

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e april 1978 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over :

- 1) een voorstel van decreet "ter aanvulling van sommige bepalingen van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken",
- 2) een voorstel van decreet "tot wijziging van artikel 12 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken",
- 3) een voorstel van decreet "houdende aanvulling van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken",

heeft de 9e juni 1978 het volgend advies gegeven :

I. INLEIDING.

De adviesaanvraag betreft drie voorstellen van decreet die alle op hetzelfde doel gericht zijn, namelijk door aangepaste maatregelen zoveel mogelijk voor de diensten van het Nederlandse taalgebied, in de zin van de taalwetgeving, de verplichting uitschakelen om nog stukken te behandelen die niet in het Nederlands zijn gesteld.

Aanleiding tot het indienen van die voorstellen waren de moeilijkheden die onlangs op dat stuk zijn gerezen in Vilvoorde, waar het gemeentebestuur, zich beroepend op het eentalig karakter van die gemeente, oordeelde dat het van zijn personeelsleden niet kon eisen dat zij stukken gesteld in een andere taal dan het Nederlands zouden behandelen en derhalve besloot dat aan niet in het Nederlands gestelde verzoeken geen gevolg meer zou worden gegeven. De toezichthoudende overheid was echter de mening toegedaan dat, in de huidige stand van wetgeving, een dergelijke handelwijze onwettig is; zij vernietigde dienvolgens de beslissing.

.../...

Ingevolge die moeilijkheden werden bij de Nederlandse Cultuurraad drie voorstellen van decreet ingediend : een eerste door de heer R. VANDEZANDE en consorten op 20 januari 1978 (Gedr. St., Nederlandse Cultuurraad, 1977-1978, nr. 82-1), een tweede door de heer L. LINDEMANS en consorten op 16 februari 1978 (Gedr. St., Nederlandse Cultuurraad, 1977-1978, nr. 86-1) en een derde door de heer J. VAN ELEWYCK en consorten op 28 februari 1978 (Gedr. St., Nederlandse Cultuurraad, 1977-1978, nr. 91-1).

De Commissie voor taalwetgeving en taalbescherming van de Nederlandse Cultuurraad heeft die voorstellen besproken en het zijn een aantal vragen welke tijdens die besprekingen zijn gerezen die de Minister van Binnenlandse Zaken ertoe hebben aangezet de onderhavige adviesaanvraag in te dienen.

Op 20 januari jl. onderzocht de Commissie de voorstellen VANDEZANDE en LINDEMANS en kwam hierbij, blijkens de inlichtingen verstrekt in de adviesaanvraag, tot de volgende dubbele bevinding : 1° enerzijds, gaat het voorstel VANDEZANDE te ver "doordat het alle niet in het Nederlands gestelde briefwisseling ontvangen door diensten gevestigd in het Nederlandse taalgebied aan een taalregeling (wil) onderwerpen, ongeacht van wie de correspondentie (uitgaat)"; 2° anderzijds, bereiken noch het voorstel VANDEZANDE, noch het voorstel LINDEMANS het nagestreefde doel "waar het (gaat) om briefwisseling die de diensten van het Nederlandse taalgebied (ontvangen) van de inwoners van het eigen gebied".

.../...

Blijkbaar als conclusie van die eerste bespreking, werd - altijd volgens de inlichtingen verstrekt in de adviesaanvraag - de heer VANDEZANDE door de Commissie uitgenodigd zijn voorstel zó te herwerken "dat het gebruik van het Nederlands wordt opgelegd aan de particulieren die zich tot de plaatselijke en gewestelijke diensten van het Nederlandse taalgebied wenden".

Het door de heer VANDEZANDE uitgewerkte nieuwe voorstel, dat verder in dit advies als het voorstel VANDEZANDE II is aangeduid om het te onderscheiden van het oorspronkelijke voorstel dat het voorstel VANDEZANDE I is genoemd, en het inmiddels door de heer VAN ELEWYCK en consorten ingediende voorstel werden door de Commissie onderzocht op 21 maart 1978.

Die nieuwe voorstellen gaven aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen :

1° Gaat het voorstel VANDEZANDE II de bevoegdheid van de Nederlandse Cultuurraad niet te buiten, in zover het ook aan andere particulieren dan degene die woonachtig zijn in een gemeente van het Nederlandse taalgebied zonder speciale taalregeling de verplichting wil opleggen om het Nederlands te gebruiken in hun betrekkingen met de besturen van dat taalgebied ?

2° Gaat het voorstel VANDEZANDE II ook niet de bevoegdheid van de Nederlandse Cultuurraad te buiten, in zover het onder meer een regeling wil treffen voor de gewestelijke diensten van het Nederlandse taalgebied waarvan weliswaar het ambtsgebied uitsluitend

.../...

gemeenten van het Nederlandse taalgebied zonder speciale taalregeling omvat, doch waarvan de zetel gevestigd is in Brussel-Hoofdstad (artikel 3 van het voorstel) ?

3° Het voorstel VANDEZANDE II behelst geen regeling voor de particulieren die zich wenden tot een gewestelijke dienst van het Nederlandse taalgebied waarvan het ambtsgebied gemeenten met een speciale taalregeling omvat, wat meebrengt dat het voorstel een aanzienlijk kleiner toepassingsgebied heeft dan het voorstel VAN ELEWYCK. Men moet blijkbaar aannemen dat, hoewel zulks niet met zoveel woorden wordt gevraagd, de Minister ook deze aangelegenheid wenst te zien toetsen aan de bevoegdheid van de Nederlandse Cultuurraad. De drie vragen vormen trouwens drie nauw met elkaar verbonden aspecten van eenzelfde problematiek, namelijk welke zijn de uit artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet voortvloeiende beperkingen van de bevoegdheden van de Cultuurraden ?

Ten slotte zij nog aangestipt dat, al staan de vermelde problemen van grondwettelijk recht onbetwistbaar centraal in onderhavige zaak, er toch ook nog aandacht zal moeten worden besteed aan een aantal andere vragen die de voorgelegde voorstellen doen rijzen, meer bepaald vragen in verband met de sancties en controlemaatregelen die worden voorgesteld, en vragen nopens de formele aspecten van het wijzigen van wetsbepalingen bij decreet.

.../...

II. ONTLEIDING VAN DE DIVERSE VOORSTELLEN VAN DECREET.A) Voorstel VANDEZANDE I.

Dit voorstel kenmerkt zich vooral hierdoor dat het, enerzijds, aan een aantal diensten, in de zin van de taalwetgeving, van het Nederlandse taalgebied verbod zou opleggen om een zaak in behandeling te nemen zolang niet alle stukken in het Nederlands zijn gesteld of vertaald (artikel 2), waar het, anderzijds, de moeilijkheden die daaruit kunnen voortvloeien grotendeels opvangt door een systeem van door welbepaalde openbare diensten te verrichten vertalingen (artikelen 3 en 4).

Het verbod zou gelden voor de plaatselijke diensten bedoeld in de artikelen 10 tot 15 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, voor de gewestelijke diensten bedoeld in artikel 33 van dezelfde gecoördineerde wetten, alsmede voor de diensten bedoeld in artikel 1, § 1, 2°, van steeds dezelfde gecoördineerde wetten (artikel 1).

Hierbij kan al direct het volgende worden opgemerkt :

- a) daar de artikelen 10 tot 15 en artikel 33 van de gecoördineerde wetten ook nog voor diensten van andere taalgebieden gelden, zou er natuurlijk moeten worden gepreciseerd dat het hier enkel om de in die artikelen bedoelde diensten gaat voor zover hun ambtsgebied in het Nederlandse taalgebied gelegen is;

.../...

- b) de verwijzing naar de plaatselijke diensten bedoeld in de artikelen 10 tot 15 is, ook na de beperking tot de diensten van het Nederlandse taalgebied, nog te ruim in zover zij ook zou gelden voor de plaatselijke diensten waarvan het ambtsgebied het geheel of een deel van een gemeente met een speciale taalregeling zou omvatten, vermits luidens artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet de cultuurraden inzake het gebruik van de talen voor dergelijke gemeenten niet bevoegd zijn;
- c) een aparte vermelding van "de diensten bedoeld in artikel 1, § 1, 2°, van de gecoördineerde wetten" is overbodig, daar het begrip "dienst" in de zin van de gecoördineerde taalwetten in beginsel alle besturen, diensten, instellingen en natuurlijke personen bedoeld in artikel 1, § 1, van die wetten omvat (artikel 1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde taalwetten); uitzondering daarop maken weliswaar de natuurlijke en de rechtspersonen bedoeld in artikel 1, § 1, 2°, doch slechts voor zover het gaat om voorschriften inzake de organisatie van de diensten en de rechtspositie van het personeel, en om dergelijke voorschriften gaat het in casu duidelijk niet;
- d) wat betreft de gewestelijke diensten, zou de regeling enkel gelden voor de gewestelijke diensten waarvan het ambtsgebied uitsluitend gemeenten zonder speciale taalregeling omvat.

.../...

Het lot van de niet in het Nederlands gestelde stukken zou, in die regeling, verschillen naar gelang van de afzender :

- 1) stukken uitgaande van een particulier of van een privé-bedrijf zouden aan de afzender als niet ontvankelijk moeten worden teruggestuurd, doch met de mededeling dat de betrokkene een Nederlandse vertaling kan bekomen bij de gouverneur van de provincie van zijn woonplaats en dat, wanneer de vertaling binnen zestig dagen na de terugzending wordt gevraagd, het stuk rechtsgeldigheid zou verkrijgen vanaf de dag waarop het aanvankelijk werd ingestuurd (artikel 3);
- 2) stukken uitgaande van diensten die verplicht waren het Nederlands te gebruiken, zouden dienen te worden teruggestuurd met de enkele mededeling dat ze niet ontvankelijk zijn omdat ze niet in het Nederlands gesteld zijn (artikel 4, § 1);
- 3) stukken uitgaande van diensten van het Franse of het Duitse taalgebied of van "rechts- of natuurlijke personen op wie dit decreet niet van toepassing is" zouden, alvorens in behandeling te kunnen worden genomen, voor vertaling in het Nederlands moeten worden overgemaakt aan een daartoe bij het Ministerie van Nederlandse Cultuur op te richten dienst (artikel 4, § 2).

.../...

Bij die drievoudige regeling moet het volgende worden aangestipt :

- a) voor particulieren en privé-bedrijven wordt geen enkel onderscheid gemaakt naar gelang van de woon- of vestigingsplaats van de betrokkene, wat onder meer betekent dat ook de particulieren met woon- of vestigingsplaats in een gemeente van het Nederlandse taalgebied zonder speciale taalregeling zich nog steeds in een andere taal dan het Nederlands tot de diensten van het Nederlandse taalgebied zouden kunnen wenden als zij maar de voorzorg nemen het stuk door de gouverneur van hun provincie te doen vertalen;
- b) de derde regel is mogelijk op een minder gelukkige wijze geformuleerd : blijkbaar wil men hiermee een regeling treffen voor de stukken afkomstig van andere personen, instellingen of diensten dan die bedoeld in de eerste en de tweede regel. Gelet op het ruime toepassingsgebied van de gecoördineerde taalwetten, moet echter worden aangenomen dat de eerste regel, namelijk die voor stukken afkomstig van gewone particulieren, alle gevallen dekt van stukken afkomstig van andere afzenders dan diensten die onder de gecoördineerde taalwetten vallen, zodat er alleen nog een regeling te treffen valt voor de stukken afkomstig van diensten in de zin van die wetten waarvoor die wetten het gebruik van het Nederlands niet opleggen.

.../...

Om de naleving van zijn voorschriften te verzekeren, behelst het voorstel een autonome regeling die sterk geïnspireerd is door de artikelen 58 en 61, § 4, derde lid, van de gecoördineerde taalwetten. Bovendien verklaart het voorstel "voor het overige ... de sancties bepaald door de ... gecoördineerde wetten ... van toepassing" (artikel 5).

Ten slotte draagt het voorstel ook nog uitdrukkelijk het toezicht op de naleving van die nieuwe voorschriften op aan de "ambtenaren van de Vaste Commissie voor taaltoezicht", alsmede aan daartoe door de bevoegde Ministers aan te wijzen ambtenaren (artikel 6).

B) Voorstel LINDEMAANS.

Dit voorstel, dat eveneens op een systeem van vertalingen berust, heeft een beperkter toepassingsgebied en is ook eenvoudiger :

- 1) de regeling zou alleen gelden voor de plaatselijke diensten van het Nederlandse taalgebied bedoeld in artikel 12 van de gecoördineerde taalwetten, met andere woorden voor dezelfde plaatselijke diensten waarvoor het voorstel VANDEZANDE I zou gelden en dus voor geen enkele gewestelijke dienst;
- 2) alleen de brieven afkomstig van particulieren zouden, wanneer ze niet in het Nederlands zijn gesteld, vooraf moeten worden vertaald, en die vertaling zou door de aangeschreven dienst moeten worden gevraagd aan de gouverneur van de provincie waar de dienst gevestigd is.

.../...

Het voorstel preciseert dat de vertaling de waarde van een gelijkkluidend afschrift zou hebben en dat tussen de datum van ontvangst van de brief en de datum van ontvangst van de vertaling alle termijnen geschorst zouden zijn.

Aan te stippen valt dat, waar het voorstel VANDEZANDE I als autonome regeling werd geformuleerd, het voorstel LINDEMANS artikel 12 van de gecoördineerde taalwetten formeel wijzigt.

Omtrent sancties en toezicht wordt in het voorstel LINDEMANS niets bepaald. Er valt niet uit te maken of de indieners van oordeel waren dat ter zake helemaal geen regelingen nodig zijn dan wel of zij gemeend hebben dat, ingevolge de formele invoeging van de nieuwe voorschriften in de gecoördineerde taalwetten, automatisch de voorschriften van die wetten inzake sancties en toezicht ook op die nieuwe voorschriften van toepassing zouden zijn.

De formele wijziging van artikel 12 van de gecoördineerde taalwetten gesuggereerd in het voorstel zou ook voor de in dat artikel bedoelde plaatselijke diensten van het Nederlandse taalgebied "formeel" de opheffing meebrengen van de mogelijkheid om aan particulieren die in een ander taalgebied gevestigd zijn te antwoorden in de taal waarvan de betrokkenen zich bedienen.

.../...

C) Voorstel VANDEZANDE II.

In tegenstelling met het voorstel VANDEZANDE I en het voorstel LINDEMANS, steunt dit voorstel niet op een systeem van vertalingen. Het legt integendeel rechtstreeks aan de particulieren, zonder onderscheid, voor hun betrekkingen met bepaalde diensten van het Nederlandse taalgebied het gebruik van het Nederlands op.

De regeling zou gelden voor de betrekkingen met dezelfde diensten als diegene waarop het voorstel VANDEZANDE I toepasselijk zou zijn, met name de plaatselijke en de gewestelijke diensten van het Nederlandse taalgebied, respectievelijk bedoeld in de artikelen 12 en 33 van de gecoördineerde taalwetten.

Zoals in het voorstel LINDEMANS, worden ook hier de gecoördineerde taalwetten formeel gewijzigd, meer bepaald artikel 12 en artikel 33, §§ 1 en 2.

D) Voorstel VAN ELEWYCK.

Zoals in het voorstel VANDEZANDE II, wordt ook in dit voorstel de oplossing van het probleem gezocht in het rechtstreeks opleggen aan particulieren van de verplichting om het Nederlands te gebruiken, doch met dit dubbel verschil :

1° dat, enerzijds, de verplichting alleen wordt opgelegd aan "de particulieren die gevestigd zijn in een ge-

.../...

meente zonder speciale taalregeling uit het Nederlandse taalgebied", daar waar het voorstel VANDEZANDE II die oplegt aan alle particulieren, zonder enig onderscheid;

2° doch dat, anderzijds, die verplichting zou gelden voor de betrekkingen van die particulieren met al de plaatselijke en gewestelijke diensten uit het Nederlandse taalgebied, daar waar het voorstel VANDEZANDE II slechts zou gelden voor de betrekkingen met de plaatselijke en de gewestelijke diensten respectievelijk bedoeld in de artikelen 12 en 33 van de gecoördineerde taalwetten.

Zoals het voorstel VANDEZANDE I, is ook dit voorstel geredigeerd in de vorm van een autonome regeling.

Het verklaart echter de sancties van de gecoördineerde taalwetten toepasselijk (artikel 2) en het draagt het toezicht op de naleving van zijn voorschriften op aan de Nederlandse afdeling van de Vaste Commissie voor taaltoezicht.

III. KAN AAN EEN PARTICULIER HET VERPLICHT GEBRUIK VAN EEN BEPAALDE TAAL WORDEN OPGELEGD ?

Twee van de vier voorstellen, namelijk het voorstel VANDEZANDE II en het voorstel VAN ELEMWYCK willen voor bepaalde betrekkingen tussen particulieren en diensten van het Nederlandse taalgebied aan de be-

.../...

trokken particulier het verplicht gebruik van het Nederlands opleggen. Een ander voorstel, namelijk het voorstel VANDEZANTE I, wil weliswaar de betrokken particulier niet rechtstreeks tot het gebruik van het Nederlands verplichten, doch beperkt toch onrechtstreeks diens vrijheid om zich in de landstaal van zijn keuze tot de overheid te wenden doordat het de particulier die zich niet van het Nederlands wenst te bedienen in bepaalde gevallen zou dwingen aan de provinciegouverneur van zijn woonplaats een Nederlandse vertaling te vragen van het schrijven dat hij tot de overheid wenst te richten.

Bedoelde voorzieningen doen dan ook de vraag rijzen of en in welke mate de Cultuurraden het vrije gebruik van de talen in hoofde van de particulieren kunnen beperken.

Volgens artikel 23 van de Grondwet kan het gebruik van de talen enkel worden geregeld voor gerechtszaken en "voor handelingen van het openbaar gezag".

De wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken en de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs hadden laatstgenoemd begrip ruim geïnterpreteerd, vooral in zover zij een verplicht taalgebruik oplegden de ene aan de private nijverheids-, handels- en financiële bedrijven voor bepaalde akten en bescheiden, de andere aan vrije onderwijsinrichtingen die een subsidiëring of erkenning door het Rijk beoogden.

.../...

Meer belangrijk en meer determinerend dan de herhaalde uiting van de wil tot ruime interpretatie, is het feit dat de grondwetgever, bij de grondwetgevende beschikking van 24 december 1970, in artikel 59bis bij de omschrijving van de taalregelende bevoegdheid van de Cultuurraden op het administratieve vlak aan het begrip "handelingen van het openbaar gezag" dit van "bestuurszaken" heeft gesubstitueerd. Het tweede begrip is kennelijk omvangrijker dan het eerste. Naar het voorbeeld van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken sluit het de bevoegdheid in om de vrijheid van de particulier in zijn relaties met het bestuur te beperken, wat betreft het gebruik van de taal. Die opvatting strookt volkomen met de gedachtengang die in de loop van de voorbereiding van de desbetreffende grondwetsherziening door de stemming over een projekt van tekst in de Senaat tot uiting kwam (zie Senaat, Parl. Hand., 1969-1970, vergaderingen van 23 en 25 juni 1970). Zij strookt eveneens met wat direct volgt uit 's lands indeling in taalgebieden als in artikel 3bis van de Grondwet vastgesteld, te weten dat in de drie eentalige gebieden aan de taal van het gebied en in Brussel-Hoofdstad aan het Nederlands en aan het Frans de status van officiële taal is verleend.

In artikel 59bis van de Grondwet vinden de Cultuurraden dan ook een naar de materie uiterst ruime bevoegdheid om het gebruik van de talen in bestuurszaken te regelen, ook wanneer daaruit beperkingen volgen voor private personen, bedrijven inbegrepen.

.../...

Dwingende begrenzingsen zijn evenwel vervat in de bepalingen welke het territorium omschrijven waarvoor de decreten kracht van wet hebben en daarvan bepaalde gemeenten, groepen van gemeenten, diensten en instellingen uitsluiten.

*

* *

Volledigheidshalve mag worden aangestipt dat het onderzoek mag voorbijgaan aan de verplichtingen van de "afzender" of "opsteller" van het stuk wanneer deze een "dienst" is in de zin van de gecoördineerde taalwetten,

want :

- ofwel gaat het om diensten ten aanzien waarvan de Cultuurraad territoriaal onbevoegd is, en aan zulke diensten kan de Cultuurraad uiteraard geen enkele verplichting opleggen;
- ofwel gaat het om diensten ten aanzien waarvan de Cultuurraad territoriaal wel bevoegd is, doch aan die diensten leggen, voor het opmaken van stukken en voor de betrekkingen van die diensten met andere diensten van het Nederlandse taalgebied, de gecoördineerde taalwetten reeds het gebruik van het Nederlands op (artikelen 13, § 1, eerste lid; 14, § 1, eerste lid; 10, eerste lid; 33, § 1, eerste en vierde lid; 33, § 2, 34, § 1, tweede en vijfde lid).

.../...

Dat alles neemt natuurlijk niet weg dat stukken of briefwisseling afkomstig van diensten waarvoor de Cultuurraad niet bevoegd is, zeer dikwijls in een andere taal dan het Nederlands gesteld zullen zijn, hetzij omdat de gecoördineerde taalwetten het gebruik van een andere taal opleggen of toelaten, hetzij omdat er ter zake geen enkel voorschrift bestaat.

Als de Cultuurraad ook de directe kennisneming van die bescheiden zou willen ontzeggen aan de diensten waarvoor hij bevoegd is, zou hij dat doel uiteraard alleen kunnen bereiken door aan die diensten de verplichting op te leggen vooraf de vertaling van die bescheiden te vragen aan een of meerdere diensten welke speciaal met die taak zouden worden belast.

Het lijken echter niet zozeer die toestanden te zijn welke de indieners van de voorliggende voorstellen van decreet op het oog hebben.

IV. OVER DE TERRITORIALE BEVOEGDHEID VAN DE CULTUURRADEN.

De territoriale bevoegdheid van de Cultuurraden inzake regeling van het gebruik der talen wordt door artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet als volgt beperkt :

"De decreten genomen bij toepassing van § 3, hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, uitzonderd 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;
- de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;
- de door de wet aangewezen nationale en internationale instellingen, waarvan de werking gemeen is aan meer dan één cultuurgemeenschap".

De in artikel 59bis uitgesloten nationale en internationale instellingen buiten beschouwing gelaten, is de territoriale bevoegdheid van de Cultuurraden inzake regeling van het gebruik van de talen in bestuurszaken weliswaar gebonden aan het taalgebied doch direct of indirect afgestemd op de werkkring van de diensten waarvoor zij regelend optreden.

Dat blijkt om te beginnen uit de bepaling naar luid waarvan aan de decreten kracht van wet wordt ontzegd "wat betreft : ... - de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn". De parlementaire voorbereiding van die tekst leert dat de termen "dienst" en "werkkring" hier zijn gebruikt in de betekenis die ze hebben in de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken (1).

.../...

(1) Verslag de STEXHE, Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr. 390, blz. 15. De in dat verslag voorkomende verwijzing naar de artikelen 9, 32, 39 en 44 van de wet van 2 augustus 1963 moet blijkbaar echter worden gelezen als een verwijzing naar de artikelen 9, 32, 39 en 44 van de gecoördineerde taalwetten.

Artikel 59bis sluit verder uit "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".

Over de vraag welke gemeenten hier worden bedoeld bestaat er geen betwisting. Het gaat om de gemeenten van het Nederlandse en het Franse taalgebied die door hoofdstuk II van de gecoördineerde taalwetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken met een speciale taalregeling zijn begiftigd (1), met andere woorden de zes randgemeenten rond Brussel-Hoofdstad en de gemeenten die hetzij in artikel 8, 2° tot 10°, van de gecoördineerde taalwetten worden vermeld, hetzij uit de samenvoeging van dergelijke gemeenten zijn ontstaan (2).

.../...

-
- (1) Verslag de STEXHE, Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr. 390, blz. 15; P. de STEXHE, La revision de la Constitution 1968-1971, blz. 106.
 - (2) Ingevolge de samenvoegingen van gemeenten bekrachtigd bij de wet van 30 december 1975, werd het aantal gemeenten opgesomd in artikel 8, 2° tot 10°, van de gecoördineerde wetten in het Nederlandse taalgebied van 12 tot 6 en in het Franse taalgebied van 19 tot 6 herleid. Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 23 juli 1971, wet met toepassing waarvan die samenvoegingen werden verwezenlijkt, hadden deze telkens uitsluitend gemeenten met een identieke taalregeling tot voorwerp. De zes gemeenten van het Nederlandse taalgebied waarthans, krachtens artikel 8 van de gecoördineerde taalwetten, een speciale taalregeling geldt zijn : Mesen, Spiere-Helkijn, Ronse, Bever, Herstappe en Voeren.

Wat betreft de plaatselijke diensten levert bedoelde beperking van de bevoegdheid van de Cultuurraden geen moeilijkheid op : zij zijn niet bevoegd ten aanzien van de plaatselijke diensten waarvan het ambtsgebied gelegen is in een gemeente met een speciale taalregeling (1).

Wat betreft de gewestelijke diensten - dit zijn de diensten waarvan het ambtsgebied meer dan één gemeente maar niet het ganse land bestrijkt - is het probleem minder eenvoudig.

Een eerste vraag is of de bepaling die de bevoegdheid van de Cultuurraden ten aanzien van sommige gemeenten of groepen van gemeenten uitsluit al dan niet een weerslag heeft op de bevoegdheid van de Cultuurraden ten aanzien van de gewestelijke diensten.

De heer de STEXHE schrijft in dit verband :

"La Constituante a estimé qu'en réservant à celui-ci (le Pouvoir législatif) la compétence de régler l'emploi des langues dans les régions bilingues ou mixtes, elle évitait une source de conflits et sauvegardait au mieux les droits des minorités linguistiques légalement reconnues" (P. de STEXHE, La revision de la Constitution 1966-1971, blz. 106).

.../...

(1) De uitdrukking "gemeente met speciale taalregeling" dekt ook de zes randgemeenten (zie artikel 7, tweede lid, van de gecoördineerde taalwetten).

Deze mening die, zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, een getrouwe weergave is van de bedoeling van de grondwetgever, toont duidelijk aan dat de begrenzing in de bevoegdheid van de Cultuurraad onmiddellijk verband houdt met de bescherming van een taalminderheid, welke aangelegenheid aan de nationale wetgever blijft voorbehouden.

Het besluit is dan ook dat, zo men de bedoeling van de grondwetgever wil trouw blijven, de uitsluiting ten aanzien van sommige gemeenten of groepen van gemeenten moet doorwerken ten aanzien van de gewestelijke diensten tot de werkkring waarvan gemeenten of groepen van gemeenten met een speciale taalregeling behoren. Op die aangelegenheid wordt verder in dit advies meer omstandig ingegaan.

Een tweede vraag is of de Cultuurraden bevoegd zijn ten aanzien van de gewestelijke diensten waarvan weliswaar de werkkring volledig in hun taalgebied gelegen is, doch de zetel buiten dat taalgebied gevestigd is.

In de regelingen van de gecoördineerde taalwetten die betrekking hebben op de gewestelijke diensten is meermaals een precisering of een onderscheid in dat verband te vinden (zie artikelen 33, § 1, eerste lid, en § 2; 34, § 1, eerste lid, en § 2; 36, § 1, eerste lid, en § 2). Artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet sluit de bevoegdheid van de Cultuurraden uit voor wat betreft de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied "waarin zij gevestigd zijn".

.../...

Redelijkerwijze mag worden aanvaard dat de grondwetgever in de bedoelde bepaling niet de toch vrij uitzonderlijke situatie voor ogen heeft gehad dat de zetel zich buiten het ambtsgebied bevindt, doch enkel gedacht heeft aan de uitgebreidheid van het ambtsgebied :

- 1° de tekst van de bedoelde grondwetsbepaling, die een uitzondering formuleert en derhalve restrictief moet worden geïnterpreteerd, luidt : "de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan ...", wat letterlijk betekent dat het eerste waar het op aan komt alleszins is dat een deel van de werkkring buiten het taalgebied ligt waarvoor de Cultuurraad in beginsel bevoegd is;
- 2° in het Senaatsverslag wordt in verband met deze bepaling naar de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken verwezen, doch enkel naar de artikelen die betrekking hebben op de grote indeling van de diensten (plaatselijke, gewestelijke, centrale, uitvoeringsdiensten) en niet naar de artikelen welke verdere preciseringen of onderscheiden in verband met de zetel van de dienst bevatten (1);
- 3° wanneer in de gecoördineerde taalwetten de vestigingsplaats van de zetel van de dienst opgenomen is in de nadere omschrijving van sommige categorieën van gewestelijke diensten, is dat blijkbaar vooral met de bedoeling sommige regels van het op die categorie van diensten toepasselijk regime gemakkelijker te kunnen formuleren (bijvoorbeeld door een eenvoudige verwijzing naar de

.../...

(1) Verslag de STEXHE, Gedr. St., Senaat, 1969-1970, nr. 390, blz. 15.

regels die ter zake gelden voor de plaatselijke diensten van de vestigingsplaats van de zetel), zo-niet is het moeilijk te verklaren dat men, voor het geval dat de zetel elders mocht gevestigd zijn, ofwel zegt dat de regeling dezelfde is (artikel 33, § 2), ofwel helemaal geen regeling treft (voor de artikelen 34, § 1, eerste lid, en 36, § 1, eerste lid, bestaat er geen alternatief als aan de voorwaarden van vestiging van de zetel niet wordt voldaan);

- 4° essentieel voor het bepalen van het taalregime van een dienst, en dus ook voor het bepalen van de overheid die bevoegd is om dat regime vast te stellen, is de werkkring van die dienst en niet de plaats waar de zetel van die dienst gevestigd is : normaliter zal trouwens de zetel in dat gebied gelegen zijn.

Volledigheidshalve weze hieraan toegevoegd dat in de gecoördineerde taalwetten slechts twee gevallen onder ogen zijn genomen van een dienst met zetel gevestigd in een ander taalgebied dan datgene waarin dat ambtsgebied is gelegen : in het ene geval (artikel 33, § 2) wordt gewoon dezelfde regeling toepasselijk verklaard als degene die toepasselijk is wanneer de zetel wel in hetzelfde taalgebied is gevestigd, in het andere geval (artikel 34, § 2) wordt de zetel bij fictie geacht in het ambtsgebied te liggen.

*

Van determinerend belang voor de afbakening van de respectieve bevoegdheden van de Cultuurraden en de wetgever inzake regeling van het gebruik van de talen

.../...

ten aanzien van de gewestelijke diensten waarvan de werkkring volledig hetzij in het Nederlandse, hetzij in het Franse taalgebied is gelegen, is de taalregeling van de diverse gemeenten die door het ambtsgebied van die dienst bestreken worden.

De bedoelde gewestelijke diensten zijn onder dat oogpunt in drie groepen te verdelen :

1. de gewestelijke diensten waarvan het ambtsgebied uitsluitend gemeenten zonder speciale taalregeling bestrijkt;
2. de gewestelijke diensten waarvan het ambtsgebied uitsluitend gemeenten met speciale taalregeling bestrijkt;
3. de gewestelijke diensten waarvan het ambtsgebied zowel gemeenten zonder speciale taalregeling als gemeenten met speciale taalregeling bestrijkt.

Voor de eerste twee soorten geldt een gelijkaardige oplossing als voor de plaatselijke diensten : ten aanzien van de eerste soort is uitsluitend de Cultuurraad bevoegd, ten aanzien van de tweede soort uitsluitend de wetgever.

Voor de derde soort diensten is een bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken Cultuurraad en de wetgever onvermijdelijk.

Men mag stellen dat in dit laatste geval aan de nationale wetgever de bevoegdheid is voorbehouden het gebruik van de talen te regelen : 1° voor de diverse betrek-

kingen tussen een gewestelijke dienst en de particulieren die gevestigd zijn in een gemeente met speciale taalregeling van het ambtsgebied van die dienst; 2° voor het redigeren van de diverse akten welke op die particulieren betrekking hebben of voor die particulieren bestemd zijn.

Die stelling kan met de volgende argumenten worden gestaafd :

- 1° in het Nederlandse en in het Franse taalgebied is, inzake regeling van het gebruik van de talen, in beginsel, de betrokken Cultuurraad bevoegd voor het ganse taalgebied; de uitzonderingen die op dat beginsel ten voordele van de wetgever worden gemaakt moeten derhalve restrictief worden geïnterpreteerd;
- 2° de gemeenten die krachtens artikel 59bis, § 4, tweede lid, aan de bevoegdheid van de Cultuurraden zijn onttrokken, behoren niettemin respectievelijk tot het Nederlandse of tot het Franse taalgebied, wat betekent dat anderstaligen in die gemeenten enkel op een statuut van beschermde minderheid aanspraak kunnen maken;
- 3° in de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (wetten die de grondwetgever van 1970 ongetwijfeld voor ogen had op het ogenblik dat hij door de hier besproken grondwetsbepaling "les droits des minorités linguistiques légalement reconnues" wilde vrijwaren) beperkt de bescherming van de anderstaligen in de gemeenten met speciale taalregeling zich steeds tot het opleggen of toelaten van een andere taal dan die van het gebied voor de

.../...

betrekkingen met particulieren of voor het redigeren van stukken die op particulieren betrekking hebben of voor particulieren bestemd zijn (zie artikelen 11 tot 14, 24 tot 26 en 28 van de gecoördineerde taalwetten); voor alle andere aangelegenheden (binnen-dienst, betrekkingen met andere diensten, hoofdtal van het personeel, enz.) wordt, zonder enige uitzondering, de taal van het gebied opgelegd (zie artikelen 10, 15, 23 en 27 van de gecoördineerde taalwetten).

Men kan derhalve niet anders dan besluiten dat de begrenzing in 's Cultuurraads bevoegdheid vastgesteld in artikel 59bis ten aanzien van 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, eveneens een begrenzing inhoudt in 's Cultuurraads bevoegdheid ten aanzien van de gewestelijke diensten waarvan de werkkring hetzij uitsluitend gemeenten of groepen van gemeenten met een speciale taalregeling, hetzij gemeenten of groepen van gemeenten met een speciale taalregeling en gemeenten zonder een speciale taalregeling omvat. Een duidelijk onderscheid is evenwel geboden. Voor de eerste groep van gewestelijke diensten heeft de Cultuurraad ter zake van het regelen van het taalgebruik in bestuurszaken geen bevoegdheid. Voor de tweede groep van gewestelijke diensten is de begrenzing in 's Cultuurraads bevoegdheid, als uitzondering, van strikte interpretatie; in de lijn van de bedoeling van de grondwetgever moet de uitsluiting

.../...

van bevoegdheid beperkt worden gehouden tot het regelen van het taalgebruik voor de betrekkingen tussen de gewestelijke diensten en de particulieren, bedrijven inbegrepen, die in een gemeente of groep van gemeenten met een speciale taalregeling gevestigd zijn. Omdat de wet geen onderscheid organiseert al naar bedoelde particulier in feite tot de beschermde taalgroep behoort of niet, geldt de uitsluiting van bevoegdheid - zo die vraag enig praktisch belang mocht hebben - uiteraard alle inwoners van zodanige gemeenten of groepen van gemeenten.

*

Een laatste vraag in verband met de territoriale bevoegdheid van de Cultuurraden is dan nog, of zij het verplicht gebruik van een bepaalde taal kunnen opleggen aan particulieren die gevestigd zijn in andere gebieden dan die waarvoor zij krachtens artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet bevoegd zijn.

Uitgangspunt voor de ontleding van de bevoegdheid van de Cultuurraad met betrekking tot het regelen van het gebruik der talen op het administratieve vlak, was, in hoofdorde, de vaststelling dat, bij de omschrijving van bedoelde bevoegdheid, artikel 59bis van de Grondwet het begrip "handelingen van het openbaar gezag", dat voorkomt in artikel 23 van de Grondwet, heeft vervangen door het meer omvangrijke begrip "bestuurszaken". Dat meer omvangrijke begrip kan evenwel maar ingeroepen worden voor de gebieden waarvoor de decreten, naar de aard

.../...

van de aangelegenheid en naar het gebied, kracht van wet kunnen hebben. De verbreding van bevoegdheid heeft geen uitwerking ten aanzien van de domeinen daarbuiten. Toegepast op de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap komt dit erop neer dat territoriaal gezien laatstgenoemde wat particulieren betreft geen regels kan stellen noch voor het gebied waarvoor de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap bevoegd is, noch voor het gebied waarvoor geen overdracht van bevoegdheid naar de Cultuurraden aanwezig is. Voor die gebieden behoudt, ten aanzien van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, de bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid haar volle kracht. De Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap heeft dienvolgens geen bevoegdheid om taalregelend op te treden voor particulieren, bedrijven inbegrepen, die in bedoelde gebieden gevestigd zijn. Het is trouwens niet denkbaar dat de Cultuurraad aan particulieren welke in die gebieden gevestigd zijn, meer verplichtingen zou kunnen opleggen dan aan overheidsdiensten in die gebieden, voor welke laatste nooit enige aarzeling omtrent uitsluiting van 's Cultuurraads bevoegdheid heeft bestaan. Bij de inrichting van het taalstatuut van de diensten waarvoor de Cultuurraad bevoegd is, zal hij in het belang van een goed bestuur daarmee rekening moeten houden.

*

* *

Samenvattend besluit de Raad van State ertoe dat in bestuurszaken de Nederlandse Cultuurraad bevoegd

..../...

is om aan in een gemeente van het Nederlandse taalgebied zonder bijzondere taalregeling gevestigde particulieren, bedrijven inbegrepen, het gebruik van het Nederlands op te leggen :

- 1° voor hun betrekkingen met de plaatselijke diensten van het Nederlandse taalgebied waarvan de werkkring uitsluitend het ambtsgebied van gemeenten zonder speciale taalregeling betreft;
- 2° voor hun betrekkingen met de gewestelijke diensten waarvan de werkkring zich beperkt tot het Nederlandse taalgebied en hetzij uitsluitend, hetzij gedeeltelijk gemeenten zonder speciale taalregeling betreft.

Hieruit volgt dat elk voorstel van decreet aanpassing behoeft.

V. FORMELE WIJZIGING VAN DE GECOORDINEERDE TAALWETTEN
OF AUTONOME REGELING.

De voorstellen VANDEZANDE I en VAN ELEWYCK zijn geformuleerd in de vorm van een autonome regeling; de voorstellen LINDEMANS en VANDEZANDE II in de vorm van formele wijzigingen en/of aanvullingen van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

.../...

De eerste werkwijze verdient de voorkeur omdat het niet wenselijk is dat, in een zelfde geheel, normen van verschillende waarde naast elkaar voorkomen; die methode bemoeilijkt het begrijpen van de juiste draagwijdte van de diverse normen en werkt de miskenning van de onderlinge bevoegdheden in de hand. De invoeging van de in casu voorgenomen regeling in de gecoördineerde taalwetten zou, op zijn minst naar de vorm te oordelen, de toepasselijkheid van diverse andere bepalingen van die wetten, zoals bijvoorbeeld de bepalingen inzake sancties en toezicht, ten aanzien van die nieuwe normen meebrengen, wat mogelijk zelfs niet de bedoeling van de indieners van de voorstellen kan zijn.

Het hoeft geen betoog dat in geval van een autonome formulering de bepalingen van de gecoördineerde taalwetten die de Cultuurraad op de nieuwe regeling wenst toe te passen, door een uitdrukkelijke verwijzing toepasselijk moeten worden verklaard.

VI. SANCTIES EN TOEZICHT.

De voorstellen VANDEZANDE I en VAN ELEWYCK laten er geen twijfel over bestaan dat zij in essentie de voorschriften van de gecoördineerde taalwetten inzake sancties en toezicht willen overnemen, vermits zij deze, desgevallend met een of andere aanpassing, uitdrukkelijk toepasselijk verklaren.

.../...

De voorstellen LINDENANS en VANDEZANDE II bereiken blijkbaar hetzelfde resultaat door het feit dat zij de nieuwe regeling formeel in de gecoördineerde taalwetten invoegen, alhoewel hier de vraag zou kunnen worden gesteld of zulks wel de bedoeling van de indieners is.

Het toepasselijk verklaren van de sancties en toezichtsmaatregelen van de gecoördineerde taalwetten op de nieuwe regelingen die de Cultuurraden ter zake uitvaardigen levert geen moeilijkheid op, althans niet zolang die regelingen zonder meer of met slechts weinig afwijkende modaliteiten toepasselijk worden verklaard. Die regelingen vormen immers de onmisbare aanvulling van de taalwetgeving.

Wel verdient het aanbeveling dat afwijkingen ter zake zoveel mogelijk worden vermeden. De klare en bondige bepalingen van het voorstel VAN BLEWYCK hieromtrent verdienen in dit opzicht de voorkeur, boven de analoge bepalingen van het voorstel VANDEZANDE I.

VII. SAMENLOOP MET ANDERE VOORSCHRIFTEN DIE HET GEBRUIK VAN DE TALEN IN HOOFDE VAN DE PARTICULIEREN REGELEN.

De aandacht van de decretale wetgever mag nog gevestigd worden op de mogelijke weerslag van het Europees gemeenschapsrecht op de toepassing van de decreten in voorstel. Volgens artikel 84 van de verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad der Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen,

.../...

die zich binnen de gemeenschap verplaatsen, zijn de autoriteiten, organen en rechterlijke instanties van de Lid-Staten verplicht om, niettegenstaande enige eventueel afwijkende of tegenstrijdige bepalingen van hun nationale wetgeving, alle verzoekschriften of alle andere documenten betreffende de toepassing van deze verordening en gesteld in een officiële taal van een andere Lid-Staat te aanvaarden, zonder dat ten deze een onderscheid mag worden gemaakt naar de nationaliteit of de woonplaats van de betrokkenen (zie arrest MARIS van 6 december 1977, Hof van Justitie EG - Jurisprudentie 1977, blz. 2335).

Hoewel de aangehaalde bepaling de bevoegdheid van de Cultuurraad om voorzieningen te treffen als bedoeld in artikel 59bis, § 3, van de Grondwet onverkort laat, zal, in geval van samenloop tussen nationaal recht en Europees gemeenschapsrecht, dit laatste voorrang hebben.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,

H. COREMANS,
A. VANDER STICHELE, staatsraden,

J. DE MEYER, bijzitters van de
F. DE KEMPENEER, afdeling wetgeving,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. NIMMEGEERS,
eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

E. VAN VYVE.

Ch. SMOLDERS.