

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 26 februari 1997 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende het taalgebruik op de identiteitskaarten" (Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 550-1), heeft op 12 maart 1997 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL.

1. Het voorstel strekt ertoe het gebruik der talen in verband met de identiteitskaarten te regelen.

Thans wordt die aangelegenheid geregeld bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten. Volgens die bepaling worden, wanneer de gemeente die de kaart uitreikt een "taalhomogene" gemeente is, gelegen in het Nederlandse taalgebied, de gedrukte teksten in het Nederlands gesteld en de vermeldingen in het Nederlands aangebracht (artikel 4, § 1, 2°). Van die regel wordt evenwel afgeweken voor de titels van de rubrieken die aan de voorzijde van de kaart zijn gedrukt : de naam van de Staat en het woord "identiteitskaart" worden voor de bedoelde gemeenten aangebracht in het Nederlands, gevolgd door de twee andere nationale talen en het Engels; de andere rubrieken worden er vermeld in het Nederlands en in het Engels (artikel 4, § 3).

De genoemde afwijkingen van het eentalig karakter van de identiteitskaart, uitgereikt door een "taalhomogene" gemeente, hebben het voorwerp uitgemaakt van twee arresten van de Raad van State van 20 december 1991. De Raad oordeelde dat de identiteitskaart, uitgereikt door een dergelijke gemeente, volgens de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken uitsluitend in het Nederlands gesteld mocht zijn, de gedrukte vermeldingen inbegrepen. De akten of getuigschriften, geldend als identiteitskaart, die aan de verzoekers waren afgegeven, werden dan ook wegens strijdigheid met de taalwetgeving vernietigd (R.v.St.,

.../...

20 december 1991, R. Vandezande, nr. 38.376, en K. Vandezande, nr. 38.377).

Bij arrest van 6 november 1996, gewezen op verzoek van een van de verzoekers, stelde de Raad van State vast dat de onwettige bepalingen van het koninklijk besluit van 29 juli 1985 nog niet waren aangepast, en dat daaruit volgde dat nog geen geldige identiteitskaart aan de verzoeker afgegeven kon worden. Om de Belgische Staat te dwingen tot het herstel van de wettigheid, werd hem een dwangsom opgelegd van 10.000 frank per week, ingaande drie maand na de betekening van het arrest, zolang hij de verzoeker niet in de mogelijkheid stelde een identiteitskaart te verkrijgen die zou voldoen aan de bepalingen van de taalwetgeving (R.v.St., 6 november 1996, R. Vandezande, nr. 62.963).

2. Volgens de toelichting bij het voorstel is niet de federale wetgever, maar de gemeenschap bevoegd om het gebruik der talen te regelen i.v.m. de identiteitskaarten die uitgereikt worden door "taalhomogene" gemeenten.

Het voor advies voorgelegde voorstel houdt een dergelijke regeling in.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP.

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, gaat ervan uit dat de federale overheid bevoegd is om de basisvoorschriften i.v.m. de identiteitskaarten vast te stellen.

.../...

Die voorschriften zijn thans trouwens terug te vinden in artikel 6 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.

De bevoegdheid van de federale wetgever om dergelijke voorschriften vast te stellen, ligt in het verlengde van hetgeen bepaald is in artikel 164 van de Grondwet. Naar luid van die bepaling behoren "het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de registers ... bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid". Die regel bedoelt niet te bepalen dat de akten van de burgerlijke stand en de registers een zaak van gemeentelijk belang zijn. De Grondwet heeft veeleer de regel van de wereldlijke bevoegdheid bevestigd, die sinds de Franse Revolutie de vervulling van de taken i.v.m. de akten van de burgerlijke stand en de bevolkingsregisters kenmerkt (1).

(1) P. Errera heeft het over de bevestiging van "la règle de la laïcité absolue, établie depuis la Révolution française" (Errera, P., *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel - Droit administratif*, Paris, 1918, 2de uitg., p. 316, § 202).

De betrokken aangelegenheid betreft een taak van algemeen bestuur (1) of van algemeen belang (2), waarvan de uitvoering, met het oog op de efficiëntie, door de federale overheid aan bepaalde gemeentelijke overheden is toevertrouwd.

Met de opvatting dat de federale overheid terzake bevoegd is, sluit de afdeling wetgeving zich aan bij de afdeling administratie. Deze heeft in haar arrest van 6 november 1996 aan de Belgische Staat een dwangsom opgelegd, op grond dat het die overheid is, die bevoegd is om de nodige maatregelen te treffen opdat een identiteitskaart afgegeven zou worden, die overeenstemt met de taalwetgeving, zoals die in het vernietigingsarrest van 20 december 1991 was uitgelegd (3).

De bevoegdheid van de federale wetgever om de identiteitskaart te regelen omvat weliswaar niet noodzakelijk de bevoegdheid om in die aangelegenheid ook het

(1) Mast, A., "De specifieke inhoud van het gemeentelijk belang", T.B.P., 1967, (344), 346.

(2) Maes, R., De territoriale decentralisatie - Huidige situatie en toekomstperspectieven, Brussel, 1985, 114. Zie ook Lejeune, Y., "La gestion des intérêts généraux par les communes", A.P.T., 1986, (126), p. 136, nr. 26.

(3) In het arrest van 6 november 1996 heeft de Raad van State geen rekening gehouden met de hypothese dat de taalwetgeving zelf gewijzigd zou worden, en heeft hij zich dus ook niet, zelfs niet impliciet, uitgesproken over de vraag welke overheid daarvoor bevoegd zou zijn.

gebruik der talen te regelen (1). Om de overheid aan te wijzen die op dit laatste terrein kan optreden, moeten in de beoordeling de grondwetsbepalingen worden betrokken die specifiek handelen over de bevoegdheid inzake het gebruik der talen, inzonderheid wanneer het gaat om lokale overheden die bevoegdheden van algemeen belang uitoefenen.

2. Die regels zijn terug te vinden in artikel 129 van de Grondwet.

2.1. Naar luid van artikel 129, § 1, 1^o, regelen de gemeenschapsraden, bij uitsluiting van de federale wetgever, het gebruik van de talen voor de bestuurszaken, althans in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied (zie, wat dit laatste betreft, artikel 129, § 2, inleidende zin).

Op de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen bestaan drie uitzonderingen, opgesomd in artikel 129, § 2. Die uitzonderingen betreffen :

- "- 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 meederheid;

(1) Zie in dezelfde zin, i.v.m. de bevoegdheid van de federale wetgever om de kiesverrichtingen te regelen, Arbitragehof, 14 juli 1990, nr. 26/90, overw. 10.B.9; Arbitragehof, 22 december 1994, nr. 90/94, overw. B.5.16.

- 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".

2.2. Het voor advies voorgelegde voorstel beperkt het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling tot de "taalhomogene" gemeenten. De uitzondering waarvan sprake in artikel 129, § 2, eerste streepje, is derhalve niet aan de orde.

Het uitreiken van een identiteitskaart gebeurt ook niet door een door de wet aangewezen federale of internationale instelling waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap. Ook de bepaling van artikel 129, § 2, derde streepje, kan bijgevolg buiten beschouwing blijven.

Blijft dan de vraag of het regelen van het gebruik der talen i.v.m. de identiteitskaarten valt onder toepassing van artikel 129, § 2, tweede streepje.

3. Waar in artikel 129, § 2, tweede streepje, sprake is van "diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn", zijn geen

.../...

"prestaties" bedoeld, door de overheid in meer dan één taalgebied verricht (1).

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 129, § 2, van de Grondwet (artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de vroegere tekst) blijkt integendeel "dat onder de term "diensten" hetzelfde moet worden verstaan en dat hij dezelfde inhoud heeft als in de huidige wetten (zie o.m. de artikelen 9, 32, 39, 44 van de (wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966))" (2).

Artikel 1, § 2, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepaalt dat de term "diensten" in die wetten wordt gebruikt ter aanwijzing van "de onderscheiden diensten, met een bepaalde territoriale bevoegdheid, van de in (artikel 1,) § 1 bedoelde besturen, openbare diensten en instellingen, alsook (van) de in dezelfde paragraaf vermelde natuurlijke personen". Onder "diensten" worden dus lokaliseerbare instanties bedoeld.

(1) Aldus heeft het Arbitragehof geoordeeld dat de organisatie van de Europese verkiezingen, die toch in het hele land plaatsvindt, "geen dienst (is) waarvan de werkkring verder reikt dan die van het taalgebied waarin zij gevestigd zijn" (arrest van 14 juli 1990, nr. 26/90, overw. 10.B.3).

(2) Verslag de Stexhe namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, Parl. St., Senaat, 1969-70, nr. 390, p. 15.

De wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken maken een onderscheid tussen "plaatselijke diensten", d.i. diensten waarvan de werkkring niet meer dan één gemeente bestrijkt (artikel 9), "gewestelijke diensten", d.i. diensten waarvan de werkkring meer dan één gemeente, maar niet het ganse land bestrijkt (artikel 32), en "centrale diensten" en "uitvoeringsdiensten", d.i. diensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt (artikelen 39 en 44). Volgens de bedoeling van de grondwetgever bestaat het volgende verband tussen die diensten en de respectieve bevoegdheid van de decreetgever en de wetgever : "Het decreet zal ... het taalgebruik regelen in de plaatselijke en gewestelijke diensten gevestigd in de eentalige gemeenten of "ambtsgebieden"; de wet zal het regelen in de andere gevallen" (1).

De identiteitskaart wordt afgegeven door de gemeente (artikel 6, § 1, van de voornoemde wet van 19 juli 1991). De vraag naar de bevoegde overheid komt dan ook neer op de vraag of de identiteitskaart zich situeert in de betrekkingen met een "plaatselijke dienst" (in welk geval de gemeenschappen bevoegd zijn om het gebruik der talen te regelen), dan wel in de betrekkingen met een "dienst waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin (hij) gevestigd (is)", meer bepaald een "centrale dienst" (in welk geval de federale overheid bevoegd is).

(1) Verslag de Stexhe, geciteerd, p. 15.

4. Een aantal elementen wijzen in de richting van de positionering van de identiteitskaart in de betrekkingen met een "plaatselijke dienst". Artikel 6, § 1, van de voornoemde wet van 19 juli 1991 bepaalt dat de identiteitskaart wordt afgegeven door de gemeente, en dat die kaart geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters, welke in elke gemeente gehouden worden (zie, wat dit laatste betreft, artikel 1, eerste lid, van de wet). Ook vóór de wettelijke regeling van de identiteitskaart werd die kaart beschouwd als een document dat nauw verbonden was met het doel van de organisatie van de bevolkingsregisters (1).

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

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

(1) Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25.

(2) Verslag de Stexhe namens de commissie voor de binnenlandse zaken en het openbaar ambt, Parl. St., Senaat, 1962-63, nr. 304, p. 19.

Deze opvatting is nadien gedeeld door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (1), door de afdeling wetgeving van de Raad van State (2), en door de afdeling administratie van de Raad van State, in de genoemde arresten van 20 december 1991 (3). Ook in de rechtsleer wordt die opvatting gehuldigd (4).

5. De verenigde kamers zijn echter van oordeel dat tegen die opvatting andere elementen gesteld kunnen worden.

-
- (1) Advies nr. 2366 van 11 juni 1970; advies nr. 16.102 B/I/P van 21 maart 1985.
- (2) Advies L. 16.679/2 van 14 mei 1985 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 juli 1985 betreffende de identiteitskaarten; advies L. 17.993/2 van 2 juni 1987 over een ontwerp van wet tot aanvulling en wijziging van de Franse tekst van de wet van 2 juni 1856 op de bevolkingsregisters en tot invoering van de Nederlandse tekst van die wet. Men vergelijke evenwel met het latere advies L. 20.178/2 van 1 oktober 1990, over het ontwerp dat geleid heeft tot de voornoemde wet van 19 juli 1991, waarin de afdeling wetgeving geen opmerking maakte over de bevoegdheid van de federale overheid om in het ontwerp een bepaling op te nemen met betrekking tot het gebruik der talen in verband met de identiteitskaart (Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1150-1, 20).
- (3) Arrest nr. 38.376, R. Vandezande, overw. 5.5.2.; arrest nr. 38.377, K. Vandezande, overw. 3.3.2.
- (4) Ceelen, J., Identiteitskaart, A.P.R., Brussel, 1966, p. 23, nr. 29; Fortpied, J., advies vóór R.v.St., 12 mei 1966, Celoiu, nr. 11.806, R.J.D.A., 1966, (172), 173; Renard, R., Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen, A.P.R., Gent, 1983, p. 79, nr. 116.

.../...

De identiteitskaart kan vooreerst beschouwd worden als een document dat het bewijs inhoudt van de identiteit en de nationaliteit van de betrokkene (1). Als zodanig is het méér dan een document dat alleen maar het bewijs inhoudt van de inschrijving in de bevolkingsregisters (2).

Zelfs als men rekening houdt met het gegeven dat de identiteitskaart verbonden is met de bevolkingsregisters, is de gemeente niet de enige betrokken dienst. Oorspronkelijk waren de bevolkingsregisters "vooral een informatie- en controle-element voor de gemeente inzake het beheer van haar bevolking"; die registers hebben echter een aanzienlijke evolutie doorgemaakt, in die zin dat de bevolkingsregisters thans ook een noodzakelijk hulpmiddel voor talrijke

(1) Zie uit de aanhef van de resolutie (77)26 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 28 september 1977, "relative à l'établissement et à l'harmonisation des cartes nationales d'identité" : "Considérant que les ressortissants des Etats membres ont fréquemment besoin de pouvoir établir leur identité et leur nationalité dans leurs rapports avec d'autres personnes et organismes privés, ainsi qu'avec les autorités publiques à l'intérieur de leur pays".

(2) Ook de Raad van State, afdeling administratie, wijst hierop in zijn arresten van 20 december 1991. Hij stelt weliswaar vast dat "de identiteitskaart in de eerste plaats een document is dat geldt als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters", doch voegt er meteen aan toe dat de identiteitskaart "als zodanig bestemd is om in bepaalde omstandigheden het bewijs te leveren van de identiteit van de houder, waaronder in voorkomend geval ook die van zijn nationaliteit van Belg" (arrest nr. 38.376, R. Vandezande, overw. 5.5.2.; arrest nr. 38.377, K. Vandezande, overw. 3.3.2.).

hoofdbesturen ("administrations centrales") van de Staat zijn geworden (1).

De betrokkenheid van de Staat blijkt onder meer uit de tussenkomst van het Rijksregister van de natuurlijke personen. Door de gemeenten verzamelde informatiegegevens moeten medegedeeld worden aan het Rijksregister (artikel 4 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen), zodat die gegevens vanuit het Rijksregister dan verder ter beschikking gesteld kunnen worden van bepaalde overheden, instellingen of personen (artikel 5 van dezelfde wet). Het identificatienummer bij het Rijksregister kan trouwens, op verzoek van de houder, op de identiteitskaart vermeld worden (artikel 6, § 2, van de wet van 19 juli 1991); volgens de wetgever bestaat die mogelijkheid omwille van "het duidelijk nut dat het kennen van dat nummer kan inhouden voor de betrekkingen die elke burger moet hebben met diverse openbare overheden of instellingen" (2).

Ten slotte blijkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken ook in te staan voor de aanmaak van de identiteitskaarten en voor het aanbrengen van de belangrijkste vermeldingen erop (zie de artikelen 3 en 11 van het koninklijk besluit van 29 juli 1985).

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de genoemde wet van 19 juli 1991, Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1150-1, pp. 1-2; verslag Brepoels over hetzelfde ontwerp, Parl. St., Kamer, 1990-91, nr. 1679-3, p. 2.

(2) Memorie van toelichting, geciteerd in de vorige noot, p. 7.

Uit dit alles moet afgeleid worden dat de rol van de gemeente bij de aflevering van de identiteitskaarten en bij het verdere gebruik dat van de kaart gemaakt wordt, thans eerder beperkt is. De gemeente treedt slechts op als "tussenpersoon" tussen de hoofdbesturen, inzonderheid het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en de bevolking (1).

6. In die opvatting dient de identiteitskaart beschouwd te worden, in de zin van de taalwetgeving, als een getuigschrift, essentieel opgesteld door een "centrale dienst" en door bemiddeling van een "plaatselijke dienst" aan de betrokken burger afgegeven.

Voor die verhouding voorzien de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken niet in een regeling. Artikel 42 bevat enkel een bepaling in verband met de rechtstreekse verstrekking van een getuigschrift door een centrale dienst zelf. Dat het optreden van een plaatselijke dienst, als tussenschakel tussen een centrale dienst en een burger, geen afbreuk doet aan het feit dat het taalregime in beginsel dat is van een centrale dienst, blijkt evenwel uit artikel 40. Die bepaling, voorkomend in het hoofdstuk over de centrale diensten en uitvoeringsdiensten, regelt het gebruik der talen ten aanzien van "de berichten en mededelingen die de centrale diensten aan het publiek richten door bemiddeling van de plaatselijke diensten".

(1) Zie in dezelfde zin, ten aanzien van de bevolkingsregisters, memorie van toelichting, hiervóór geciteerd, p. 2; verslag Brepoels, hiervóór geciteerd, p. 2.

7. De conclusie uit het voorgaande is dat de identiteitskaart, wegens de aard en de bestemming ervan, te situeren is in de betrekkingen met diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn.

Op grond van artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet is de federale overheid bijgevolg bevoegd om het gebruik der talen te regelen ten aanzien van de vermeldingen die op de identiteitskaart voorkomen (1).

De Vlaamse Gemeenschap is daarentegen onbevoegd om die aangelegenheid te regelen.

(1) Zie in dezelfde zin het advies L. 26.041/2 van 6 februari 1997 over een voorontwerp van bijzondere wet tot regeling van het gebruik van de talen voor bepaalde vermeldingen die voorkomen op de identiteitskaart die wordt bedoeld in artikel 6 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, Parl. St., Senaat, 1996-97, nr. 1-571/1, p. 10.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren J.-J. STRYCKMANS,	voorzitter,
W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
Y. KREINS,	
P. LEMMENS,	staatsraden,
P. LIENARDY,	
L. HELLIN,	
F. DELPEREE,	
J. van COMPERNOLLE,	assessoren van de
A. ALEN,	afdeling wetgeving,
H. COUSY,	
Mevrouw F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur, en door de H. M. BAUWENS, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris, en door de H. B. CUVELIER, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J.-J. STRYCKMANS.