

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.421 van 12 maart 2012
in de zaak A. 193.972/IX-6514**

In zake : de VZW VLAAMS KOMITEE VOOR BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Judo
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Ambtenarenzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 12 juli 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis, voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 200.262 van 29 januari 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 januari 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Judo, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Krachtens artikel 53 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna: de bestuurstaalwet) “[is

alleen] de Vaste Wervingssecretaris [...] bevoegd om bewijzen omtrent de bij de wet van 2 augustus 1963 vereiste taalkennis uit te reiken” en “bepaalt de Koning de voorwaarden waaronder die bewijzen, in plaats van de bij de wet bepaalde examens, mogen [worden] gevergd [...] voor de werving van de ambtenaren die een bijzondere taalkennis moeten bezitten”. Aanvankelijk werden de voorwaarden voor het uitreiken van dergelijke taalkennisbewijzen vastgesteld bij een koninklijk besluit van 30 november 1966.

3.2. In de loop van het jaar 2000 oordeelt de verwerende partij dat het koninklijk besluit van 30 november 1966 niet meer aangepast is aan de ontwikkelingen van de taalproblematiek in het algemeen en van de beoordeling van de taalkennis in het bijzonder tijdens de periode 1966-2000. Zij werkt een ontwerp van koninklijk besluit uit om de regelgeving opnieuw aan te passen.

3.3. Het koninklijk besluit van 8 maart 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis, voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, (hierna: het koninklijk besluit van 8 maart 2001), wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 maart 2001.

Dit koninklijk besluit bevat onder meer regels betreffende de samenstelling van de examencommissies, de aard en het peil van de taalexamens, de vrijstellingen die kunnen worden verleend, de organisatie van de taalexamens en de bekendmaking van de uitslagen en de uitreiking van de bewijzen van taalkennis. Het heft tevens het koninklijk besluit van 30 november 1966 op.

Artikel 8, eerste en tweede lid van voornoemd koninklijk besluit bepaalt:

“Art. 8. Het taalexamen bedoeld bij de artikelen 21, § 2, en 38, § 4, van de gecoördineerde wetten bestaat uit een proef over de geschreven kennis.

De proef over de geschreven kennis heeft betrekking op de volgende taalkundige componenten: lexicale elementen, grammatica, situationeel-

pragmatisch taalbegrip, communicatieve vaardigheden. Indien deze proef schriftelijk wordt afgenomen, is het programma als volgt:

1° een verhandeling voor functies of betrekkingen die gerangschikt zijn in de niveaus 1, 2⁺ of 2 van het rijkspersoneel of voor gelijkwaardige functies of betrekkingen van de niet tot de rijksbesturen behorende diensten;

2° een gemakkelijke verhandeling, een brief of een verhaal voor functies of betrekkingen die gerangschikt zijn in de niveaus 3 en 4 van het rijkspersoneel of voor gelijkwaardige functies of betrekkingen der niet tot de rijksbesturen behorende diensten.

Om te slagen dient de kandidaat de 5/10^e der punten te behalen.”

Artikel 9, § 1, van voornoemd koninklijk besluit bepaalt:

“Art. 9. § 1. Het taalexamen bedoeld bij de artikelen 21, § 5. en 38, § 4, van de gecoördineerde wetten, bestaat uit een mondelinge proef. Het programma is bepaald als volgt :

1° voor de niveaus 1, 2⁺ en 2 : het lezen van een tekst, de mondelinge samenvatting van die tekst en een conversatie aansluitend bij de functie;

2° voor de niveaus 3 en 4 : een conversatie.

Er wordt een voldoende kennis gevergd voor functies of betrekkingen die gerangschikt zijn in het niveau 1 van het rijkspersoneel of voor gelijkwaardige functies of betrekkingen van de niet tot de rijksbesturen behorende diensten. Een elementaire kennis wordt gevergd voor functies of betrekkingen die gerangschikt zijn in de niveaus 2⁺, 2, 3 of 4 van het rijkspersoneel of voor gelijkwaardige functies of betrekkingen van de niet tot de rijksbesturen behorende diensten.

Om te slagen dient de kandidaat de 6/10^e der punten te behalen voor een voldoende kennis, en de 5/10^e der punten voor een elementaire kennis.”

3.4. Bij arrest nummer 190.241 van 5 februari 2009 inzake de gemeente Schaarbeek, vernietigt de Raad van State de artikelen 8 (gedeeltelijk) en 9, §1, van het genoemde koninklijk besluit van 8 maart 2001. De Raad van State steunt zijn arrest, inzonderheid wat artikel 8 betreft, onder meer op de volgende overwegingen:

“[...]

dat dus op grond van [...] [artikel 21, § 2, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken] iedere kandidaat die solliciteert naar een functie of een betrekking in de lokale diensten gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een examen of een examengedeelte moet afleggen dat aantoonst dat hij blijk geeft van een elementaire kennis van de tweede taal; dat die bepaling, wat betreft de vereiste elementaire kennis, geen enkel onderscheid maakt volgens het niveau van de betrekking of van de functie of volgens de aard

ervan, terwijl in andere bepalingen van dezelfde gecoördineerde wetten, de wetgever uitdrukkelijk zo'n onderscheid heeft gemaakt; [...]

Overwegende dat artikel 30 van de Grondwet bepaalt dat “het gebruik van de in België gesproken talen [...] vrij [is]; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken”; dat deze bepaling dus de vrijheid van taalgebruik vastlegt, terwijl de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken overkomen als beperkingen van deze vrijheid; dat deze wetten dus een strikte interpretatie moeten krijgen, waarbij er bovendien rekening mee wordt gehouden dat artikel 30 van de Grondwet deze beperkingen op het taalgebruik alleen door de wetgevende macht laat regelen; dat de machtiging die artikel 21, § 2, aan de verwerende partij heeft verleend derhalve een restrictieve interpretatie moet krijgen; dat deze bepaling de verwerende partij geen rechtsgrond heeft kunnen opleveren om te voorzien in nadere regels voor het examen over de elementaire kennis van de tweede taal naargelang de uitgeoefende betrekking; dat de verwerende partij derhalve geenszins over een discretionaire bevoegdheid beschikte om artikel 8 van de bestreden handeling uit te vaardigen;
[...].”

Met betrekking tot artikel 9, §1, van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 wordt het volgende overwogen:

“[...]

dat in tegenstelling tot het in het kader van het tweede middel onderzochte artikel 21, § 2, artikel 21, § 5, hier de taalkennis dus koppelt aan de aard van de betrokken functie; dat de wetgever een kennis van de tweede landstaal heeft voorgeschreven die verschilt volgens de aard van de uit te oefenen functie en niet volgens de administratieve graad van de betrokkene of nog volgens het niveau van de functie;

[...] dat [...] [artikel 9, § 1, van het bestreden besluit] de taalkennis dus duidelijk koppelt aan het niveau van de betrekking of van de functie en niet aan de aard van de activiteit; dat ze bijgevolg niet de grenzen in acht neemt van de machtiging die de verwerende partij put uit artikel 21, § 5, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken; dat ze bovendien, door extra taalkennis op te leggen gekoppeld aan het niveau van de functie of van de betrekking, eveneens in strijd is met artikel 30 van de Grondwet, dat eerst het beginsel van de vrije taalkeuze huldigt, maar het aan de wetgever alleen overlaat om de beperkingen inzake taalgebruik vast te stellen; dat dergelijke wetgeving noodzakelijkerwijze een restrictieve interpretatie moet krijgen; dat indien de wetgever een onderscheid had willen maken in het vereiste taalkennisniveau in de diensten die in contact komen met het publiek naar gelang van de graad en het niveau van de betrekkingen, hij zulks duidelijk en ondubbelzinnig diende te stipuleren; dat de wetgever, door alleen te bepalen dat de voldoende of elementaire kennis van de tweede taal aangepast moet zijn aan de aard van de uit te oefenen functie, het geenszins mogelijk maakt

onderscheid te maken in het examen over de taalkennis naar gelang van de graad en het niveau van de betrekking.”

3.5. Teneinde tegemoet te komen aan de hierboven geciteerde wettigheidsbezwaren, worden een aantal wijzigingen aan het koninklijk besluit van 8 maart 2001 in een ontwerpbesluit opgenomen.

De Vaste Commissie voor Taaltoezicht brengt op 8 mei 2009 een gunstig advies uit (advies 41.050/l/PF). Op 3 juni 2009 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies uit, met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

3.6. In het Belgisch Staatsblad van 16 juli 2009 wordt het koninklijk besluit van 12 juli 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis, voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gepubliceerd. Dat besluit maakt het voorwerp uit van het onderhavig beroep, het vervangt de artikelen 5 tot 12, 14, 16 en 16bis van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 en wijzigt de artikelen 4, 13 en 20 van datzelfde koninklijk besluit.

In het Verslag aan de Koning en in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 16 juli 2009, voorafgaand aan het genoemde koninklijk besluit van 12 juli 2009, wordt de algemene draagwijdte van het besluit als volgt uiteengezet:

“Om voormelde artikelen van de gecoördineerde wetten correct uit te voeren is het van belang de verschillende types van taalkennis die zij beogen goed te identificeren:

- a. de kennis die gelijkstaat met de kennis van een ambtenaar die houder is van een diploma toegekend in deze taal;
- b. de voldoende kennis;
- c. de elementaire kennis;
- d. de elementaire of voldoende kennis, een uitdrukking die systematisch verbonden is met de woorden “aan het ambt aangepaste” of “aan de aard van de waar te nemen functie aangepaste”;

- e. de kennis, aangepast aan hun functies, voor de leden van de buitenlandse diensten.

De lezing van de parlementaire voorbereidingen biedt geen verheldering over de reikwijdte van de woorden ‘aangepast aan de aard van de functie’. Er weze aan herinnerd dat deze uitdrukking [of de verwante uitdrukking ‘aangepast aan het ambt’] slechts gebruikt wordt wanneer een ‘elementaire of voldoende kennis’ vereist is. Telkens de gecoördineerde wetten eenduidig ‘elementaire kennis’ of ‘voldoende kennis’ preciseren is er geen sprake van ‘aangepaste’ kennis. De wetgever heeft de keuze gelaten tussen elementaire en voldoende kennis omdat hij bij de nauwkeurige definitie van de eisen [ofwel elementair, ofwel voldoende] het van weinig belang achtte dat ‘ze aangepast was aan de functie’; men kan dan ook niet veronderstellen dat de wetgever de vereiste kennis zou hebben willen ‘aanpassen’ aan de aard van de functie. Het lijkt dus onvermijdelijk te concluderen dat het kennisniveau naargelang van de aard van de functie ofwel elementair, ofwel voldoende zal moeten zijn. Het tegenovergestelde zou betekenen dat de wetgever een verschil heeft ingebouwd dat geen draagwijdte zou hebben. Concreet, in dit ontwerp van besluit, wanneer de wetten ‘de voldoende of elementaire kennis’ bedoelen, zal de voldoende kennis geëist worden wanneer de betrekking of de aard van de functie impliceert dat de houder van deze betrekking of functie de hiërarchische meerdere van andere ambtenaren is. In de andere gevallen zal alleen de elementaire kennis geëist worden. Er weze aan herinnerd dat deze vereiste steeds betrekking heeft op de ‘ambtenaren die in contact staan met het publiek’. Dat de proeven niet langer georganiseerd worden per niveau van de administratieve hiërarchie, is niet de enige vernieuwing in vergelijking met de vroegere bepalingen: de proeven zullen daarenboven georganiseerd worden in verband met de globale taalcompetenties en niet als woordenschat-, morfologie- of grammaticaproeven. Telkens het geïndividualiseerde proeven betreft is het verband met de functie vereist. Dit verband met de functie heeft uiteraard niet tot doel de reikwijdte van het bewijs te beperken tot louter deze functie.”

3.7. Dit is het thans bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid op, afgeleid uit het ontbreken in hoofde van de verzoekende partij van een geldige beslissing om in rechte te treden.

Zij laat gelden dat uit de statuten van de verzoekende partij, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 7°, en 13 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, volgt dat enkel de raad van bestuur van de vereniging de bevoegdheid heeft om als eiser of verweerder in rechte op te treden. De beslissing van de raad van bestuur om in rechte te treden moet voorts worden goedgekeurd door een meerderheid van de leden van de raad van bestuur die op de betrokken vergadering aanwezig zijn.

Volgens de verwerende partij kan uit het door de verzoekende partij neergelegde uittreksel uit het verslag van de raad van bestuur van 9 september 2009 allerm minst worden afgeleid dat de beslissing om onderhavig beroep in te stellen overeenkomstig de statuten van de verzoekende partij werd genomen. Zo vermeldt het uittreksel niet hoeveel bestuurders op de vergadering van 9 september 2009 aanwezig waren, noch door hoeveel leden de kwestieuze beslissing werd goedgekeurd. Bovendien bevat dit uittreksel slechts de handtekening van twee leden van de raad van bestuur. De verwerende partij verwijst dienaangaande naar artikel 8 van de statuten van de verzoekende partij, op grond waarvan “alle stukken die de vereniging verbinden [ondertekend moeten] worden [...] door twee bestuurders”. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State argumenteert de verwerende partij dat een dergelijk beding, dat inhoudt dat de handtekening van de voorzitter van de raad van bestuur en van de secretaris volstaan om een vereniging zonder winstoogmerk te verbinden, geen delegatie van procesbevoegdheid impliceert.

5. In haar memorie van wederantwoord antwoordt de verzoekende partij dat de door de verwerende partij aangehaalde arresten van de Raad van State niet naar analogie kunnen worden toegepast. Waar te dezen enkel het uittreksel uit het verslag van de raad van bestuur van 9 september 2009 door twee bestuurders werd ondertekend, werd in de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak immers de beslissing zelf om in rechte te treden slechts door twee bestuurders genomen. De verzoekende partij benadrukt dat niet enkel twee van haar

bestuurders de beslissing hebben genomen om in rechte te treden, doch wel haar raad van bestuur in zijn geheel, waarop bovendien een meerderheid van de leden aanwezig was. In dit verband legt de verzoekende partij een aanvullend uittreksel uit de notulen van de raad van bestuur neer. Zij wijst er nog op dat het bewijs van het vervullen van de quorumvereisten op elk nuttig ogenblik gedurende de procedure kan geleverd worden.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 3, 4°, van het algemeen procedure-reglement dient een verzoekende partij, indien zij een rechtspersoon is, bij haar verzoekschrift een afschrift van de geldende statuten en van de akte van aanstelling van haar organen te voegen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte te treden.

Overeenkomstig artikel 12 van de statuten beslist de raad van bestuur van de verzoekende partij als college, bij gewone meerderheid, over alle beslissingen die onder zijn bevoegdheid vallen, zoals het in rechte treden van de VZW.

7. Te dezen heeft de verzoekende partij als bijlage bij haar memorie van wederantwoord een uittreksel uit de notulen van de raad van bestuur van 9 september 2009 neergelegd waaruit blijkt dat de raad van bestuur op die datum beslist heeft om tegen het bestreden besluit een schorsings- en annulatieberoep bij de Raad van State in te dienen.

Met dit uittreksel bewijst de verzoekende partij dat het bevoegd orgaan tijdig beslist heeft het onderhavig beroep in te dienen. De verwerende partij legt geen gegevens voor die voor de Raad van State een aanwijzing kunnen vormen dat de beslissing om in rechte te treden niet overeenkomstig de voorschriften van de statuten zou genomen zijn.

8. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 30 en 33 van de Grondwet, van artikel 5bis van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en van artikel 53 van de bestuursstaalwet. Zij laat gelden dat uit deze bepalingen voortvloeit dat de Koning zelf de essentiële elementen van de taalexamens bepaalt, terwijl het bestreden besluit de vereisten inzake aard en peil van de taalexamens in een vage en onduidelijke zin herschrijft waarbij aan het Selectiebureau van de Federale Overheid (hierna: Selor) een onverantwoord ruime appreciatiemarge wordt toegekend. Hierdoor wordt elke garantie ten aanzien van de Nederlandstalige bewoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de taalexamens opgeheven.

Bij de ontwikkeling van het middel brengt de verzoekende partij de volgende argumentatie aan:

- uit artikel 53 van de bestuursstaalwet vloeit voort dat ofwel de wetgever ofwel de Koning de wijze vastlegt waarop ambtenaren hun taalkennis kunnen aantonen. Mede gelet op de artikelen 30 en 33 van de Grondwet is het derhalve onaanvaardbaar dat de Koning de feitelijke uitwerking van minder fundamentele uitvoeringsmaatregelen op zijn beurt delegeert aan een lagere bestuurlijke overheid, met name Selor. Zulks is des te meer het geval nu de contouren van die delegatie dermate vaag zijn dat zij voor gelijk welke doelstelling en in gelijk welke richting kunnen worden gebruikt;
- dat de bijzondere wetgever zich in 2001 heeft voorgenomen om de bestaande garanties voor de Franstalige en de Nederlandstalige bewoners in Brussel inzake de taalwetgeving te behouden. Die doelstelling impliceert dat de rechtskracht van de bestaande garanties ongewijzigd moet blijven, wat onder meer veronderstelt

dat wat tot 2001 door de Koning werd geregeld naderhand niet aan een lager bestuur kan worden toevertrouwd. Aldus doen de bepalingen van het bestreden besluit ofwel zelf afbreuk aan de bestaande garanties ofwel voeren zij een (sub)delegatie in die ertoe leidt dat de regels betreffende de taalexamens een lagere plaats in de normenhiërarchie innemen, wat eveneens neerkomt op een beperking van de bestaande garanties.

Die argumenten toepassend op de bestreden regeling stelt wat volgt:

- artikel 5 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 wordt door het bestreden besluit in die zin gewijzigd dat het enkel nog mogelijk is om de taalkennis van de kandidaten te toetsen aan de hand van hun praktische kennis en dit met uitsluiting van elke theoretische kennis. Nochtans kan een theoretische kennis bijzonder relevant zijn voor hogere ambtenaren die in staat moeten zijn juridische teksten te analyseren op een meer theoretisch niveau;
- de wijziging aan artikel 6 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 doet afbreuk aan de bestaande garanties inzake de taalwetgeving. Zij laat de keuze van de materiële drager van de examens over aan de afgevaardigd bestuurder van Selor, die persoon krijgt aldus een veel ruimere bevoegdheid bij het bepalen van de wijze waarop de taalkennis van ambtenaren zal worden getoetst, en dergelijke werkwijze heeft minstens indirect een invloed op de mate waarin de taalkennis van de kandidaten kan worden getoetst;
- in artikel 7 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 wordt een nieuw criterium ingevoerd dat steunt op verwachtingen, waardoor de appreciatiemarge van Selor quasi onbegrensd wordt. Daarenboven wordt enkel nog vereist dat de kandidaten hun taalkennis aantonen op het vlak van luistervaardigheid, leesvaardigheid, het opstellen van schriftelijke teksten, de vaardigheid om een gesprek te voeren en de vaardigheid om zich mondeling uit te drukken, terwijl onder de vorige regeling vereist werd dat de kandidaten, met betrekking tot hun schriftelijke kennis, in staat waren een verhandeling en een synthese dan wel een gemakkelijke verhandeling, brief of verhaal te schrijven. Hierdoor hebben de burgers geen

zekerheid meer dat ambtenaren van een hoger niveau in staat zijn een verhandeling of synthese te schrijven.

- het nieuw artikel 8 vereist slechts “de vaardigheid om elementaire mondelinge boodschappen te begrijpen en elementaire teksten te verstaan”, terwijl voorheen eisen inzake geschreven kennis werden gesteld.
- volgens het nieuw artikel 9 wordt van de kandidaten thans slechts gevraagd dat zij de gebruikelijke mondelinge boodschappen begrijpen, dat zij in staat zouden zijn een gesprek te voeren over “een” onderwerp dat verband houdt met de functie en dat zij zich hieromtrent mondeling kunnen uitdrukken, terwijl voorheen gevraagd werd dat zij een conversatie dienden te kunnen voeren, dan wel een tekst te lezen, hem mondeling samen te vatten en er een conversatie over te kunnen voeren.

Hoewel in het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit wordt toegegeven dat de vereisten inzake taalkennis “redelijker” worden gemaakt door het gebruik van vertalingen uit te sluiten en door te specificeren dat “gebruikelijke boodschappen” omschreven kunnen worden als “gangbare boodschappen die geuit worden in de alledaagse aanvaarde taal”, is het volgens de verzoekende partij juist kenmerkend voor de werksituatie van de kandidaten dat deze geen betrekking heeft op gangbare situaties die in alledaagse taal kunnen worden toegelicht.

De verzoekende partij concludeert dat het bestreden besluit afbreuk doet aan het stand-stillbeginsel, vervat in artikel 5bis van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Door het gebruik van vage categorieën doet het tevens afbreuk aan het legaliteitsvereiste in taalaangelegenheden.

10. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de artikelen 30 en 33 van de Grondwet dienen gelezen te worden in samenhang met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet en stelt dat de bekritiseerde nieuwe bepalingen van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 niet vaag of onduidelijk

zijn. Evenmin verlenen ze een onverantwoord ruime appreciatiemarge aan Selor. Integendeel is het vanzelfsprekend dat Selor bij de concrete organisatie van de taalexamens enige appreciatiemarge geniet voor zover zij binnen de perken van artikel 53 van de bestuurstaalwet blijft.

Wat het gewijzigd artikel 6 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 betreft wijst de verwerende partij erop dat er geen verband bestaat tussen de materiële drager en de inhoud van een taalexamen. Ook houdt de nieuwe bepaling niet in dat Selor een bepaalde test door een andere test kan vervangen; zij biedt aan Selor de mogelijkheid om, indien nodig (bijvoorbeeld voor een blinde kandidaat), de test op een andere wijze dan computergestuurd af te nemen.

Met de nieuwe regels worden de “taalvaardigheden” van de kandidaten gemeten, terwijl voorheen voornamelijk naar hun theoretische taalkennis werd gepeild. Het bestreden besluit is genomen in het licht van het dagelijks gebruik van de andere landstaal door de ambtenaren en komt aldus ten goede aan de burger die met de ambtenaar in contact komt. In het bijzonder garanderen de nieuwe taalexamens dat elke ambtenaar zich op een verstaanbare wijze kan uitdrukken in zijn contacten met de burger. Dit “functionaliteitsbeginsel” impliceert niet dat de taalkennis van de ambtenaar zich beperkt tot een terminologie die op de uit te oefenen functie betrekking heeft. Het is niet de bedoeling om de taalexamens te vereenvoudigen, doch wel om te garanderen dat de ambtenaren over een kennis zouden beschikken die een optimale dienstverlening aan de burger biedt.

De verwerende partij verwijst voorts naar het gunstig advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en benadrukt dat de overgang van “taalkennis” naar “taalvaardigheden” in de lijn ligt van de aanwijzingen van de Raad van Europa, terwijl ook het vreemde talenonderwijs in het Nederlandstalig en het Franstalig onderwijs in die zin is geëvolueerd. Daarenboven sluit het meten van taalvaardigheden niet uit dat een degelijke kennis van woordenschat en grammatica noodzakelijk is om als kandidaat te slagen. Het spreekt immers voor

zich dat het begrijpen van teksten en boodschappen, het spreken en converseren, evenals het produceren van teksten een degelijke kennis van woordenschat en grammatica vergen. De testen zijn er aldus op gericht om na te gaan of de theoretische taalkennis van een kandidaat operationeel is en door hem in een dienstverlenende context kan worden ingezet.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat de nieuwe regeling in artikel 7 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 een gelijke behandeling van de kandidaten garandeert. Zo kan, indien de taaltest niet computergestuurd wordt afgenomen, voortaan de test niet door een andere niet-vergelijkbare test worden vervangen maar wordt de inhoud van de computergestuurde test op een drager (zoals papier) overgeplaatst. Tot slot wijst de verwerende partij erop dat de nieuwe methodologie ook ontwikkelingsgericht is aangezien aan de kandidaten feedback kan worden verleend.

11. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet consequent is door enerzijds te stellen dat de nieuwe bepalingen van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 niet vaag en niet onduidelijk zijn, terwijl zij anderzijds aangeeft dat Selor bij het bepalen van de examencriteria over een appreciatiemarge beschikt. Dit blijkt onder meer uit de nieuwe artikelen 7 en 9 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001, waarin niet wordt aangegeven hoever de verschillende vaardigheden van de kandidaten zich dienen uit te strekken, zodat dit volkomen aan de appreciatie van Selor wordt overgelaten. De omstandigheid dat Selor op grond van artikel 53 van de bestuursstaalwet bevoegd is om bewijzen inzake taalkennis uit te reiken, betekent niet dat dit selectiebureau ook de bevoegdheid heeft om naar goeddunken de inhoud van de taalexamens te bepalen. Integendeel dient, overeenkomstig het legaliteitsbeginsel in taalaangelegenheden, de bevoegdheid van Selor beperkend geïnterpreteerd te worden, zodat deze instantie terzake slechts over een organisatorische bevoegdheid beschikt.

De verzoekende partij laat voorts gelden dat de geciteerde richtlijnen van de Raad van Europa geen rechtsbron zijn. Zij voert ook aan dat de nieuwe taalexamens de globale taalcompetenties van de kandidaten onderzoeken en dus niet langer een specifieke of gedetailleerde kennis vereisen. De erkenning dat de testvormen “synthese” en “commentaar” in het verleden enkel werden afgenomen wanneer een computergestuurde test niet mogelijk was, betekent dat reglementair voorgeschreven onderdelen van het examen om praktische redenen terzijde werden gelaten. Voorts blijkt uit de bewering van de verwerende partij dat de taalexamens meer “ontwikkelingsgericht” en “realistischer” worden, duidelijk dat de gehanteerde normen vaag zijn en dat het bestreden besluit niet de minste garanties biedt inzake taalkennis.

12. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 het stand-stillbeginsel koppelt aan de reglementen en de administratieve handelingen zonder te bepalen van welke overheid deze akten dienen uit te gaan. Aldus vermag de Raad van State te dezen de genoemde bepalingen niet buiten toepassing laten.

Zij benadrukt voorts dat het uitsluitend aan de Koning toekomt om de voorwaarden voor het uitreiken van de taalkennisbewijzen vast te stellen, terwijl het bestreden besluit terzake bevoegdheden delegeert aan Selor. Zij wijst er in dit verband onder meer op dat in het bestreden besluit verwezen wordt naar vaardigheden, zoals het begrijpen van gebruikelijke mondelinge boodschappen en de vaardigheid om een gesprek te voeren dat verband houdt met de functie. Dergelijke vaardigheden zijn evenwel geen criteria. Bovendien vermeldt het bestreden besluit niet aan welke maatstaf deze vaardigheden dienen te worden afgemeten.

De verzoekende partij herhaalt nog dat de nieuwe criteria leiden tot een lager taalkennisniveau, wat een afbouw van de bestaande garanties voor de Nederlandstalige bewoners van het Brussels hoofdstedelijk Gewest inhoudt. Zij wijst erop dat van haar niet kan worden verwacht dat zij zou aantonen

dat de taalkennis van de geslaagde kandidaten van een lager peil zou zijn dan vroeger het geval was.

Zij besluit dat de beoordeling van de taalkennis wordt beïnvloed door het gebruik van materiële dragers, doordat computergestuurde dragers aanleiding geven tot beknoptere antwoorden.

Beoordeling

13. Artikel 5bis van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 verbiedt dat “ordonnanties, reglementen en administratieve handelingen” afbreuk doen aan het tweetalig karakter of aan de bestaande waarborgen in de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die bepaling geldt specifiek voor het optreden van de regionale overheid en richt zich derhalve tot de organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Aangezien het bestreden besluit evenwel niet uitgaat van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het genoemde artikel 5bis te dezen niet van toepassing.

14. Artikel 30 van de Grondwet bepaalt dat het gebruik der in België gesproken talen vrij is en dat het niet kan worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. In die zin regelt de bestuurstaalwet de vereiste taalkennis van het personeel in de onderscheiden administratieve diensten.

Luidens artikel 53 van de bestuurstaalwet is alleen de Vaste Wervingssecretaris - thans de afgevaardigd bestuurder van Selor - bevoegd om taalkennisbewijzen uit te reiken en bepaalt de Koning de voorwaarden waaronder die bewijzen mogen worden verstrekt. Deze bepaling bevat aldus een bevoegdheidsdelegatie aan de Koning en biedt rechtsgrond voor het bepalen van de voorwaarden voor het uitreiken van de taalkennisbewijzen. Het thans bestreden besluit vindt net als het koninklijk besluit van 8 maart 2001 in deze wettelijke bepaling haar juridische grondslag.

De taalwetten die een beperking uitmaken op de vrije taalkeuze, dienen restrictief te worden uitgelegd. Derhalve dient te worden aangenomen dat het, op grond van artikel 53 van de bestuursstaalwet, uitsluitend aan de Koning toekomt om de voorwaarden voor het uitreiken van taalkennisbewijzen vast te stellen. De delegatie die artikel 53 aan de Koning verleent moet strikt worden opgevat en is derhalve niet vatbaar voor subdelegatie behoudens voor aangelegenheden van ondergeschikt belang.

Uit het bestreden koninklijk besluit kan niet worden opgemaakt dat de Koning het wezenlijke van zijn reglementaire bevoegdheid aan een lager bestuursorgaan heeft gedelegeerd. Dit besluit zelf bepaalt immers op omstandige wijze de nieuwe vereisten voor het uitreiken van de taalkennisbewijzen, en de afgevaardigd bestuurder van Selor is krachtens artikel 53 van voornoemde gecoördineerde wetten en artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 slechts bevoegd voor de organisatie van de taalexamens, voor het uitreiken van de bewijzen van taalkennis, wat het testen van de deelnemende kandidaten inhoudt. Weliswaar dient die bevoegdheid uitgeoefend te worden op basis van de nieuwe vastgelegde criteria waarbij de beoordelingsvrijheid zich situeert op het vlak van de praktische organisatie van de taalexamens. Dit was vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit niet anders. De omstandigheid dat de nieuwe criteria vertrekken vanuit een gewijzigde methodiek door te peilen naar de globale taalcompetenties van de kandidaten, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Die gewijzigde methodiek betekent niet dat er een onrechtmatige bevoegdheidsdelegatie gebeurd is aan Selor. Bovendien gaat de verzoekende partij eraan voorbij dat de wetgever de Koning gemachtigd heeft om de toetsingscriteria van de taalexamens te bepalen, wat in het bestreden besluit ook daadwerkelijk is gebeurd. Dit besluit laat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, de keuze van die criteria geenszins aan Selor over. Het feit dat Selor als examiner er wel een verdere invulling aan dient te geven, houdt geen onrechtmatige bevoegdheidsoverdracht in. Doordat de voorwaarden voor het uitreiken van de taalkennisbewijzen door de Koning zelf zijn vastgesteld, kon de Koning op Selor een beroep doen om de taalexamens in concreto te organiseren.

Er dient dan ook te worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet aantoont dat het bestreden besluit de regels inzake delegatie schendt.

15. De verzoekende partij kan evenmin worden bijgevalen waar zij laat gelden dat het bestreden besluit tot gevolg heeft dat de bestaande garanties inzake de taalwetgeving ten aanzien van de Nederlandstalige bewoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest vervallen. Zij zegt vooreerst niet welke garanties voornoemde bewoners nu hebben. Zij bewijst ook niet dat de taalexamens voortaan eenvoudiger zullen zijn en dat er van de deelnemende kandidaten een lager niveau inzake taalkennis wordt verwacht dan voorheen. De omstandigheid dat met het bestreden besluit de methodiek wordt gewijzigd, hier begrepen als de mogelijkheid voor het bestuur om te bepalen op welke wijze en op grond van welke proeven de kandidaten de wettelijk vereiste taalkennis kunnen bewijzen, impliceert niet zonder meer dat de desbetreffende taalexamens inhoudelijk eenvoudiger werden.

Inzonderheid toont zij niet aan dat de taalkennis van de geslaagde kandidaten van een lager peil zal zijn wanneer deze kandidaten overeenkomstig het gewijzigde artikel 5 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 door Selor enkel op hun praktische kennis worden beoordeeld. Zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord terecht aangeeft, sluit het meten van praktische taalvaardigheden immers niet uit dat ook een degelijke theoretische kennis is vereist om voor het examen te kunnen slagen. In die zin komt de nieuwe regeling in artikel 5 als dusdanig niet neer op een algehele vereenvoudiging van de taalexamens.

De verzoekende partij stelt dat de keuze van de wijze waarop de taalexamens afgenomen worden een invloed heeft op de mate waarin de taalkennis van de kandidaten kan worden getoetst. Zij verduidelijkt evenwel haar stelling niet en er mag niet verondersteld worden dat de wijzigingen in de materiële organisatie van de taalexamens, een noodzakelijke invloed zullen hebben op de inhoud van deze examens.

Ook de grieven betreffende de nieuwe artikelen 7, 8 en 9 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 nopen niet tot het besluit dat de taalkennis van de geslaagde kandidaten omwille van de gewijzigde methodiek van een lager niveau zal zijn. De verwerende partij heeft de bedoeling om de taalexamens “realistischer” te maken en aldus te waarborgen dat de geslaagde ambtenaren zich in de bestuurlijke praktijk op een verstaanbare wijze kunnen uitdrukken in hun contacten met de burger. De nieuwe bepalingen vertrekken vanuit een gewijzigde methodiek maar komen niet ipso facto neer op een verzwakking van de taalkennis van de ambtenaren of op een afbouw van de geldende waarborgen inzake de taalwetgeving.

Met betrekking tot het nieuw artikel 7, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 wordt erop gewezen dat nu uitdrukkelijk wordt vermeld dat een aantal vaardigheden worden getoetst, en de nieuwe taalexamens voortaan peilen naar een aantal taalvaardigheden van de kandidaten (i.e. luistervaardigheid, leesvaardigheid, het opstellen van schriftelijke teksten, de vaardigheid om een gesprek te voeren en de vaardigheid om zich mondeling uit te drukken), hierdoor niet wordt aangetoond dat de geslaagde kandidaten een geringere kennis van de geteste landstaal zouden moeten bezitten. Op grond van deze nieuwe bepaling moeten de kandidaten schriftelijke teksten kunnen opstellen waardoor kan worden vastgesteld dat hun taalkennis vergelijkbaar is met de taalbeheersing die wordt verwacht van de houders van de overeenkomstige diploma's die in die taal werden behaald. De omstandigheid dat artikel 7 niet langer expliciet vereist dat de kandidaten een verhandeling of synthese moeten opstellen betekent niet dat de taaltest -die overigens niet uitsluit dat nog een verhandeling wordt vereist- inhoudelijk niet even streng is, om hetzelfde taalkennisniveau te behalen als dat van de genoemde diplomahouders.

De verzoekende partij kan ook niet worden bijgevallen waar zij stelt dat de beoordelingsvrijheid van Selor in artikel 7 onbegrensd is. Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, bestaan de bedoelde taalexamens immers uit proeven waarmee kan worden vastgesteld of de kandidaten al dan niet doen blijken

van een taalbeheersing die te vergelijken is met de taalbeheersing die wordt verwacht van de houders van de overeenkomstige diploma's die in die taal werden behaald. De beoordelingsbevoegdheid die Selor aldus heeft, bij de organisatie van de taaltesten, wordt derhalve wel degelijk afgebakend op een wijze die de rechter kan beoordelen.

Inzake het nieuwe artikel 8 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 dient te worden vastgesteld dat van de kandidaten voortaan wordt vereist dat ze slagen voor een examen dat betrekking heeft op de vaardigheid om elementaire mondelinge boodschappen te begrijpen en elementaire teksten te verstaan. Het slagen voor dit taalexamen wordt opgelegd door de artikelen 21, § 2, en 38, § 4, van de bestuurstaalwet. Hiertoe wordt vereist dat deze kandidaten een schriftelijk of computergestuurd examen afleggen over hun elementaire kennis van de andere landstaal. Hoewel het examen schriftelijk of computergestuurd kan worden afgenomen, vereisen voornoemde gecoördineerde wetten niet dat de kandidaten een bepaalde “geschreven kennis” dienen te bewijzen. Ook in het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit wordt aangegeven dat uit de bestuurstaalwet niet volgt dat het examen moet slaan op de schriftelijke kennis van de taal en dus een proef moet bevatten die de schrijfvaardigheid van de kandidaten test. Het bestreden besluit, dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 wijzigt, is dienvolgens genomen met naleving van de bestuurstaalwet. Hetzelfde geldt voor de wijziging van artikel 9 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001. Ook met betrekking tot die nieuwe bepaling toont de verzoekende partij niet aan dat het bestreden besluit voornoemde bepalingen schendt, noch maakt zij aannemelijk dat de taalkennis van de kandidaten, die voor een dergelijk taalexamen slagen, van een lager niveau zou zijn zodoende dat de bestaande garanties inzake de taalwetgeving worden ingeperkt.

16. Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 maart 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche