op woorden, zinnen, formules of formulieren als zodanig, maar op handelingen van de administratieve overheden;

- in het advies is een ruime interpretatie gegeven aan de notie « diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn », terwijl de uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het taalgebruik strikt moeten worden geïnterpreteerd;

- het advies staat haaks op het arrest nr. 33.376 van 20 december 1991 van de vierde kamer van de afdeling administratie van de Raad van State, waarin is gesteld dat het taalgebruik van de identiteitskaart een taalgebruik van een plaatselijke dienst is, wat impliceert dat dit taalgebruik, in de Nederlandse en Franse taalgebieden, behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse, respectievelijk de Franse Gemeenschap.

A.1.3. Vervolgens kritiseert de Vlaamse Regering ook het advies van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 12 maart 1997 met betrekking tot het in het Vlaamse Parlement ingediende voorstel van decreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 550/2, pp. 4-19).

Volgens de Vlaamse Regering hebben de verenigde kamers het inconsequente van het onderscheid tussen de voorgedrukte en de ingevulde vermeldingen van de identiteitskaart ingezien en de identiteitskaart nu in haar geheel - dus alle vermeldingen - « gesitueerd » in de betrekkingen met diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn.

Als dat zo is, dan was het naar het oordeel van de Vlaamse Regering overbodig te steunen op artikel 129, § 2, tweede streepje, tweede zin, van de Grondwet om de federale bevoegdheid te verantwoorden.

Voorts moet naar de mening van de Vlaamse Regering worden vastgesteld dat het «situeren » van de identiteitskaart geen antwoord biedt op de vraag die te dezen rijst, namelijk of de identiteitskaart al dan niet uitgaat van een plaatselijke dienst. De Vlaamse Regering geeft daarop een positief antwoord, rekening houdend zowel met artikel 164 van de Grondwet en met de artikelen 1 en 6 van de wet van 19 juli 1991 als met de parlementaire voorbereiding van de bestuurstaalwet van 2 augustus 1963, waarin de identiteitskaart is vermeld als voorbeeld van een door een plaatselijke dienst uitgereikt getuigschrift (artikel 14).

Dat het afgeven van de identiteitskaarten zou geschieden in het raam van het medebewind, is volgens de Vlaamse Regering irrelevant : « ook handelingen van 'medebewind ' van de plaatselijke diensten en in de eerste plaats van de gemeentebesturen zijn hoe dan ook handelingen van plaatselijke diensten en als zodanig onderworpen aan de daarop toepasselijke bestuurstaalwetgeving, waarvan een wijziging in het Nederlandse en het Franse taalgebied tot de bevoegdheid van de Vlaamse, respectievelijk de Franse Gemeenschap behoort ».

De Vlaamse Regering betoogt voorts dat het « situeren » van de identiteitskaart in de betrekkingen tussen de burger en het centrale bestuur geen afbreuk doet aan de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen om te beslissen over de taal waarin de identiteitskaart moet worden opgesteld. De Vlaamse Regering refereert in dat verband aan de arresten van het Hof nrs. 26/90 van 14 juli 1990 (overwegingen 10.B.2 - 10.B.3) en 90/94 van 22 december 1994 (overweging B.5.14).

Wat betreft de verwijzing, in het advies van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State, naar het ontbreken van enige opmerking van de afdeling wetgeving over de bevoegdheid van de federale overheid bij het ontwerp van de latere wet van 19 juli 1991, repliceert de Vlaamse Regering dat het zwijgen over een bevoegdheidsvraag bezwaarlijk met een antwoord op die vraag kan worden gelijkgesteld en dat in de wet van 19 juli 1991 hoe dan ook geen bepaling voorkomt met betrekking tot het gebruik van de talen wat de identiteitskaart betreft.

De Vlaamse Regering doet ook opmerken dat de federale wetgever uitsluitend de taal heeft geregeld van de generieke vermeldingen en niet de taal van de individuele vermeldingen, wat dan weer zaak is van de gemeenschappen. « Door opnieuw een onderscheid te maken tussen de voorgedrukte en de ingevulde vermeldingen [...] is de wetgever vervallen in de hogerbeschreven inconsequenties van het advies van de tweede kamer van de Raad van State, die nogal opvallend waren 'verbeterd' in het advies van de verenigde kamers. Dit ondergraaft uiteraard het advies van de verenigde kamers en meteen de bevoegdheid van de federale wetgever. »

Ten slotte moet volgens de Vlaamse Regering erop worden gewezen dat de federale Regering de bevoegdheid van de wetgever voornamelijk heeft afgeleid uit het arrest van de Raad van State van 6 november 1996, waarbij de federale overheid een dwangsom werd opgelegd en niet de Vlaamse Gemeenschap. In dat arrest heeft de Raad van State evenwel niet gezegd dat de onwettige toestand bij wet moest worden geregulariseerd, maar dat de verwerende partij het koninklijk besluit van 29 juli 1985 moest aanpassen opdat aan de verzoekende partij een identiteitskaart kon worden afgegeven in overeenstemming met de taalwetgeving. « De 'bevoegdheid' van de federale staat - door toedoen van zijn uitvoerende macht - om een koninklijk besluit in overeenstemming te brengen met de taalwetgeving impliceert echter niet zijn bevoegdheid - ditmaal door toedoen van zijn wetgevende macht - om de taalwetgeving te wijzigen. »

A.2.1. De Ministerraad betoogt dat de betrokken regeling valt onder de toepassing van artikel 129, §2, tweede streepje, van de Grondwet en niet onder de bepalingen van dat grondwetsartikel waarvan de Vlaamse Regering de schending aanvoert.

Volgens de Ministerraad blijkt dat even uitdrukkelijk uit het advies van 6 februari 1997 (nr. L. 26.041/2) van de afdeling wetgeving van de Raad van State als uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de bestreden wet (*Parl. St.*, Senaat, 1996-1997, nr. 1-571/1, pp. 2-6).

Uit dat advies en die memorie leidt de Ministerraad af dat :

« - het aanmaken, opmaken, uitreiken, bezitten en gebruiken van een identiteitskaart gevolgen heeft die de internrechtelijke sfeer overschrijden

- het aanmaken en verspreiden bij de gemeentebesturen van het algemene, voor het gehele Rijk uniforme en internationaal erkende model van identiteitskaart gebeurt door een federale dienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken

- de concrete invulling van de gepersonaliseerde gegevens op de identiteitskaart door de gemeentebesturen gebeurt overeenkomstig de wetgeving op het gebruik der talen in bestuurszaken. Wat dit laatste betreft wijzigt de betrokken wet niets aan de bestaande situatie; zij doet niets meer dan deze te bevestigen en te verankeren.

Aldus kan terecht worden aangenomen dat het aanmaken en verspreiden van blanco-identiteitskaarten gebeurt door een dienst waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin deze dienst gevestigd is (art. 129, par. 2, tweede streepje, van de grondwet. »

A.2.2. De Ministerraad doet voorts opmerken dat er geen wettelijke definitie is van wat onder « gebruik van de talen » moet worden verstaan.

Volgens de Ministerraad zijn de gewraakte vermeldingen niets anders dan opschriften en voorgedrukte vermeldingen die op zichzelf geen onmiddellijke inhoud hebben.

Een taal wordt dus pas « gebruikt » wanneer aan een document concreet gestalte en inhoud wordt gegeven, wat te dezen gebeurt door er de gegevens op aan te brengen die betrekking hebben op de gebruiker ervan.

A.3. De Vlaamse Regering repliceert dat de Ministerraad aldus ontkent dat met de bestreden wetsbepalingen het gebruik der talen zou zijn geregeld omdat de bedoelde vermeldingen en rubrieken op een « blanco-identiteitskaart » geen inhoud hebben. « Met andere woorden : bij gebrek aan 'zaak' is er geen 'bestuurszaak' en kan daarvan evenmin het taalgebruik zijn geregeld. »

In de memorie van toelichting die de Ministerraad aanhaalt wordt omstandig uiteengezet hoe belangrijk het stuk wel is waarvan het taalgebruik wordt geregeld, maar in feite wordt niets geregeld, tenzij een « lege doos », aldus de Vlaamse Regering.

Naar het oordeel van de Vlaamse Regering spreekt de Ministerraad zowel de afdeling administratie als de afdeling wetgeving van de Raad van State tegen. De vernietigingsarresten van de afdeling administratie hadden *materialiter* uitsluitend betrekking op de voorgedrukte vermeldingen van de identiteitskaart, die evenzeer als de ingevulde vermeldingen in overeenstemming met de taalwetgeving dienden te worden opgesteld. Indien de federale wetgever beoogde die arresten uit te voeren, dan kunnen die bepalingen bezwaarlijk wat anders regelen dan het gebruik van de talen in bestuurszaken. Dat zulks het geval was, wordt volgens de Vlaamse Regering bevestigd in het door de Ministerraad aangehaalde advies van 6 februari 1997 (nr. L. 26.041/2) van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

A.4.1. *In fine* van zijn memorie voert de Ministerraad nog aan :

« Overigens kan men het de overheid van een staat, bestaande uit meerdere taalgebieden, waar in beginsel taalvrijheid heerst, die lid is van een naar integratie strevende internationale gemeenschap, waar meerdere talen gesproken en gebruikt worden, niet ten kwade duiden dat deze documenten opstelt, die bestemd zijn om op het grondgebied van de staat zelf te worden geconcretiseerd overeenkomstig de geldende taalregeling, en om in het internationaal verkeer te worden aangewend als bewijs van de identiteit van de gebruiker en van zijn hoedanigheid van belg of verblijfsgerechtigde vreemdeling. »

A.4.2. Dat argument mist naar de mening van de Vlaamse Regering feitelijke grondslag : met de bestreden bepalingen worden geen documenten opgesteld, maar wordt de wijze geregeld waarop die documenten moeten worden opgesteld, in het bijzonder wat de taal betreft.

Volgens de Vlaamse Regering « wil de Ministerraad ongetwijfeld zeggen dat het te gek zou zijn mocht de Belgische identiteitskaart er verschillend uitzien naar gelang zij wordt uitgereikt door gemeenten uit het bevoegdheidsgebied, op dit stuk, van de federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, met andere woorden dat terzake geen autonomie van de deelstaten geduld kan worden ».

De Vlaamse Regering antwoordt hierop met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof (o.a. arrest nr. 56/96 van 15 oktober 1996, overweging B.25) :

« Een verschillende behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijk gevolg van een onderscheiden beleid, wat is toegelaten door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend. »

- B -

B.1. Artikel 6, § 1, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 bepaalt dat de gemeente «aan de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen een identiteitskaart af[geeft] die geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters ».

Bij artikel 2 van de wet van 12 december 1997 werd dat eerste lid aangevuld met drie nieuwe leden, waarvan de laatste twee worden aangevochten door de Vlaamse Regering met betrekking tot de bevoegdheid om het taalgebruik in die aangelegenheid te regelen.

Bij het bestreden derde en vierde lid van het voormelde artikel 6, § 1, wordt voorgeschreven in welke taal op de voorzijde van de identiteitskaarten de woorden «België » en «identiteitskaart », « identiteitskaart voor vreemdeling » of « verblijfskaart voor vreemdeling » alsook de door de Koning ter uitvoering van artikel 6, § 3, bepaalde vermeldingen (thans overeenkomstig het koninklijk besluit van 29 juli 1985 meer bepaald de vermeldingen «Naam », « Voornamen », « Nationaliteit », « Geboortedatum », « Geboorteplaats », « Geslacht », « Autoriteit », « Handtekening van de houder », « Adres », « Nr. Identiteitskaart » en « Geldig van - tot », hierna « titels van de rubrieken » genoemd), moeten worden gesteld.

Volgens artikel 6, § 1, derde lid, van de wet van 19 juli 1991 moeten de voormelde woorden « eerst [worden] gedrukt in de taal van de gemeente die het document afgeeft of in de taal die de houder kiest uit de talen waarvan het gebruik wordt toegestaan in de gemeenten die genoemd worden in de artikelen 6, 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en vervolgens in de twee andere landstalen en in het Engels ».

Volgens artikel 6, § 1, vierde lid, van de wet van 19 juli 1991 moeten de voormelde titels van de rubrieken op de identiteitskaart « in de eerste plaats voor[komen] in de taal van de gemeente die het document afgeeft, of in de taal die de houder kiest, volgens het onderscheid dat wordt gemaakt in het voorgaande lid, en vervolgens in het Engels ».

De taal waarin de persoonlijke gegevens voorkomend op de identiteitskaarten kunnen worden gesteld, wordt niet door de bestreden bepalingen geregeld.

B.2. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met artikel 129, § 1, 1^o, en § 2, eerste streepje, tweede zin, van de Grondwet. De Ministerraad betoogt dat de federale wetgever bevoegd was om de bestreden bepalingen aan te nemen op grond van artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet.

Artikel 129, § 1, 1^o, van de Grondwet bepaalt :

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

1^o de bestuurszaken; ».

Artikel 129, § 2, van de Grondwet bepaalt :

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

- de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in § 1 geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;

- de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;

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

B.3. De betwiste bepalingen hebben geen betrekking op de vorm of de inhoud van de identiteitskaarten. Zij strekken ertoe het taalgebruik te regelen voor een officieel document dat bestemd is voor de particulieren en zijn derhalve een regeling betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Onverminderd de in artikel 129, § 2, van de Grondwet bepaalde uitzonderingen ten aanzien van de daarin bedoelde gemeenten, diensten en instellingen, is het regelen van het gebruik van de talen in bestuurszaken een aangelegenheid die artikel 129, § 1, 1^o, van de Grondwet aan de gemeenschappen heeft toevertrouwd. Die bevoegdheid is onderscheiden van de materiële bevoegdheden van respectievelijk de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Uit de enkele bevoegdheid van de federale overheid tot het regelen van de identiteitskaarten vloeit dus niet de bevoegdheid van de federale wetgever voort om te bepalen in welke taal de identiteitskaarten moeten worden opgesteld.

B.4. Het Hof dient derhalve te onderzoeken of de aangevochten regeling kan worden gegrond op een van de in artikel 129, § 2, van de Grondwet bedoelde uitzonderingen, te dezen het tweede streepje ervan, met andere woorden of de aanmaak van de identiteitskaarten zaak is van een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin die dienst gevestigd is.

Uit de woordkeuze en uit de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepaling (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 390, p. 15) blijkt dat de Grondwetgever heeft willen refereren aan het begrippenkader van de bestuurstaalwetten, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen plaatselijke diensten (artikelen 9 en volgende), gewestelijke diensten (artikelen 32 en volgende) en centrale en uitvoeringsdiensten (artikelen 39 en volgende).

B.5. Ten onrechte zou uit artikel 164 van de Grondwet, krachtens hetwelk het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de registers bij uitsluiting zaak zijn van de gemeentelijke overheid, worden afgeleid dat de identiteitskaarten als zodanig evenzeer zaak zijn van een «plaatselijke dienst», dit is een dienst waarvan de werkkring niet meer dan één gemeente bestrijkt (artikel 9 van de bestuurstaalwetten).

Die grondwetsbepaling, die de bevoegdheid bevestigt van de overheid om door tussenkomst van de gemeenten de gegevens betreffende de burgerlijke stand van de personen die er verblijf houden in de desbetreffende akten te notuleren en daarvan registers bij te houden, staat er niet aan in de weg dat andere overheden in het raam van hun bevoegdheid, zoals te dezen wat de identiteitskaarten betreft, normen kunnen stellen die verband houden met de identiteit van personen.

Uit artikel 164 van de Grondwet kan derhalve niet worden afgeleid dat de identiteitskaarten als zodanig zaak zijn van een « plaatselijke dienst » in de zin van de bestuurstaalwetten.

B.6. Weliswaar moet worden opgemerkt dat de identiteitskaart in de parlementaire voorbereiding van artikel 14 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken is aangehaald als een voorbeeld van een getuigschrift uitgereikt door een plaatselijke dienst :

« Hij [de plaatselijke dienst] stelt de aan de particulieren uit te reiken getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen eveneens in de taal van zijn gebied (art. 14) : hier worden bijvoorbeeld bedoeld al de getuigschriften uitgereikt door de bevolkingsdiensten, uittreksels uit de bevolkingsregisters, getuigschriften van goed zedelijk gedrag, identiteitskaarten, paspoorten, enz. » (*Parl. St.*, Senaat, 1962-1963, nr. 304, p. 19)

Die parlementaire voorbereiding, die dateert van *medio* 1963, biedt evenwel geen uitsluitel, rekening houdend met de wijzigingen van de aard en van de functie van de identiteitskaart :

« Het is van belang te preciseren dat de identiteitskaart van het Europese type zoals zij bepaald wordt in het koninklijk besluit van 29 juli 1985 voor zover zij afgeleverd wordt aan de Belgen, fundamenteel verschilt van de identiteitskaart die bepaald werd door het koninklijk besluit van 26 januari 1967. Terwijl deze kaart op het ogenblik van haar aflevering opgesteld werd door de aangestelde van het gemeentebestuur, worden alle vermeldingen die voorkomen op de achterzijde [lees : voorzijde] van de kaart van het Europese type aangebracht op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij vinden immers hun oorsprong in een basisdocument dat gedrukt wordt door het Rijksregister en dat vervolgens vermenigvuldigd wordt door middel van een fotografisch procédé op het productiecentrum om de definitieve kaart te vormen. » (*Parl. St.*, Senaat, 1996-1997, nr. 1-571/1, p. 3)

B.7. Wat betreft de aard en de functie van de identiteitskaart moet worden opgemerkt dat deze niet alleen dient als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters (artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991), maar ook als bewijs van identiteit en van nationaliteit en, bovendien, als een document dat door steeds meer Staten - inzonderheid Lid-Staten van de Raad van Europa - wordt aanvaard als een geldig reisbewijs :

«Tenslotte dient opgemerkt te worden dat het paspoort dat afgeleverd wordt door de gemeentelijke overheden onder controle van de minister van Buitenlandse Zaken, meertalige vermeldingen bevat (betreffende de aanduiding van de aard van het document, in alle talen die gebruikt worden in de Europese Unie, en betreffende de titels van de rubrieken waarnaast de identificatiegegevens die specifiek zijn voor de houder aangebracht worden, in de drie landstalen en in het Engels). Aangezien de identiteitskaart krachtens het voormelde Europees Akkoord van 13 december 1957 in de Lidstaten van de Raad van Europa gebruikt kan worden ter vervanging van het paspoort, kan men, door gelijkheid van grond, bevestigen dat zij eveneens meertalige vermeldingen kan bevatten vermits het Engels één van de officiële talen van de Raad van Europa is.

Dit ontwerp van wet strekt er tevens toe tegelijkertijd het lidmaatschap van België bij de Europese Unie te concretiseren en de persoonlijke gegevens die specifiek zijn voor de houder van de kaart eentalig te behouden [...]. » (*ibid.*, pp. 5-6)

B.8. Anders dan onder het vroegere stelsel waarbij de gemeenten instonden voor het invullen van de gegevens op de identiteitskaarten aan de hand van de eigen registers, wordt thans door de federale diensten aan de hand van gegevens uit het Rijksregister een basisdocument aangemaakt dat aan de gemeenten wordt bezorgd. De gemeentelijke diensten beperken zich ertoe na te gaan of de gegevens op het basisdocument overeenstemmen met die van de bevolkingsregisters en de betrokkene uit te nodigen om zijn handtekening te plaatsen en een pasfoto te overhandigen. Het door de gemeentebeambte en de burger ondertekende basisdocument wordt terugbezorgd aan het centrale productiecentrum, dat instaat voor de eigenlijke aanmaak van de identiteitskaart en de vermelding van alle gegevens op de voorzijde, met inbegrip van een fotografische reproductie van de handtekeningen.

B.9. Hoewel de identiteitskaart uiteindelijk wordt afgegeven door de gemeente (artikel 6, § 1, van de wet van 19 juli 1991), moet - zonder dat hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever bevoegd zou zijn het taalgebruik te regelen voor alle handelingen van de gemeenten in de uitvoering van een federale taak - worden vastgesteld dat de identiteitskaart thans in wezen zaak is van een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin die dienst gevestigd is. Derhalve is de federale wetgever bevoegd op grond van artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet om te bepalen in welke talen de in de betwiste bepalingen bedoelde vermeldingen op de voorzijde van de identiteitskaarten moeten worden gesteld.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 30 juni 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève