CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 1 -
23-02-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

BL.

~~L.15.064/8.~~
L.15.107/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 5e en 25e november 1982 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over :

1° een voorstel van decreet "houdende wijziging van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen",

2° een amendement op dat voorstel van decreet,

heeft de 24e november 1983 het volgend advies gegeven :

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet (St. Vlaamse Raad, 140 (1981-1982) nr 1) beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.

De voornaamste wijziging betreft het toepassingsgebied van het decreet (artikel 2 van het voorstel). De overige wijzigingen hebben veeleer beperkte preciseringen of aanvullingen van het decreet tot voorwerp.

Het voor advies voorgelegde amendement wil één van de door het voorstel beoogde wijzigingen van het toepassingsgebied van het decreet afzwakken (St. Vlaamse Raad, 140 (1981-1982) nr 2).

Artikel 2.

Het genoemde decreet van 19 juli 1973 is, luidens zijn artikel 1, van toepassing op "de natuurlijke personen en rechtspersonen die een exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied hebben of die personeel in het Nederlandse taalgebied tewerkstellen".

Het voorstel wil die regeling, volgens welke het volstaat dat voldaan is aan één van de twee erin vermelde toepassingsvoorwaarden (vestiging van de exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied of tewerkstelling van personeel in dat taalge-

bied), vervangen door een regeling krachtens welke het decreet slechts van toepassing zou zijn wanneer beide voorwaarden vervuld zijn.

Het op het voorstel ingediende amendement neemt een stelling in die het midden houdt tussen de bestaande regeling en het voorstel. Het zou nog altijd voldoende zijn dat aan één van beide, in het decreet vermelde toepassingsvoorwaarden is voldaan, maar dan met deze beperking dat, wanneer de exploitatiezetel niet in het Nederlandse taalgebied gevestigd is, het om een onderneming dient te gaan "die personeel hoofdzakelijk in het Nederlandse taalgebied tewerkstel(t)".

+

Het hanteren van twee territoriale toepassingscriteria in het decreet van 19 juli 1973 heeft, zoals bekend, tot conflicten geleid met artikel 52 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (1). De regeling van de gecoördineerde wetten legt voor de akten en bescheiden voorgeschreven bij de wetten en reglementen en voor die welke bestemd zijn voor het personeel - en dat zijn allemaal akten en bescheiden die, in het gebied waarvoor de Vlaamse Gemeenschap inzake regeling van het gebruik van de talen bevoegd is, ook onder de toepassing van het decreet van 19 juli 1973 vallen - aan de ondernemingen het gebruik op van de taal van het gebied waar de exploitatiezetel van de onderneming gevestigd is, met dien verstande dat

.../...

---

(1) Cass. 11 juli 1979, inzake Vandenplas, Arresten Cass. 1978-1979, blz. 1152; Bespreking en tekst van de resolutie aangenomen door de Senaat in dezelfde zaak, Handelingen Senaat van 1 april 1981, blz. 1217-1224, Gedr. St. Kamer, zitting 1980-1981, nr 811-1; Cass. 30 maart 1981, inzake Van Hoet, Arresten Cass. 1980-1981, blz. 851 e.v.

de ondernemingen gevestigd in Brussel-Hoofdstad voor de akten en bescheiden bestemd voor hun Nederlandssprekend personeel het Nederlands, voor de akten en bescheiden bestemd voor hun Fransprekend personeel het Frans moeten gebruiken.

Conflicten tussen de regeling van de gecoördineerde wetten en die van het decreet van 19 juli 1973 waren dus onvermijdelijk in de gevallen waarin de exploitatiezetel van de onderneming buiten het Nederlandse taalgebied gevestigd is maar de onderneming toch personeel in dat taalgebied tewerkstelt.

+

Het thans voorliggende voorstel beperkt het toepassingsgebied van het decreet in de hoop dat "daardoor alle verdere discussie en strijdigheid met nationale wet of toekomstig (redelijk) decreet van de Franse Gemeenschapsraad uitgesloten (zou) zijn" (toelichting, blz. 3).

De met het voorstel beoogde beperking van het toepassingsgebied van het decreet zou inderdaad de mogelijkheid van conflict tussen het decreet en de gecoördineerde wetten vrijwel uitsluiten. Zoals voor de gecoördineerde wetten, zou ook voor het decreet de vestigingsplaats van de exploitatiezetel als absolute toepassingsvoorwaarde gelden en het decreet zou de regeling van de gecoördineerde wetten dus nog enkel overlappen in de mate dat het, althans naar de letter van artikel 1, zou gelden voor "het Nederlandse taalgebied" zonder enige beperking, terwijl inzake regeling van het gebruik van de talen artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet een aantal gemeenten van dat taalgebied aan de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap onttrekt en voor die gemeenten derhalve de nationale wetgever bevoegd blijft.

Bovendien zou in die gevallen van overlapping een conflict alleen maar kunnen ontstaan in de mate dat de regeling van het decreet inhoudelijk van die van de gecoördineerde wetten verschilt, wat in menig opzicht niet het geval is. Een en ander uiteraard onder het voorbehoud dat de vestigingsplaats van de exploitatiezetel van de onderneming een deugdelijk criterium is voor de territoriale afbakening van de respectieve bevoegdheden van het Rijk en de Gemeenschappen inzake regeling van het gebruik van de talen in de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 3, 3°, van de Grondwet, een probleem waarop verderop in dit advies nader wordt ingegaan.

+

Een nieuwe en veel aanzienlijker bron van bevoegdheidsconflicten inzake regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel en voor de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen zou, ook na wijziging van het decreet van 19 juli 1973 in de hierboven aangegeven zin, nog altijd zijn het decreet van 30 juni 1982 van de Franse Gemeenschapsraad betreffende dezelfde aangelegenheid (Belgisch Staatsblad 27 augustus 1982). Dit decreet hanteert immers niet minder dan vijf niet-cumulatieve toepassingscriteria (waarvan er één zelfs geen enkel territoriaal karakter heeft), namelijk : 1) de vestigingsplaats van de maatschappelijke zetel in het Franse taalgebied (en niet in het "Franstalig gewest", zoals het in de Nederlandse vertaling van het decreet heet) ; 2) de vestigingsplaats van de exploitatiezetel in het Franse taalgebied ; 3) de woonplaats van de werkgever in het Franse taalgebied (in de Nederlandse vertaling wordt de term "gehuisvest" gebruikt, maar in de Franse tekst - de enig au-

thentieke - staat : "qui y sont domiciliées"); 4) het feit personeel in dienst te hebben of te gebruiken ("employant ou occupant du personnel") in het Franse taalgebied; 5) het feit werknemers in dienst te hebben of te gebruiken "die zich in het Frans uitdrukken" ("d'expression française"), dit zonder enige territoriale precisering.

+

Zoals reeds is gezegd, maakt artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet, wat betreft de regeling van het gebruik van de talen in de aangelegenheden opgesomd in artikel 59bis, § 3, een duidelijke territoriale afbakening mogelijk van de respectieve bevoegdheidssfeer van het Rijk, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap (1). Bovendien zijn die bevoegdheden exclusieve bevoegdheden (2).

Voor situaties die in al hun aspecten lokaliseerbaar zijn binnen de territoriale bevoegdheidssfeer hetzij van het Rijk, hetzij van de Vlaamse Gemeenschap, hetzij van de Franse Gemeenschap, doet de vraag naar de bevoegdheid ratione loci dus generlei moeilijkheid rijzen.

.../...

---

(1) De derde uitzondering vermeld in artikel 59bis, § 4, tweede lid, heeft weliswaar geen territoriaal karakter. Haar voorwerp is echter beperkt en overigens vreemd aan de hier behandelde materie. Zij kan dan ook buiten beschouwing blijven.

(2) Wat meer bepaald het gebruik der talen betreft, stelt artikel 59bis, § 3, uitdrukkelijk : "Bovendien regelen de Gemeenschapsraden, bij uitsluiting van de wetgever, ...".

Anders is het gesteld met situaties die aanknopingspunten hebben met meer dan één van die territoriale bevoegdheidssferen, de "gemengde situaties" (situations mixtes) zoals ze in de rechtsleer worden genoemd.

Een eerste oplossing zou erin kunnen bestaan voor al die gevallen alleen het Rijk bevoegd te achten, op grond van de overweging dat de Gemeenschappen slechts toegewezen bevoegdheden bezitten, bevoegdheden dus die strikt te interpreteren zijn, en dat situaties die zich niet in al hun aspecten in die bevoegdheden laten inpassen bijgevolg buiten de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen.

Een dergelijke oplossing zou de bevoegdheden van de Gemeenschappen echter verlagen tot een soort van tweederangsbevoegdheden, wat moeilijk overeen te brengen lijkt met de bedoeling die de Grondwetgever met de invoering, en met de latere aanvulling,van artikel 59bis van de Grondwet heeft gehad.

Het is duidelijk de wil van de Grondwetgever geweest, dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, binnen hun respectieve territoriale bevoegdheidssfeer, in de hun bij artikel 59bis van de Grondwet overgedragen aangelegenheden - en in ieder geval in de mate dat zij het gebruik van de talen vermogen te regelen - de grootst mogelijke autonomie zouden bezitten met uitsluiting van enige inmenging vanwege de nationale overheid. Met andere woorden, dat voor de aangelegenheden opgesomd in artikel 59bis de twee Gemeenschappen en het Rijk, ieder binnen de grenzen van zijn bevoegdheid ratione loci, op voet van gelijkheid zouden staan en de Gemeenschappen dus voor het gebied waarvoor zij bevoegd zijn een even grote bevoegdheid zouden bezitten als het Rijk heeft ten aanzien van het gebied waarvoor het bevoegd is gebleven.

Ten bewijze daarvan, de nadrukkelijkheid van de grondwetsbepalingen die de autonomie van de Gemeenschappen regelen en de plaats waar sommige van die bepalingen in de Grondwet zijn ingevoegd : a) de invoeging in de Eerste Titel van de Grondwet van een artikel 3bis, waardoor de taalgebieden (dat zijn de gebiedsafbakeningen aan de hand waarvan dan,op enkele variaties na, in artikel 59bis, §§ 4 en 4bis,de territoriale bevoegdheid van de Gemeenschappen werd bepaald) formeel tot een grondwettelijk begrip werden verheven en de onder meer daarmee beoogde versteviging van de taalhomogeniteit van de eentalige gebieden; b) de invoeging in de Grondwet, onder een Titel Ibis, van een artikel 3ter, waardoor ook de Gemeenschappen tot een grondwettelijk begrip werden uitgeroepen; c) de uitdrukkelijke bevestiging in artikel 59bis, § 3, dat de Gemeenschapsraden de hun bij die bepaling opgedragen bevoegdheid uitoefenen "met uitsluiting van de wetgever" (zie omtrent de bedoeling die de Grondwetgever met die diverse bepalingen heeft gehad : P. de STEXHE, La revision de la Constitution belge 1968-1971, Namen-Brussel 1972, nrs 40-42, 48-52, 87-91).

Wanneer men echter aanneemt dat inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, ieder binnen de grenzen van haar territoriale bevoegdheid, over een even ruime bevoegdheid beschikken als die welke het Rijk voor dezelfde aangelegenheden in de overige gebiedsdelen van het land bezit, dan impliceert zulks dat, voor de onder die aangelegenheden vallende situaties die aanknopingspunten hebben met de territoriale bevoegheidssfeer van meer dan één van die drie entiteiten, de respectieve bevoegdheden ratione loci van het Rijk en van de twee Gemeenschappen zullen moeten worden afgebakend aan de hand van één of meer voor de drie entiteiten gelijkelijk geldende lokalisatieregelen.

.../...

Het komt er dus op aan voor de zogenaamde "gemengde situaties" één of meer lokalisatiecriteria te kiezen die het mogelijk maken te bepalen met welke territoriale bevoegdheidssfeer die situaties moeten worden geacht het nauwst te zijn verbonden.

De Grondwet formuleert nergens uitdrukkelijk zulk een lokalisatiecriterium inzake de materiële bevoegdheid die hier aan de orde is.

Die criteria zullen derhalve moeten worden bepaald naar de aard van die bevoegdheid en naar het met de overdracht van die bevoegdheid nagestreefde doel, aan de hand ook van eventuele andere aanwijzingen die in de Grondwet met betrekking tot de territoriale afbakening van de onderlinge bevoegdheden van het Rijk en de Gemeenschappen te vinden mochten zijn.

Het belangrijkste, zoniet het enige lokalisatiecriterium voor het bepalen van de bevoegdheid ratione loci inzake regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel en voor de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, lijkt te zijn de vestigingsplaats van de exploitatiezetel van de ondernemingen.

Voor die stelling kunnen immers de volgende argumenten worden aangevoerd :

1) Artikel 59bis, § 3, 3°, van de Grondwet is ingegeven door artikel 41 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken(dat in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 artikel 52 is geworden) (1), welke bepaling "voor de akten en bescheiden die voorgeschreven zijn bij de wetten en re-

.../...

---

(1) Verslag de STEXHE over artikel 23 van de Grondwet, Gedr. St. Senaat, zitting 1969-1970, nr 390, blz. 10 en 11; verslag de STEXHE over artikel 59bis van de Grondwet, waarvan § 3 en § 4, tweede li haast woordelijk zijn overgenomen uit het aanvankelijk ter vervanging van artikel 23 van de Grondwet uitgewerkte voorstel, Gedr. S

glementen en voor die welke bestemd zijn voor hun personeel" aan de private nijverheids-, handels- en financiebedrijven het gebruik heeft opgelegd van de taal van het gebied waar hun exploitatiezetel gevestigd is.

Niettegenstaande de verschillen die tussen artikel 59bis, § 3, 3°, van de Grondwet en artikel 41 van de wet van 2 augustus 1963 bestaan - artikel 59bis, § 3, 3°, draagt een bevoegdheid op, terwijl artikel 41 een voorschrift van materieel recht is; artikel 59bis, § 3, 3°, heeft ook duidelijk een ruimer toepassingsgebied - wordt met beide bepalingen hetzelfde doel nagestreefd, namelijk de taalhomogeniteit van de taalgebieden.

2) Wat betreft de regeling van het gebruik van de talen voor de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, kan bezwaarlijk aan een ander lokalisatiecriterium worden gedacht dan de plaats waar de exploitatiezetel van de onderneming gevestigd is.

Het enige andere, in dit verband nog goed denkbare criterium zou zijn de vestigingsplaats van de maatschappelijke zetel van de onderneming. Maar dat criterium heeft de wetgever in de regeling van 2 augustus 1963 blijkbaar geweerd, want het doel van die regeling was de taalhomogeniteit van de taalgebieden te verwezenlijken (1) en dat doel kan alleen dan op een efficiënte wijze worden bereikt als aan de onderneming voor een aantal handelingen het gebruik wordt opgelegd van de taal van het gebied waar zij in hoofdzaak haar activiteit ontwikkelt, met andere woorden waar zij haar exploitatiezetel heeft. Dat is trouwens ook de plaats waar normaliter het reële contact met het personeel tot stand komt, de plaats ook in welker omgeving het personeel meestal woonachtig is.

.../...

---

(1) Verslag de STEXHE, Gedr. St. Senaat, zitting 1962-1963, nr 304, blz. 5 en 11; Handelingen van de Senaat van 23 juli 1963, blz. 1473.

3) Voor een aantal andere aangelegenheden heeft de Grondwetgever zelf voor de territoriale afbakening van de respectieve bevoegdheden van het Rijk en de Gemeenschappen de vestigingsplaats van de dienst of de instelling als maatstaf gekozen. Dat is namelijk het geval in § 4, eerste lid, in § 4, tweede lid, tweede uitzondering, en in § 4bis van artikel 59bis.

+

De volgende twee vragen zijn dan of er, naast het lokalisatiecriterium "vestigingsplaats van de exploitatiezetel", in de hier aan de orde zijnde aangelegenheid ook niet nog ruimte is voor andere lokalisatiecriteria en, zo ja, hoe die criteria dan zouden kunnen worden gecombineerd met het eerstgenoemde.

Een criterium waaraan in dit verband zou kunnen worden gedacht, is de plaats van tewerkstelling van de werknemer.

Aanneming van dat criterium zou echter onvermijdelijk tot gevolg hebben dat voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 3, 3°, van de Grondwet twee lokalisatieregelingen zouden gelden, aangezien onder "de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen", alleen reeds wegens hun aparte vermelding, akten en bescheiden moeten worden verstaan die niet direct verband houden met "de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel" en dus normaliter ook geen direct verband zullen houden, noch zelfs kunnen houden met de veelal diverse plaatsen waar een onderneming haar werknemers tewerkstelt.

Voor elke regeling zou dan moeten worden uitgemaakt of zij "de sociale betrekkingen" betreft dan wel "de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden", wat in een aantal gevallen wel problemen zou doen rijzen.

.../...

Daarbij zou dan nog de vraag komen of voor "de sociale betrekkingen" enkel het criterium van de plaats van tewerkstelling zou gelden dan wel of dat criterium zou moeten worden gecombineerd met het criterium van de vestigingsplaats van de onderneming.

Indien zou worden gekozen voor de combinatie van twee (of meer) criteria, zouden bovendien de gecombineerd toe te passen criteria zó op elkaar moeten worden afgestemd dat de gelijktijdige toepassing ervan in de diverse bevoegdheidssferen nooit mee kan brengen dat een zelfde "gemengde situatie" in meer dan één bevoegdheidssfeer zou komen te liggen (1).

Concreet geformuleerd : als men, bijvoorbeeld, voor "de sociale betrekkingen" tegelijk de vestigingsplaats van de exploitatiezetel van de onderneming en de plaats van tewerkstelling van de werknemers als lokalisatiecriterium zou kiezen, dan zou de lokalisatie van de exploitatiezetel in een bepaalde territoriale bevoegdheidssfeer alleen maar in aanmerking kunnen worden genomen voor zover het niet gaat om werknemers ten aanzien van wie, wegens de plaats van hun tewerkstelling, reeds een andere van de "drie wetgevers" bevoegd zou zijn. Zo zouden met het in het amendement voorgestelde dubbelcriterium conflicten alleen kunnen worden vermeden in de mate dat het decreet niet zou gelden : 1° noch voor de ondernemingen die, hoewel hun exploitatiezetel binnen de territoriale bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap gevestigd is, toch hun personeel

.../...

---

(1) Voor de stelling dat de bevoegdheden van het Rijk, van de Gemeenschappen en van de Gewesten elkaar niet kunnen overlappen : Aanvullend advies van de Raad van State van 7 juli 1982 over het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, Gedr. St. Senaat 246 (1981-1982) nr 2, Bijlage III, blz. 351-359; M. Fallon en Y. Lejeune, La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé, in Annales de droit de Louvain, Tome XLII 4/1982, nrs 39 en 40.

hoofdzakelijk tewerkstellen, hetzij in het gebied waarvoor het Rijk bevoegd is gebleven, hetzij in het gebied waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegdheid heeft; 2° noch voor de ondernemingen die, hoewel ze hun personeel hoofdzakelijk tewerkstellen in het gebied waarvoor de Vlaamse Gemeenschap territoriaal bevoegd is, hun exploitatiezetel elders in België hebben.

Men bedenke ook, dat de vestigingsplaats van de exploitatiezetel in de meeste gevallen samenvalt met de plaats van tewerkstelling en dat, wanneer zulks niet het geval is, het meestal gaat ofwel om een kleine minderheid van het personeel, ofwel om telkens tijdelijke tewerkstellingen op diverse plaatsen (bv. in een bouwbedrijf), ofwel om een ambulante tewerkstelling (bv. in een transportbedrijf), met andere woorden om allerlei gevallen waarin de binding met de plaats waar de exploitatiezetel van de onderneming gevestigd is, voor de werknemers van de onderneming in hun geheel genomen of over een langere tijd gezien ondanks alles sterker blijft dan de binding met de plaats van tewerkstelling. Rekening houden met de plaats van tewerkstelling zou dus, in de gevallen waar dat niet volslagen nutteloos is, niet alleen bijkomende technische moeilijkheden opleveren; het zou bovendien in de eentalige gebieden afbreuk doen aan het achtereenvolgens door de wet van 2 augustus 1963 en door artikel 59bis van de Grondwet beoogde doel, namelijk ertoe te komen dat de ondernemingen in hun betrekkingen met hun personeel zoveel mogelijk de taal gebruiken van het gebied waar zich het werkelijke centrum van hun bedrijvigheid bevindt.

.../...

Er valt in dit verband ook nog aan te stippen, dat het in aanmerking nemen van de plaats van tewerkstelling als bijkomend lokalisatiecriterium voor het bepalen van de onderlinge bevoegdheid van het Rijk en de Gemeenschappen in de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 3, 3°, van de Grondwet voor de ondernemingen wier exploitatiezetel gevestigd is in dat gedeelte van het grondgebied waarvoor de nationale wetgever bevoegd is gebleven, op dit ogenblik weinig praktisch nut vertoont. Krachtens artikel 52 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken zijn de private nijverheids-, handels- of financiebedrijven wier exploitatiezetel gevestigd is in een gemeente van het Nederlandse of het Franse taalgebied met een speciale taalregeling immers verplicht voor de akten en bescheiden die voorgeschreven zijn bij de wetten en besluiten en voor die welke bestemd zijn voor hun personeel de taal te gebruiken van het gebied. En de bedrijven, bedoeld in het meergenoemde artikel 52, wier exploitatiezetel in Brussel-Hoofdstad gevestigd is, moeten die akten en bescheiden in het Nederlands stellen wanneer zij bestemd zijn voor hun Nederlandssprekend personeel en in het Frans wanneer zij bestemd zijn voor hun Franssprekend personeel.

+

De conclusie lijkt te moeten zijn, dat de plaats waar de exploitatiezetel van de onderneming gevestigd is het enige in aanmerking te nemen lokalisatiecriterium is voor de territoriale afbakening van de respectieve bevoegdheden van het Rijk, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap wat be-

treft de regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen werkgevers en hun personeel en voor de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen (1).

De wet van 2 augustus 1963 en het onderhavige voorstel van decreet voldoen aan die eis; het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 juli 1973 in zijn thans geldende versie, het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 juni 1982 (2) en het onderhavige amendement voldoen daaraan niet.

Theoretisch benut het voorstel de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap zelfs niet ten volle, want niet alleen beperkt het de toepasselijkheid van het decreet tot de ondernemingen die hun exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied hebben maar het stelt bovendien als toepassingsvoorwaarde dat die ondernemingen personeel in het Nederlandse taalgebied tewerkstellen.

Het voorstel is echter wel zo geredigeerd dat, zodra een onderneming die haar exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied heeft ook in dat gebied personeel tewerkstelt, hoe

.../...

---

(1) Die conclusie geldt uiteraard slechts voor zover de vestigingsplaats van de exploitatiezetel in België, m.a.w. in de territoriale bevoegdheidssfeer van een van de drie "wetgevers", gelokaliseerd is. Voor de gevallen waarin de voorwaarde niet vervuld is, kan natuurlijk een bijkomend lokalisatiecriterium in aanmerking komen. Zo zou het bv. denkbaar zijn dat voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel de plaats van tewerkstelling als lokalisatiecriterium zou worden gebruikt ten aanzien van ondernemingen waarvan de exploitatiezetel in het buitenland is gevestigd.

(2) De makers van het Franse decreet waren zich van de ongrondwettigheid van hun voorstel trouwens zeer goed bewust maar beoogden daarmee precies een bevoegdheidsconflict met het Vlaamse decreet uit te lokken (voorstel van decreet, St. Franse Gemeenschapsraad, nr 62 (1981-1982) nr 1, blz. 3; Handelingen van de Franse Gemeenschapsraad van 29 juni 1982, blz. 10 en 12).

weinig ook - en het lijkt haast ondenkbaar dat een onderneming het op de plaats van haar exploitatiezetel geheel zonder personeel zou kunnen stellen, zodat die tweede voorwaarde vrijwel geen enkel nut of betekenis schijnt te hebben -, het decreet zou gelden voor de betrekkingen met alle werknemers welke aan die exploitatiezetel verbonden zijn, ongeacht de plaats van hun tewerkstelling. En dat is niet strijdig met de territoriale bevoegdheidsverdeling zoals ze hierboven is uiteengezet : neemt men aan dat in aangelegenheden waarvoor de bevoegdheid verdeeld is tussen het Rijk en de Gemeenschappen, deze laatste een even ruime bevoegdheid bezitten als het Rijk en zij derhalve evenzeer als het Rijk en volgens dezelfde regelen bevoegd zijn om "territoriaal gemengde situaties" te regelen, dan moet men immers mede aannemen dat ook de regelingen van de Gemeenschappen op die wijze een extraterritoriale werking kunnen hebben.

Het voorstel blijft echter wel strijdig met artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet in de mate dat het de ondernemingen wier exploitatiezetel gelegen is in een gemeente van het Nederlandse taalgebied met een speciale taalregeling niet buiten het toepassingsgebied van het decreet houdt.

Onder dit ene voorbehoud zou het voorstel de aan het decreet klevende ongrondwettigheden die aanleiding tot bevoegdheidsconflicten konden geven wel degelijk wegnemen. Althans van de zijde van de Vlaamse Gemeenschap. Zulks zou echter niet beletten dat voorlopig conflicten toch nog mogelijk zouden zijn wegens het te ruime toepassingsgebied van het decreet van de Franse Gemeenschap.

+

.../...

De tweede wijziging van het toepassingsgebied van het decreet van 19 juli 1973 die met het voor advies voorgelegde voorstel wordt beoogd, bestaat erin uitdrukkelijk te preciseren dat het decreet ook voor de werknemers geldt, met welke precisering men een einde zoekt te maken aan de meningsverschillen die daaromtrent in de rechtspraak tot uiting zijn gekomen.

Gelet op de door het decreet opgelegde verplichting om het Nederlands te gebruiken - een verplichting waarvan het voorstel (artikelen 2 en 5) het absolute karakter nog eens extra onderstreept - en gelet ook op de zeer ruime betekenis die het decreet geeft aan de termen "werknemer", "werkgever", "onderneming" en "sociale betrekkingen", zal de Vlaamse Raad hebben na te gaan of de uitbreiding van het toepassingsgebied van het decreet tot alle werknemers zonder enig onderscheid in sommige gevallen niet tot ongewenste gevolgen zou leiden ten aanzien van werkelijk Nederlandsonkundige werknemers.

Ook vervalt het voorstel in herhaling, waar het in een tweede volzin nog eens bepaalt dat het decreet van toepassing is op "werkgevers", terwijl reeds in een eerste volzin is gezegd dat het decreet van toepassing is op "de natuurlijke personen en rechtspersonen die een exploitatiezetel in ... hebben".

+

De inleidende volzin stelle men als volgt :

"Artikel 1, eerste lid, van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van ... wordt vervangen door de volgende bepaling : ...".

Artikel 3.

Dit artikel strekt tot vervanging van artikel 2 van het decreet van 19 juli 1973. De nieuwe versie zou twee paragrafen omvatten, waarvan de eerste gewoon, zij het in een explicietere vorm, de bestaande bepalingen van artikel 2 van het decreet overneemt.

Evenmin als de bepalingen van het bestaande artikel 2 van het decreet, horen de bepalingen van paragraaf 1 van de nieuwe versie thuis in hoofdstuk I, want dat hoofdstuk is gewijd aan de werkingssfeer van het decreet; zij zijn op hun plaats in de hoofdstukken II en III, die immers respectievelijk betrekking hebben op de te gebruiken taal in de "Sociale betrekkingen tussen werkgever en werknemer" en in de "Bescheiden en documenten". In zoverre de bedoelde paragraaf "de wettelijk voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen" betreft, overlapt hij bovendien artikel 5 van het decreet.

Om het met § 1 nagestreefde doel nog duidelijker te bereiken, stelle men de bepaling liever als volgt : "De te gebruiken taal voor ... is het Nederlands, met uitsluiting van een vertaling in welke taal ook".

.../...

Ook hier zal de Vlaamse Raad moeten oordelen of het opleggen van een zo absolute verplichting in bepaalde gevallen niet te streng zou uitvallen ten aanzien van Nederlandsonkundige werknemers.

+

Met paragraaf 2 willen de indieners van het voorstel aan de werknemers wier voertaal niet het Nederlands is de mogelijkheid bieden om, met behoud van hun loon, op het werk afwezig te zijn om Nederlands te leren.

Een dergelijke regeling betreft echter niet direct het gebruik van de talen en is evenmin onontbeerlijk voor de Vlaamse Gemeenschap om haar bevoegdheid ter zake te kunnen uitoefenen. Het gaat integendeel om een ingrijpen in de arbeidsverhoudingen en zulke aangelegenheid is tot de bevoegdheid van het Rijk blijven behoren.

+

Onder voorbehoud van wat hiervoren is gezegd in verband met de overbrenging van de bepalingen van artikel 2 van het decreet naar de hoofdstukken II en III, stelle men de inleidende volzin van artikel 3 van het voorstel als volgt :

"Artikel 2 van hetzelfde decreet wordt vervangen door de volgende bepaling : ...".

Artikel 4.

Deze bepaling beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 5 van het decreet van 19 juli 1973, het artikel dat, luidens het eerste lid, het gebruik van de talen regelt voor "alle wettelijk voorgeschreven akten en bescheiden van de werkgevers, alle boekhoudkundige documenten, alle documenten welke bestemd zijn voor hun personeel".

Dat eerste lid zou worden aangevuld met de zinsnede "met inbegrip van technische plannen of instructies alsmede van de personeelsbladen". Voor zover die explicitering betrekking heeft op bepaalde door een wet, een decreet of een verordening voorgeschreven akten of bescheiden van de ondernemingen - wat terloops gezegd, een correctere formulering zou zijn dan "wettelijk" voorgeschreven akten en bescheiden van de "werkgevers" - is zij overbodig. Voor het overige is zij met artikel 59bis, § 3, 3°, van de Grondwet slechts bestaanbaar in de mate dat de bedoelde plannen, instructies en personeelsbladen geacht kunnen worden "sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers" tot voorwerp te hebben.

Een tweede wijziging strekt ertoe in de tekst beter te doen uitkomen dat vertalingen alleen geoorloofd zijn in de gevallen bedoeld in het tweede lid. De daartoe voorgestelde wijzigingen van het tweede lid zijn redactioneel niet erg geslaagd. Beter en eenvoudiger ware in het eerste lid te schrijven : "Door de werkgever worden uitsluitend in het Nederlands gesteld : ..." en het tweede lid onaangeroerd te laten.

In verband met de voor het buitenland bestemde boekhoudkundige documenten bedoeld in het laatste lid,

geldt dezelfde opmerking als hierboven is geformuleerd nopens de technische plannen of instructies en de personeelsbladen.

De inleidende volzin van het artikel dient als volgt te worden gesteld :

"Artikel 5 van hetzelfde decreet wordt vervangen door de volgende bepaling : ... ".

Artikel 5.

Dat het toezicht op de naleving van het decreet van 19 juli 1973 door dat decreet onder meer aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht kon worden opgedragen niettegenstaande die Commissie een orgaan van het Rijk is, kan hierdoor worden verklaard dat de executieve bevoegdheid voor aan de cultuurraden overgedragen aangelegenheden bij de nationale overheid was blijven berusten. Nu ingevolge artikel 59bis, § 1, van de Grondwet, zoals die bepaling op 17 juni 1980 werd gewijzigd, en ingevolge de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen, in de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, ook de executieve bevoegdheid is overgedragen, kan het toezicht op de naleving van decreten, voor zover het niet om het gerechtelijk toezicht gaat, niet meer worden opgedragen aan een orgaan van het Rijk. En voor zover de bepaling betrekking heeft op de plichten van de officieren van gerechtelijke politie, voegt zij aan de ter zake bestaande regeling niets toe; zij zou dat trouwens ook niet kunnen.

Het zou dan ook correcter zijn artikel 6 van het decreet zonder meer op te heffen, veeleer dan het in de voorgestelde zin te wijzigen.

Artikel 6.

Luidens artikel 10 van het decreet van 19 juli 1973 zijn stukken en handelingen die in strijd zijn met het decreet nietig, moet die nietigheid ambtshalve door de rechter worden vastgesteld en kunnen de arbeidsauditeur, de ambtenaar van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en iedere persoon of vereniging die van een rechtstreeks of onrechtstreeks belang kan doen blijken de nietigverklaring vorderen voor de arbeidsrechtbank van de plaats waar de werkgever gevestigd is.

Artikel 6 van het voorstel neemt die bepaling over met dit verschil : 1° dat het die aanvult met de verplichting voor de overheidsinstellingen om de nietige "stukken of handelingen" ambtshalve te "weigeren"; 2° dat de nietigverklaring voortaan zou moeten worden gevorderd voor "de bevoegde arbeidsrechtbank".

Bij de term "overheidsinstellingen" rijst de vraag of hij de bedoeling van de indieners van het voorstel wel juist weergeeft. Is er voorts wel voldoende gelet op de vertraging die een zo strenge regel zal meebrengen en op de nadelige gevolgen welke daaruit zeer dikwijls zullen voortvloeien voor personen die aan de niet-naleving van het decreet geheel vreemd zijn gebleven (bijvoorbeeld inzake de betaling van sociale uitkeringen) ?

Daar in de bepaling enkel sprake is van de "arbeidsrechtbank" en het bovendien de Gemeenschappen niet toekomt voorschriften van gerechtelijk recht uit te vaardigen, kan de bedoelde vordering tot nietigverklaring uiteraard alleen stukken en handelingen tot voorwerp hebben die verband houden met zaken welke de arbeidsgerechten ter kennisneming staan. En dat zijn uiteraard lang niet alle stukken en handelingen die onder de toepassing van het decreet vallen.

Dat de arbeidsauditeur in zaken die de arbeidsrechtbanken ter kennisneming staan, de nietigheid kan vorderen van stukken of handelingen die strijdig zijn met het decreet, is hierdoor te verantwoorden dat taalvoorschriften geacht worden van openbare orde te zijn.

Het bezwaar dat sedert de oprichting van eigen executieve organen van de Gemeenschappen moet worden gemaakt tegen een bepaling die de Vaste Commissie voor Taaltoezicht ermede belast toe te zien op de naleving van het decreet van 19 juli 1973 in het algemeen (zie hierboven de bespreking van artikel 5), geldt ook in het bijzonder wat betreft de toekenning aan de Vaste Commissie van het recht om op grond van hetzelfde decreet de nietigverklaring van een stuk of een handeling te vorderen.

Verder verdient het aanbeveling de bestaande indeling van artikel 10 te eerbiedigen en de derde volzin van de thans voorgestelde bepaling derhalve in een apart lid op te nemen.

Rekening houdend met die opmerking, stelle men de inleidende volzin van het artikel als volgt :

"Artikel 10, eerste en tweede lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door de volgende bepalingen : ... ".

Artikel 7.

Luidens artikel 11 van het decreet van 19 juli 1973 kan aan de werkgever die de bepalingen van dat decreet overtreedt een geldboete worden opgelegd "onder dezelfde voorwaarden en met dezelfde toepassingsmodaliteiten als die van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten".

.../...

Het voorstel wil die regeling aanvullen met een machtiging voor "de minister bevoegd voor sociale zaken in het Nederlandse taalgebied" om de ambtenaar bedoeld in artikel 7 van de wet van 30 juni 1971 aan te wijzen en de nadere regelen te bepalen voor de betaling van de door die ambtenaar opgelegde boeten en voor het instellen van de vordering bij de arbeidsrechtbank.

Daar administratieve geldboeten in de zin van de wet van 30 juni 1971 naar hun aard sterk verwant zijn met strafrechtelijke boeten en bedoeld zijn als vervanging daarvan, moet redelijkerwijze worden aangenomen dat de bij artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegekende bevoegdheid om strafrechtelijke boeten in te voeren mede het recht impliceert om administratieve geldboeten in te voeren naar het voorbeeld van de regeling vervat in de wet van 30 juni 1971.

In de mate dat de regeling van de wet van 30 juni 1971 echter een rol toebedeelt aan het bestuur, komt die rol, wanneer het om een bij decreet ingevoerde geldboete gaat, toe aan het bestuur van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. Daar bovendien de Executieve haar bevoegdheid in beginsel collegiaal uitoefent en alleen zij eventueel delegaties vermag toe te staan, dienen de uitvoerende taken bedoeld in het hier besproken artikel te worden opgedragen, niet aan "de minister bevoegd voor sociale zaken in het Nederlandse taalgebied", maar aan "de Executieve". Ook ware het juister en volledíger te spreken van "de ambtenaar belast met de taken bedoeld in de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 30 juni 1971".

Het aangeven van nadere regelen voor het instellen van de rechtsvordering bij de arbeidsrechtbank is daarentegen een aangelegenheid van gerechtelijk recht en valt derhalve buiten de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

De inleidende volzin van het artikel stelle men als volgt :

"Artikel 11 van hetzelfde decreet wordt aangevuld met het volgende lid : ... ".

Artikel 8.

Met dit artikel willen de indieners van het voorstel het decreet van 19 juli 1973 aanvullen met de volgende bepaling : "De bij dit decreet bepaalde misdrijven zijn voortdurende misdrijven".

Die bepaling is niet in overeenstemming met de toelichting ervan. De bedoeling lijkt immers alleen te zijn "met het oog op de bescherming van de werknemers die soms gedurende een lange periode in dienst zijn" te bepalen "dat de overtreding, wat de documenten betreft die bestemd zijn voor het personeel, voortdurend is tot wanneer het document in het Nederlands is gesteld".

De regel is bovendien technisch gebrekkig geformuleerd, daar het al dan niet voortdurend karakter van een misdrijf - een kwalificatie die trouwens enkel door de rechtsleer en de rechtspraak wordt gehanteerd - afhangt van wat inhoudelijk als strafbare handeling wordt aangemerkt. Volgens de thans vigerende bepalingen van het decreet van 19 juli 1973 is dat, voor documenten bestemd voor het personeel, enkel het "stellen" van die documenten in een andere taal dan door artikel 10 is voorgeschreven.

Een efficiënte manier ter bereiking van het met artikel 8 beoogde doel, zou kunnen zijn het bedoelde artikel 10 van het decreet aan te vullen met een bepaling

/

waarbij aan de betrokkenen uitdrukkelijk de verplichting wordt opgelegd de documenten die niet in overeenstemming zijn met de voorschriften van dat artikel te vervangen. Het verzuim aan die bijkomende verplichting te voldoen zou dan, zolang het voortduurt, een overtreding van het decreet zijn en dus eveneens onder de strafbepaling van artikel 12 vallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
		J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
		G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.