

ADS.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 1 - 27-1983 - Transmis à M. Overgemaakt aan de H.
--

L. 15.334/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 11e februari 1983 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende regeling van het gebruik van de talen in bestuurszaken voor de burgemeesters en de schepenen", heeft de 16e februari 1983 het volgende advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp van decreet beoogt door een formeel voorschrift de kennis van het Nederlands op te leggen als voorwaarde om in het Nederlandse taalgebied het ambt van burgemeester of schepen uit te oefenen. Het wil tevens inzake dat voorschrift de sancties en toezichtmaatregelen, vervat in de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, van toepassing verklaren.

+

2. Het voorschrift dat men met artikel 2 van het ontwerp wil invoeren, is eigenlijk reeds vervat in de genoemde gecoördineerde wetten van 18 juli 1966, vermits die wetten - of nog juister gezegd de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, wier bepalingen allemaal in de gecoördineerde wetten zijn opgenomen en er zelfs het hoofdbestanddeel van vormen - niet alleen aan de plaatselijke diensten van respectievelijk het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied in beginsel het uitsluitend gebruik van de taal van het gebied als bestuurstaal opleggen (artikelen 10, 11, 12, 13 en 14), maar daaraan logischerwijze ook de eis hebben verbonden dat de titularissen van een ambt of een betrekking op wie de verplichting rust een bepaalde taal te gebruiken, die taal ook daadwerkelijk zouden kennen.

Artikel 15, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten bepaalt immers het volgende :

"In de plaatselijke diensten, die in het Nederlandse, het Franse of het Duitse taalgebied gevestigd zijn, kan niemand tot een ambt of betrekking benoemd of bevorderd worden, indien hij de taal van het gebied niet kent".

.../...

Die bepaling is zonder enige twijfel toepasselijk op de gemeentelijke diensten, vermits plaatselijke diensten in de zin van de gecoördineerde wetten diensten zijn "waarvan de werkkring niet meer dan één gemeente bestrijkt" (artikel 9), en de gemeentelijke diensten daar dus als het ware het schoolvoorbeeld van zijn.

Dat de voorschriften van de wet van 2 augustus 1963 ook gelden voor de politieke gezagdragers, en dus onder meer voor de gemeentelijke politieke mandatarissen, werd door de Raad van State uitdrukkelijk aangenomen in het arrest GERMIS (nr 15.990, van 17 augustus 1973), dat nopens die rechtsvraag als volgt werd gemotiveerd :

"Overwegende dat uit de termen gebruikt door de wet van 1932 duidelijk blijkt - bv. uit artikel 1, §§ 3 en 4, artikel 3, § 3, en artikel 4, § 1 - dat de politieke gezagdragers - de gemeenteoverheid niet uitgezonderd - bij het verrichten van rechtshandelingen evenzeer door de voorschriften van de wet gebonden waren als de ambtenaren bij het verrichten van hun administratieve werkzaamheden; dat de wet van 1963 op dat punt geen draagwijdte heeft, die minder ver reikt dan die van 1932, ook al wijkt de terminologie gekozen door de wet van 1963 enigszins af van die van de wet van 1932;

Overwegende immers dat de wet van 2 augustus 1963 de door haar gevestigde verplichtingen doet rusten op "diensten"; dat, blijkens de parlementaire voorbereiding van de wet, het woord "diensten" werd gebruikt omdat de wetgever de opvatting was toegedaan dat die term kon dienen ter aanduiding van een alomvattend begrip, dat alles zou insluiten wat in de wet van 1932 werd aangeduid als "besturen, overheden, overheidsbedrijven, vergunde diensten, openbare instellingen, inrichtingen van openbaar nut", met het - door de wetgever beoogde - gevolg dat het bij de redactie van een voorschrift voldoende zou zijn het woord "dienst" te gebruiken om het voorschrift op alle hiervoor opgesomde besturen, overheden, enz. toepasselijk te maken en te voorkomen dat het weglaten van een term in een opsomming aanleiding zou geven tot restrictieve interpretaties die strijdig zouden zijn met de naar volledigheid strevende strekking van de taalwet (zie het advies van de

Raad van State, Kamer 1961-1962, doc. 331/1, p. 16; het verslag van de Kamercommissie, Kamer 1961-1962, doc. 331/27, pp. 4 en 11; verslag Senaatscommissie, Senaat doc. 304, p. 6; de verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken in de vergadering van de Kamer van 9 juli 1963); dat die door de wetgever bewust gekozen normeringstechniek uitdrukkelijk is beschreven in artikel 1, § 2, van de gecoördineerde wetten; dat de verplichtingen van de wet van 1963 derhalve ook gelden - zoals reeds voor de wet van 1932 onbetwistbaar het geval was - voor de overheden en politieke mandatarissen, wat overigens nog blijkt uit de bevoordingen van artikel 57 van de gecoördineerde wetten, waar met sancties gedreigd wordt niet alleen tegen ambtenaren (fonctionnaires) maar ook tegen gezagdragers (dépositaires de l'autorité publique) die de taalwet zouden hebben overtreden;

...

Overwegende dat voorgaand besluit niet ontkracht wordt door de vaststelling dat, waar het gaat om politieke ambten die direct of indirect bij verkiezing door de burgerschap worden toegewezen, het vertrouwen door die burgerschap uitgedrukt, geacht wordt de voldoende grondslag te vormen voor het recht die ambten uit te oefenen, zodat de wet in het algemeen geen vereisten van bijzondere bekwaamheid of van kennis - zoals talenkennis - als voorwaarden van verkiesbaarheid of benoembaarheid voor die ambten stelt; dat zulks evenwel niet belet dat in bepaalde gevallen de vervulling van een opdracht, begrepen in het politieke ambt, toch in zodanige voorwaarden moet geschieden dat daardoor bepaalde persoonlijke hoedanigheden van de politieke mandataris worden vereist, zodat hij, indien hij ze niet heeft, in rechte of in feite van de vervulling van die bestuursopdracht kan worden uitgesloten;".

Het feit dat de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen door artikel 59bis van de Grondwet binnen zekere materiële en territoriale grenzen respectievelijk aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap (aanvankelijk de Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap genoemd) werd overgedragen, laat ook binnen de bevoegdheidssfeer van die Gemeenschappen de rechtskracht van de vroegere wetsbepalingen vanzelfsprekend ongemoeid, zolang zij niet door de bevoegde organen van die Gemeenschappen worden gewijzigd.

.../...

Te oordelen naar de rechtspraak van de Raad van State werd hun rechtskracht zelfs verstevigd door de invoeging van artikel 3bis in de Grondwet, waarbij de bij de wet van 2 augustus 1963 ingevoerde indeling van het land in vier taalgebieden tot een constitutionele norm werd verheven.

In het reeds geciteerde arrest GERMIS heeft de Raad van State aan die grondwetsbepaling immers de volgende betekenis gehecht :

"Overwegende dat de grondwetgever, wanneer hij in artikel 3bis heeft gesteld dat er in België vier taalgebieden bestaan, geen ethnografische vaststellingen heeft willen doen maar - naar het voorbeeld van de wetgever van 1963 - een rechtsbegrip heeft willen instellen; dat in de grondwettelijke voorschriften "taalgebied" derhalve niet betekent een gebied waar in feite een bepaalde taal wordt gesproken, maar een gebied waar in rechte een bepaalde taal moet worden gesproken of met betrekking waarop een bepaalde taal moet worden gebruikt; dat, rekening houdend met het ongewijzigd gebleven artikel 23 van de Grondwet, zulks niet anders kan betekenen dan dat het door artikel 3bis bedoelde Nederlands taalgebied - om bij dat taalgebied te blijven - het gebied is waar en waarvoor de officiële taal het Nederlands is, d.i. de taal die "voor handelingen van het openbaar gezag en voor "gerechtszaken" moet worden gebruikt, behoudens uitzonderlijk door wet of decreet te stellen uitzonderingen".

Dezelfde motivering komt ook voor in het arrest VERHEYDEN (nr 22.186, van 6 april 1982).

De bij de wet van 2 augustus 1963 opgelegde voorwaarde dat, om in een plaatselijke dienst van een eentalig gebied in een ambt of betrekking te kunnen worden benoemd, men de taal van het gebied moet kennen, geldt voor het hele gebied, met andere woorden ook in de gemeenten met een speciale taalregeling. Zulks blijkt zowel uit de algemene bewoordingen waarin artikel 15, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 is ge-

.../...

redigeerd als uit de algemene opzet van die wetten : wat betreft de zes randgemeenten van Brussel-Hoofdstad, die bij de wet van 23 december 1970 formeel bij het Nederlandse taalgebied werden ingedeeld, kan meer in het bijzonder worden verwezen naar artikel 27, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, luidens welke bepaling niemand in de plaatselijke diensten van die gemeenten tot een ambt of betrekking kan benoemd of bevorderd worden, indien hij de Nederlandse taal niet kent.

Ook artikel 3bis van de Grondwet geldt uiteraard voor de taalgebieden in hun geheel, met andere woorden ook voor de gemeenten met een speciale taalregeling. Het hierboven geciteerde arrest VERHEYDEN betrof trouwens een dergelijke gemeente, namelijk de randgemeente Kraainem.

+

3. Het zal aan de Vlaamse Raad toekomen te oordelen of in de gegeven omstandigheden een verdere explicitering wenselijk is van een voorschrift dat, althans volgens de rechtspraak van de Raad van State, reeds vervat is in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 en blijkbaar nog kracht werd bijgezet door artikel 3bis van de Grondwet.

De Raad zal daarbij dan echter niet de grenzen mogen te buiten gaan die de Grondwet aan zijn bevoegdheid stelt.

Ratione materiae is de Vlaamse Raad krachtens artikel 59bis, § 3, 1., van de Grondwet bevoegd om "bij uitsluiting van de wetgever, ..., bij decreet, het gebruik van de talen voor : 1. de bestuurszaken" te regelen.

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis blijkt, dat de Grondwetgever aan het begrip "gebruik van de talen voor de bestuurszaken" in de bedoelde grondwetsbepaling geen andere inhoud heeft willen geven dan die welke het begrip reeds had in de wet van 2 augustus 1963.

In het verslag dat de heer de STEXHE namens de Senaatscommissie heeft uitgebracht over de herziening van artikel 23 van de Grondwet (waarin men aanvankelijk de materie van artikel 59bis wou onderbrengen), staat het volgende te lezen :

"2. De bestuurszaken.

Dit begrip heeft geen aanleiding gegeven tot bespreking.

Uw Commissie is namelijk van oordeel dat de inhoud ervan goed bekend is in rechtsleer en rechtspraak. Het stemt overeen met de aangelegenheden die thans geregeld zijn in de wet van 2 augustus 1963 (op het gebruik van de talen in bestuurszaken)" (Gedr. St. Senaat, zitt. 1969-1970, nr 390, blz. 9) (Zie ook P. de STEXHE, La revision de la Constitution belge 1968-1971, Société d'études morales, sociales et juridiques, Namur, en Larcier, Brussel, 1972, nr 131).

De vraag dient echter te worden gesteld of de bevoegdheid van de Gemeenschapsraden inzake het regelen van het gebruik van de talen wel in alle opzichten even ver reikt als die van de wetgever van 2 augustus 1963. Men kan zich meer bepaald afvragen of het opleggen van de kennis van een taal als voorwaarde van benoeming in of verkiezing tot een politiek mandaat wel verenigbaar is met artikel 108, eerste lid, van de Grondwet, luidens welke bepaling de provinciale en de gemeentelijke instellingen bij de wet worden geregeld.

.../...

In een regeling waarin het, zoals in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966, -zelfs in tweetalige diensten- in beginsel verboden is een beroep te doen op vertalers, impliceert de verplichting om een bepaalde taal te gebruiken voor de betrokkene noodzakelijkerwijze ook de verplichting om die taal te kennen. Beide verplichtingen zijn in een dergelijke regeling zo onverbreekelijk met elkaar verbonden dat de bevoegdheid om die twee aangelegenheden te regelen aan dezelfde overheid moet toebehooren, wil men vermijden dat de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen tot een dode letter zou kunnen worden gemaakt door het uitvaardigen van voorschriften inzake de kennis van de talen die met de voorschriften inzake het gebruik van de talen niet in overeenstemming zijn of door het eenvoudig nalaten voorschriften inzake de kennis van de talen in te voeren.

Voor de stelling dat inzake het regelen van het gebruik van de talen - althans op de drie gebieden opgesomd in artikel 59bis, § 3, van de Grondwet - de Gemeenschapsraden bevoegd zijn om ook aspecten te regelen van materies die nochtans door de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever zijn voorbehouden voor zover die aspecten direct verband houden met het gebruik van de talen, kan ook nog een argument worden ontleend aan de tekst van de genoemde grondwetsbepaling. Artikel 59bis, § 3, preciseert immers - in tegenstelling met de andere paragrafen van artikel 59bis waarbij aan de Gemeenschappen bevoegdheden worden opgedragen - dat de Gemeenschapsraden, ieder wat hem betreft, het gebruik van de talen regelen "bij uitsluiting van de wetgever".

+

.../...

4. Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet aan de Gemeenschappen onder meer de bevoegdheid ontzegt om het gebruik van de talen te regelen in de gemeenten die weliswaar in hun taalgebied gelegen zijn maar waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied voorschrijft of toelaat, met andere woorden in de gemeenten die krachtens de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 een speciale taalregeling genieten.

Concreet uitgedrukt betekent zulks, dat de Vlaamse Raad niet bevoegd is om ter zake ook maar enige regeling te treffen voor de zes randgemeenten van Brussel-Hoofdstad (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem), noch voor de twaalf taalgrensgemeenten van het Nederlandse taalgebied waarvan ingevolge de bij de wet van 30 december 1975 doorgevoerde samenvoegingen van gemeenten het aantal inmiddels tot zes is herleid (Bever, Herstappe, Mesen, Ronse, Spiere-Helkijn en Voeren).

Om hierop de aandacht te vestigen, zou het ontwerp met de volgende bepaling moeten worden aangevuld :

"Art. ...-

Dit decreet is niet van toepassing in de gemeenten bedoeld in artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet".

+

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.OPSCHRIFT.

Het opschrift van het ontwerp stemt niet overeen met de inhoud ervan. Het kan beter als volgt worden gesteld : "Ontwerp van decreet betreffende de taalkennis vereist voor de uitoefening van het ambt van burgemeester of schepen in een gemeente van het Nederlandse taalgebied".

+

Indieningsbesluit.

Verwijzingen naar wetten en motiveringen horen niet thuis in de aanhef van het indieningsbesluit van een ontwerp van wet of decreet. De eerste twee leden van de aanhef dienen derhalve te worden geschrapt.

+

Artikel 2.

De zinsnede : "In toepassing van artikel 59bis, § 3, 1., en § 4, van de Grondwet" is niet op haar plaats in deze bepaling, daar die grondwetsbepalingen enkel de rechtsgrond vormen voor de bevoegdheid van de Vlaamse Raad om de regeling-in-ontwerp te treffen, doch helemaal los staan van de eigenlijke inhoud van de regeling zelf.

Bij dit artikel rijst ook de vraag waarom de regeling beperkt wordt tot twee wel bepaalde soorten mandatarissen, daar waar er nog tal van andere politieke mandatarissen zijn die zich, wat betreft de hier bedoelde regeling, in dezelfde rechtssituatie bevinden, zoals gemeenteraadsleden, beheerders en

.../...

commissarissen van intercommunale verenigingen en vertegenwoordigers van de gemeenten in de organen van die verenigingen, leden van de raden voor maatschappelijk welzijn, provincieraadsleden, enz. Het treffen van een regeling, respectievelijk voor gemeenteraadsleden en provincieraadsleden, zou bovendien het voordeel bieden dat ipso facto de aangelegenheid meteen voor de schepenen en voor de leden van de bestendige deputaties zou geregeld zijn.

Wanneer voor bepaalde politieke mandatarissen een eigen regeling zou worden uitgevaardigd, ware het wenselijk deze, naar het voorbeeld van artikel 15 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966, aan te vullen met voorschriften inzake de wijze waarop de opgelegde taalkennis door de betrokkene zal kunnen worden bewezen.

Om beter de draagwijdte van het artikel te doen uitkomen, onder meer met het oog op het sanctioneren van de miskenning ervan - waarover meer verder in dit advies - kan het artikel beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 2.-

In de gemeenten van het Nederlandse taalgebied kan niemand tot burgemeester worden benoemd of tot schepenen worden gekozen, indien hij geen Nederlands kent".

+

Artikel 3.

Met dit artikel wil men de bepalingen van de hoofdstukken VII (Sancties) en VIII (Toezicht) van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 toepasselijk verklaren op de regeling die het voorwerp is van artikel 2.

.../...

Hoofdstuk VII voorziet, enerzijds, in de mogelijkheid om aan de gezagdragers en ambtenaren die de gecoördineerde wetten omzeilen of pogen ongedaan te maken een tuchtstraf op te leggen; het stelt, anderzijds, dat de administratieve handelingen en verordeningen die strijdig zijn met de gecoördineerde wetten, nietig zijn en bevat een aantal voorschriften nopens de vaststelling van die nietigheid en de vervanging van de nietige bescheiden en handelingen.

De tuchtregeling zal ten aanzien van de overheid die voor de benoeming of de verkiezing verantwoordelijk is, moeilijk of helemaal geen toepassing kunnen vinden. Ten aanzien van de overheid die de schepenen verkiest (namelijk de gemeenteraad), is het opleggen van een tuchtstraf niet goed denkbaar, omdat het om een door de bevolking gekozen politiek orgaan gaat, dat bovendien de bedoelde handeling bij geheime stemming verricht; ten aanzien van de overheid die de burgemeesters benoemt (namelijk de Koning onder de verantwoordelijkheid van een minister), is het opleggen van een tuchtstraf evenmin denkbaar, omdat een tuchtstraf enkel door een hiërarchisch hogere overheid kan worden opgelegd.

Ten aanzien van de betrokkene zelf zou een tuchtstraf moeilijk overeen te brengen zijn met de aard van de wetsovertreding, daar het zich laten aanstellen in een ambt waarvan men de uitoefeningsvoorwaarden niet vervult, niet noodzakelijk een disciplinaire fout vanwege de betrokkene impliceert. De normale sanctie voor een dergelijke wetsovertreding is dus niet de tuchtstraf, maar wel het ongedaan maken van de benoeming of verkiezing door de daartoe bevoegde overheid (voor burgemeesters, vernietiging van de benoeming door de Raad van State; voor schepenen, vernietiging van de verkiezing door de toeziende overheid of door de Raad van State).

Ook het toepasselijk verklaren van de voorschriften van de gecoördineerde wetten, in verband met de nietigheid van de handelingen die in strijd met die wetten werden verricht, is overbodig. Dat de benoeming of de verkiezing bij miskenning van het voorschrift inzake de taalkennis nietig is, vloeit uit de aard van het voorschrift voort. Bij de bijzondere voorschriften inzake de vaststelling van de nietigheid - die trouwens grotendeels een verwijzing zijn naar het gemeen recht - rijst de vraag naar de bevoegdheid van de Gemeenschapsraden ter zake. En het voorschrift betreffende de vervanging van de nietige bescheiden en handelingen heeft alleen betrekking op de nietigheden naar de vorm en kan dus in casu uiteraard nooit toepassing vinden.

De in artikel 3 voorkomende verwijzing naar hoofdstuk VIII van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966, kan uiteraard alleen betrekking hebben op de bepalingen van dat hoofdstuk die de taak van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht betreffen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat, vermits het voorschrift dat men wil invoeren reeds vervat is in artikel 15 van de gecoördineerde wetten, de Vaste Commissie voor Taaltoezicht reeds op grond van de gecoördineerde wetten toezicht op de naleving van dat voorschrift kan uitoefenen.

Bovendien zou een opdracht van een Gemeenschapsraad die de door de centrale overheid aan de Vaste Commissie gegeven opdracht zou te buiten gaan, wegens het feit dat de Vaste Commissie een orgaan is dat van de centrale overheid afhangt, in rechte enkel gevolgen kunnen hebben in zoverre de overheid waarvan de Vaste Commissie afhangt daarmee zou instemmen.

SLOTOPMERKINGEN.

Vanaf artikel 2, schrijf men het woord "artikel" in afgekort (Art.2; Art.3; enz.).

De formule "Voor de Vlaamse Executieve" boven de handtekeningen, late men weg.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	Gh. TACQ,	staatsraden,
	J. NIMMEGEERS,	
	G. VAN HECKE,	assessoren van de
	S. FREDERICQ,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.