

BL.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

- 1 -

03-02-1984

Transmis à M.
Oorgemaakt aan de H.

L.15.784/VR.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 14 octobre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative aux connaissances linguistiques requises en vue d'exercer certains mandats politiques des pouvoirs subordonnés dans la région linguistique néerlandaise ou française", et en ayant délibéré dans ses séances du 23 novembre 1983 et des 11 et 25 janvier 1984, a donné le 25 janvier 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 14e oktober 1983 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de taalkennis vereist in het Nederlands of Frans taalgebied voor de uitoefening van bepaalde politieke mandaten in ondergeschikte besturen", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 23 november 1983 en van 11 en 25 januari 1984, heeft de 25e januari 1984 het volgend advies gegeven :

Par sa lettre du 13 octobre 1983, le Président de la Chambre des Représentants a sollicité l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur une proposition de loi "relative aux connaissances linguistiques requises en vue d'exercer certains mandats politiques des pouvoirs subordonnés dans la région linguistique néerlandaise ou française" (1).

I. OBJET DE LA PROPOSITION.

Selon ses développements, la proposition de loi "vise à préciser les règles relatives à l'emploi des langues en matière administrative, compte tenu notamment de l'évolution récente en ce domaine". De par la définition même de cet objet par rapport à la répartition des compétences opérée par l'article 59bis, § 3, 1°, de la Constitution, elle limite son champ d'application aux "communes périphériques" et aux "communes de la frontière linguistique de la région de langue française ou néerlandaise" (article 1er). Commentant cette limitation, les développements de la proposition exposent à juste titre que "Le législateur a compétence, à l'exclusion des Communautés, pour régler l'emploi des langues en matière administrative dans les six communes périphériques de Bruxelles-Capitale (...) et dans les douze communes de la frontière linguistique de la région de langue néerlandaise". En vertu des dispositions combinées des articles 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, tel est d'ailleurs également le cas dans la région

.../...

(1) Proposition de loi de M. M. GALLE (Chambre, 1982-1983, doc. n° 712/1).

de langue française pour les communes dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités. On remarquera d'emblée que le moyen choisi par l'auteur de la proposition pour "préciser les règles relatives à l'emploi des langues en matière administrative" dans les communes indiquées est en quelque sorte préventif : il consiste en effet à y imposer la règle particulière que "nul ne peut être élu ou nommé bourgmestre, échevin, conseiller communal ou membre du conseil de l'aide sociale, ni être désigné ou élu comme représentant de la commune ou du conseil de l'aide sociale dans les associations intercommunales s'il ne connaît la langue de la région où la commune est située" (article 1er de la proposition).

Les autres dispositions de la proposition se bornent à fixer des modalités d'exécution de la règle imposée par l'article 1er. Si seul le Conseil d'Etat, section d'administration, semble être compétent pour annuler une nomination, une désignation ou une élection faite en violation de l'article 1er, et uniquement sur requête d'un conseiller communal ou d'un membre du Conseil de l'aide sociale (article 2), le pouvoir d'appréciation de la haute juridiction administrative n'en est pas moins limité par un régime de preuve rigoureux : "la connaissance de la langue de la région est prouvée au moyen d'un diplôme ou d'un certificat attestant que l'enseignement a été suivi dans cette langue", faute de quoi "la connaissance de la langue doit être prouvée par un examen" (article 3). Ces dispositions impliquent que la charge de la preuve incombe à celui dont la nomination, la désignation ou l'élection est attaquée. L'examen visé à l'article 3 est organisé par le Secrétaire permanent au recrutement qui en fixe les modalités et délivre le certificat attestant sa réussite (article 4).

.../...

Cet examen "comporte une partie orale et une partie écrite qui ont pour objet de déterminer si l'aptitude linguistique de l'intéressé est équivalente à celle requise pour occuper les fonctions ou emplois du niveau 4 du personnel de l'Etat". Enfin, "Pour réussir, l'intéressé doit obtenir les six dixièmes des points pour chacune des deux parties de l'examen" (article 5).

La description de l'objet de la proposition serait incomplète si l'on n'ajoutait pas que le commentaire donné par les développements de la proposition ne concorde pas avec le texte même de l'article 1er. Celui-ci, on l'a vu, présente la connaissance de la langue de la région où la commune est située comme une condition d'éligibilité ou de nomination, alors que le commentaire porte "que la loi peut prévoir que nul ne peut exercer de mandat politique dans une commune de la région de langue néerlandaise s'il ne connaît pas la langue de cette région.

Le choix que le législateur opérerait entre ces deux types de condition aurait nécessairement des répercussions importantes sur les modalités du contrôle du respect de la condition, en particulier quant au moment et à la nature de ce contrôle, ainsi qu'à la procédure qui lui serait applicable notamment du point de vue des recours possibles.

II. TEXTES A PRENDRE EN CONSIDERATION.

Les dispositions à prendre en considération sont les suivantes :

.../...

1. En droit interne :

- Constitution.

"Article 3bis.- La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

Les limites des quatre régions ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés".

...

"Article 23.- L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires".

...

"Article 59bis.-

...

§ 3. En outre, les (Conseils de communauté), chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour :

1° les matières administratives;

...

§ 4. ...

Les décrets, pris en application du § 3, ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

.../...

- les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés;

..."

...

"Article 108.- Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

- 1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;

..."

2. En droit international :

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

"Article 14.- La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation".

- Protocole additionnel n° 1.

"Article 3.- Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif".

.../...

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New-York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981.

"Article 2.- 1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

...

Article 25.- Tout citoyen a le droit et la possibilité sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;
- c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Article 26.- Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Article 27.- Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue".

.../...

III. POSITION DU PROBLEME SOULEVE PAR L'ARTICLE 1er.

Les textes cités ne tranchent explicitement ni la question de savoir si les dispositions en vigueur imposent la connaissance de la langue de la région aux mandataires publics visés par la proposition, ni la question de savoir si le législateur peut imposer la connaissance de cette langue comme condition d'élection ou de nomination aux mandats dont il s'agit ou comme condition d'exercice de ces mandats.

Les questions indiquées sont évidemment particulièrement délicates pour "les communes ou groupes de communes ... où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés".

Lors des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1970, qui a transféré de manière formelle à la région linguistique néerlandaise les six communes de la périphérie de Bruxelles, le problème de l'emploi du français dans les conseils communaux de ces communes a été brièvement soulevé par un membre de la Chambre des Représentants (1). Mais, il n'a pas été donné de réponse à la question posée par celui-ci.

.../...

(1) Intervention de M. BOON à la séance du 8 décembre 1970
(Ann. parl. Chambre, session 1970-1971, p. 29).

Dans un avis du 5 septembre 1972 sur un projet de loi "portant statut du canton de la Voer", la section de législation du Conseil d'Etat a adopté le principe selon lequel, dans une région linguistique unilingue, la primauté de la langue de la région, en tant qu'elle est imposée à l'autorité administrative lorsque celle-ci n'agit pas dans ses rapports avec un habitant d'une commune de la "Voer", doit être considérée comme le minimum en dessous duquel aucun régime ne résiste plus à une confrontation avec l'article 3bis de la Constitution (1).

Dans l'arrêt Germis (n° 15.990 du 17 août 1973), la section d'administration a estimé que c'est non seulement en vertu des lois des 28 juin 1932 et 2 août 1963, mais aussi en vertu de l'article 3bis de la Constitution que, dans les régions linguistiques unilingues, tous les actes administratifs doivent, en principe, être accomplis exclusivement dans la langue de la région et que les exceptions qui sont apportées à ce principe par la loi ou par le décret doivent être interprétées de manière restrictive. Dans le même arrêt, elle a jugé que la notion de "services" visée à l'article 1er des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative comprend également les autorités et les mandataires politiques et a annulé l'installation de conseillers communaux qui avaient prêté le serment d'installation en français dans une commune de la région de langue néerlandaise.

Les arrêts DEFFENSE (n° 17.414 du 3 février 1976) et CARLIER (n° 19.552 du 20 mars 1979) s'inscrivent dans la même ligne, avec cette particularité que, dans l'affaire CARLIER, il s'agissait d'une commune à régime linguistique spécial, en l'occurrence la commune périphérique de Wezembeek-Oppem.

.../...

- - - - -

(1) Doc., Chambre, session 1971-1972, n° 282/5.

Par l'arrêt VERHEYDEN (n° 22.186 du 6 avril 1982), une délibération du Conseil communal de Kraainem a été annulée pour le motif que les votes émis en langue française ne pouvaient pas être pris en considération et que, dès lors, cette délibération n'avait pas été prise à la majorité prescrite par la loi communale.

Par l'arrêt Commune de RHODE-SAINT-GENESE (n° 23.282 du 24 mai 1983), le Conseil d'Etat a annulé une circulaire ministérielle en tant qu'elle énonçait que, dans les conseils communaux des communes périphériques, les conseillers communaux pouvaient s'exprimer dans la langue de leur choix au cours des débats et des votes, que les votes émis au sein de ces conseils devaient être transcrits en néerlandais, peu importe qu'ils aient été exprimés en français ou en néerlandais, que l'autorité de tutelle devait considérer les votes comme valables, indépendamment de la question de savoir s'ils avaient été émis en français ou en néerlandais et qu'elle devait veiller à ce que, de toute façon, ces votes soient actés en néerlandais.

Le même arrêt a annulé un arrêté du gouverneur du Brabant annulant une délibération par laquelle le Conseil communal de Rhode-Saint-Genèse avait décidé, en s'inspirant d'un avis donné par la section d'administration au Ministre de l'Intérieur le 22 juillet 1980 concernant une question non litigieuse relative au fonctionnement des conseils communaux des communes périphériques, de ne considérer comme valables en droit que les seuls documents rédigés en néerlandais et les seuls actes accomplis dans cette langue.

.../...

Dans l'affaire Election des membres du conseil de l'aide sociale de Wezembeek-Oppem, l'arrêt interlocutoire n° 23.658 du 8 novembre 1983, se fondant sur la considération que dans une commune périphérique les membres du conseil de l'aide sociale sont tenus d'utiliser le néerlandais et doivent dès lors avoir de cette langue une connaissance suffisante pour exercer leur mandat, constate que la présomption juris tantum existant dans le chef des candidats est contredite en ce qui concerne certains élus par de sérieuses indications, et invite les intéressés à apporter, par les moyens de leur choix, la preuve de leur connaissance du néerlandais.

Enfin, l'arrêt définitif n° 23.853 du 23 décembre 1983, rendu dans la même cause, a annulé l'élection de certains membres du conseil de l'aide sociale, à la suite d'un devoir d'instruction entre-temps accompli.

IV. DISCUSSION DU PROBLEME POSE PAR L'ARTICLE 1er.

A.- Première thèse.

La première thèse relève que, selon les développements de la proposition de loi, la condition posée dans l'article 1er découle de l'interprétation donnée à l'article 3bis de la Constitution par plusieurs arrêts du Conseil d'Etat, ainsi que de "l'esprit et de l'économie générale de la législation linguistique". La solution implicite sous-jacente à la règle exprimée dans l'article 1er de la proposition de loi concerne l'emploi des langues dans les organes délibératifs de la commune. Il en est déduit que cette langue doit être la langue de la région dans laquelle la commune est située. Dans cette optique,

.../...

l'examen de la conformité de la proposition de loi à la Constitution et aux dispositions de droit international en vigueur en Belgique, conduit à distinguer deux questions : l'une, qui est résolue de manière implicite et qui concerne l'emploi des langues, l'autre, qui fait l'objet des dispositions soumises au Conseil d'Etat et qui tend à établir des conditions d'éligibilité aux fonctions qui y sont visées. Chacune de ces deux questions doit d'abord être examinée au regard du droit constitutionnel interne et ensuite au regard du droit international en vigueur.

1° L'EMPLOI DES LANGUES DANS LES ORGANES DELIBERATIFS DE LA COMMUNE SELON LE DROIT CONSTITUTIONNEL BELGE.

La proposition de loi examinée se fonde sur la conception selon laquelle l'insertion dans la Constitution de l'article 3bis aurait eu pour but et pour effet de transformer l'exception en règle, c'est-à-dire de substituer à un régime dans lequel la liberté était le principe, un régime dans lequel la liberté devient l'exception et l'obligation le principe.

Le point de départ de la longue évolution du régime linguistique belge a été le mot d'ordre, maintes fois répété au sein du Congrès national, "Liberté en tout et pour tous", et le principe de la liberté s'est traduit, en la matière, par l'adoption de l'article 23 de la Constitution, selon lequel le législateur a été autorisé à limiter le principe de la liberté "et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires".

.../...

Dans le légitime souci de favoriser l'égalité des Belges en matière linguistique, le législateur a, spécialement à partir du lendemain de la première guerre mondiale, multiplié les exceptions au principe de la liberté, et la multiplicité même de ces interventions législatives contribue à démontrer leur caractère d'exceptions.

Sous l'empire de la loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative et jusqu'aux premiers arrêts du Conseil d'Etat qui ont fait état en la matière de l'article 3bis inséré dans la Constitution le 24 décembre 1970, il n'a jamais été soutenu que les interventions individuelles des mandataires élus appelés à siéger au sein d'un organe collégial de l'Etat, des provinces ou des communes, devaient être qualifiées d'actes de l'autorité publique, au sens de l'article 23 de la Constitution, ou que leurs auteurs devaient être considérés comme des "services" au sens de l'article 1er des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. S'il en était autrement, point ne serait besoin d'invoquer l'article 3bis de la Constitution.

La thèse selon laquelle l'article 3bis de la Constitution aurait modifié cet état de choses ne trouve aucun appui dans le texte de cet article pas plus que dans les travaux préparatoires qui ont précédé son adoption.

A cet égard, on rappellera d'abord que l'article 3bis se borne essentiellement à élever au rang d'une disposition constitutionnelle une règle qui figurait déjà dans la législation sur l'emploi des langues en matière administrative. Cette disposition est celle qui figure aujourd'hui dans l'article 2 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

.../...

Au cours des débats qui ont précédé la revision constitutionnelle du 24 décembre 1970, l'insertion dans la Constitution d'un article 3bis a été justifiée de trois manières :

- Il convenait d'abord de disposer d'un texte constitutionnel en vue de délimiter la compétence *ratione loci* des conseils culturels.

- Il convenait ensuite de figer la frontière linguistique, en subordonnant à l'intervention d'une loi adoptée à la majorité spéciale, toute modification de cette frontière.

- Il s'agissait, enfin, de clarifier la situation des communes périphériques qui, cessant d'être des communes "en l'air", seraient à l'avenir incorporées dans la région de langue néerlandaise. Cette dernière intention s'est concrétisée dans la modification de l'article 7 des lois coordonnées sur l'emploi des langues, modification réalisée par la loi du 23 décembre 1970.

Ni l'article 3bis de la Constitution, ni la loi du 23 décembre 1970 n'ont modifié le régime linguistique en vigueur dans les communes périphériques.

Ainsi que l'a relevé M. de STEXHE, "Dans sa communication au Parlement, le 18 février 1970, le Premier Ministre proposa une solution de compromis qui consistait, d'une part, à reconnaître implicitement l'appartenance de ces six communes à la Région de langue néerlandaise, mais, d'autre part, à garantir la protection des francophones de ces communes par la stabilisation du régime linguistique et culturel dont ils bénéficient"(1).

.../...

(1) La révision de la Constitution belge, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 47.

De la même manière, la Commission de revision du Sénat s'est exprimée dans les termes suivants :

"Votre Commission a été unanime à estimer que proclamer dans la Constitution la reconnaissance de langues officielles par Région n'entraîne aucune modification à la situation légale actuelle, telle qu'elle résulte notamment des lois des 30 juillet et 2 août 1963.

Ainsi, l'existence de la "langue officielle" dans les Régions de langue française ou néerlandaise ne supprime pas les dérogations actuellement reconnues, par exemple, au profit des minorités linguistiques de certaines communes francophones ou néerlandophones de la frontière linguistique" (1).

De ce qui précède on peut déduire que la Constitution n'impose pas aux mandataires politiques des communes périphériques l'emploi d'une langue déterminée. Reste la question de savoir si elle ne permet pas au législateur d'imposer une telle obligation.

Selon la thèse présentement exposée, cette question appelle une réponse négative pour les raisons suivantes :

- Le problème se situant sur le plan de l'interprétation de l'article 23 de la Constitution et, plus exactement, sur le plan de l'interprétation des mots "actes de l'autorité publique", il est relevé en premier lieu que ces mots ont, formellement, une portée moins large que les mots "matières administratives" que la Constitution utilise à l'article 59bis, § 3, pour définir la compétence des Conseils de Communautés en matière linguistique.

.../...

(1) Sénat, session 1969-1970, doc. n° 390, p. 12.

- Dans la mesure où l'interprétation subséquente qu'a adoptée le législateur peut servir à éclairer le sens des termes utilisés par le pouvoir constituant, on constatera aussi que, depuis 1831, le législateur ne s'est jamais réclamé de l'article 23 de la Constitution pour régler l'emploi des langues par des mandataires politiques, quels qu'ils soient.

- Postérieurement à l'adoption de l'article 3bis, le bien-fondé de cette thèse a été contredit par la circulaire du gouverneur de la province de Brabant, en date du 1er avril 1981 (1), aux termes de laquelle :

"3° tijdens de debatten en stemmingen drukken de mandatarissen van deze vergaderingen zich in de taal van hun keuze uit".

- Si nul ne conteste que les actes émanant des conseils communaux sont des actes de l'autorité publique, on ne peut raisonner de la même manière à propos des mandataires politiques considérés isolément. L'idée même de la représentation politique et l'esprit d'un régime d'élections libres s'opposent à toute forme d'absorption du représentant dans l'organe au sein duquel il est appelé à siéger.

- Au cours de l'histoire constitutionnelle de la Belgique, le souci de faire des assemblées élues un reflet sans cesse plus fidèle de la diversité du corps électoral s'est manifesté successivement par l'abaissement du cens électoral (1848), par l'introduction du vote plural (1893), par l'introduction du suffrage universel masculin (1919-1920), par l'introduction du suffrage féminin (1948) et par l'abaissement à dix-huit ans de la majorité

.../...

(1) Circulaire n° 11/27.598/14/40 rédigée "op verzoek van de Heer Minister van Binnenlandse Zaken", reproduite par J. DELFOSSE, "L'emploi des langues dans les assemblées communales", Cabay éd. Louvain-la-Neuve, 1982, annexe n° 1.

électorale (1981). C'est dans le même souci que le système électoral majoritaire a été remplacé par le système de la représentation proportionnelle dont il n'est pas sans intérêt de souligner qu'il a reçu sa première application sur le plan communal (loi du 12 septembre 1895) avant d'être élevé au rang d'un principe constitutionnel en 1920.

Lorsque l'attachement d'une fraction importante du corps électoral à une langue déterminée se manifeste au point de s'exprimer sous la forme de mouvements et de partis politiques, il est dans la ligne de cette évolution de permettre aux représentants d'une telle tendance d'être élus sans contrainte et d'exprimer, dans cette langue, la volonté de leurs électeurs. Il doit en être particulièrement ainsi dans les communes auxquelles le législateur a expressément accordé des facilités linguistiques.

C'est dans ce sens que s'est exprimé le Ministre de l'Intérieur au cours de la séance de la Chambre des Représentants du 13 novembre 1980, lorsqu'il a déclaré que la solution contraire "équivaldrait à empêcher les habitants francophones, parfois majoritaires, d'exercer pleinement les droits démocratiques reconnus aux citoyens de ce pays" (1).

2° LA SUBORDINATION DE L'EXERCICE D'UN MANDAT ELECTIF A UNE CONDITION D'APTITUDE SELON LE DROIT CONSTITUTIONNEL BELGE.

Selon la thèse exposée, la proposition de loi n'a pas pour objet l'emploi des langues mais elle entend subordonner à la vérification d'une condition d'aptitude l'exercice d'un mandat

.../...

(1) Annales parlementaires Chambre, 13 novembre 1980, p. 237.

communal attribué par la voie de l'élection. A ce seul titre, et quelle que soit la solution donnée à la question d'emploi des langues, la proposition doit être jugée incompatible avec les dispositions constitutionnelles en vigueur (a) et, au surplus, n'étant pas relative à l'emploi des langues, la compétence relative à de telles conditions n'est pas réglée selon l'article 59bis mais selon l'article 108, alinéa 1er, 1°, de la Constitution (b).

(a) Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, section d'administration, seuls les arrêts en cause Election des membres du conseil de l'aide sociale de Wezembeek-Oppeem, n° 23.658, du 8 novembre 1983 et n° 23.853 du 23 décembre 1983 se sont prononcés sur la question de la connaissance de la langue de la région par les mandataires élus. De l'interprétation donnée à l'article 3bis de la Constitution en ce qui concerne l'emploi des langues, il a été déduit que la connaissance de la langue de la région était implicitement requise pour l'exercice de la fonction de membre d'un conseil de l'aide sociale et qu'il appartenait à la juridiction administrative de suppléer les lacunes de la loi en ce qui concerne tant le niveau de connaissance requis que la vérification d'une telle connaissance. Pareille exigence est présentée comme une conséquence nécessaire de la solution donnée à l'emploi des langues dans les organes délibératifs de la commune. Selon ces arrêts, le lien entre les deux règles est fondé sur la nature des choses. Bien loin d'être simple et naturelle, la déduction ainsi faite compromet l'équilibre des principes constitutionnels et notamment de ceux qui régissent l'accès aux mandats électifs.

Les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ont lié les deux problèmes d'une manière non critiquable : d'une part, la langue qui doit être

employée respectivement dans les fonctions administratives et dans les fonctions judiciaires et, d'autre part, la connaissance de cette langue par les personnes devant exercer de telles fonctions. Pareille exigence appartient aux conditions d'aptitude auxquelles doit légitimement satisfaire le candidat à un emploi public ou à une fonction judiciaire.

La situation des mandataires élus est radicalement différente. Ils n'ont, en principe, à satisfaire à aucune condition d'aptitude, car ils tiennent leur habilitation de la volonté librement exprimée par les électeurs. Devant nécessairement être qualifiée de condition d'aptitude, la condition de connaissance de la langue de la région est une condition d'éligibilité à vérifier avant le dépôt de la candidature ou une condition d'exercice de la fonction dont les électeurs ont investi le candidat élu.

C'est ce second caractère que l'article 2 de la proposition de loi et les développements de celle-ci semblent conférer à la connaissance de la langue de la région, mais, sous aucune des deux formes qu'elle est susceptible de revêtir, une telle condition d'aptitude n'est compatible avec les principes constitutionnels.

A supposer admissible une telle condition, bien d'autres conditions pourraient être requises de ceux qui sont désignés à l'exercice de fonctions publiques par la voie de l'élection. La maîtrise de moyens d'expression adéquats, par la parole ou par l'écrit, la jouissance des facultés mentales, l'absence de condamnations incompatibles avec l'exercice de mandats publics en sont les exemples les plus significatifs. En ce qui concerne la dernière condition, la Constitution elle-même a, à l'égard

.../...

des membres de la Chambre des Représentants (article 50, 2°) et du Sénat (article 56, 2°), limité l'exclusion aux candidats légalement déchus des droits civils et politiques. Pour le surplus, il faut considérer que seuls les candidats légalement déclarés incapables (par exemple en vertu d'un jugement d'interdiction ou d'une décision ayant placé une personne sous le statut de minorité prolongée) ne satisfont pas à la condition constitutionnelle d'éligibilité. Les lois prises en exécution de l'article 108, alinéa 1er, 1°, de la Constitution doivent recevoir la même interprétation.

La condition de connaissance de la langue de la région où la commune est située, affirmée à l'article 1er de la proposition de loi, est une condition d'aptitude de nature à établir une discrimination liée notamment au degré d'instruction du candidat et qu'il faut juger incompatible avec un système électoral fondé sur le suffrage universel.

Il est dès lors permis de conclure que la Constitution contient deux principes qui risquent d'entrer en conflit l'un avec l'autre. D'une part, le principe de l'unilinguisme territorial affirmé dans l'article 3bis de la Constitution, toutefois tempéré par le principe de la liberté des langues maintenu sous l'article 23 et, le cas échéant, par la faculté laissée au législateur de modaliser le principe de l'unilinguisme territorial dans les communes où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région. D'autre part, depuis l'instauration du suffrage universel et hormis les dispositions exceptionnelles expressément prévues par l'article 56bis de la Constitution et seulement pour les sénateurs directement élus, la suppression de toute condition d'aptitude pour l'exercice d'un mandat électif. Sur ce dernier point, il n'y a pas lieu de soumettre à des exigences supplémentaires l'accès aux fonctions

de bourgmestre et d'échevin, le caractère de mandataire politique, issu d'une élection au suffrage universel, devant l'emporter sur les fonctions de nature administrative qui sont attachées à ces mandats politiques.

(b) Au surplus, l'exigence d'une condition d'aptitude à l'exercice d'une fonction électorale ne relève pas des compétences relatives à l'emploi des langues en matière administrative, réparties conformément à l'article 59bis de la Constitution, mais elle appartient, pour toute l'étendue du territoire du Royaume, au seul législateur national en vertu de l'article 108, alinéa 1er, 1°, de la Constitution. Toutefois, le législateur doit exercer cette compétence dans le respect du principe du suffrage universel.

3° EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI AU REGARD DES DISPOSITIONS DE DROIT INTERNATIONAL EN VIGUEUR EN BELGIQUE.

Selon la thèse exposée, le système mis en oeuvre par la proposition de loi doit aussi être jugé incompatible avec les obligations internationales assumées par la Belgique, notamment en vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de son (premier) Protocole additionnel ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans son avis du 12 juillet 1983 sur la requête n° 9267/81, la Commission européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a déjà fait observer

.../...

que "une attention particulière doit être accordée à la représentation de la minorité là où les électeurs se prononcent généralement en fonction de critères, tels l'appartenance à une ethnie ou à une confession" (n° 74).

Dans un avis antérieur (du 30 mai 1975), la Commission avait déjà conclu "que ledit article 3 garantit en principe le droit de vote et le droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif" (req. n°s 6745/74 et 6746/74, Déc. et rapp., n° 2, pp. 112-113).

Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a constaté dans plusieurs de ses arrêts, toutes les dispositions de la Convention et des Protocoles doivent être combinées avec l'article 14, qui interdit toute discrimination fondée notamment sur la langue. A cet égard, la circonstance que la proposition de loi a pour objet un nombre restreint de communes dans lesquelles, précisément, la population n'est pas homogène sur le plan linguistique, renforce l'incompatibilité de cette proposition avec l'application combinée de l'article 3 du Protocole additionnel et de l'article 14 de la Convention.

Sans doute pourrait-on contester l'applicabilité aux élections communales de l'article 3 du Protocole précité, qui vise "le choix du corps législatif". A cet égard, il faut cependant faire observer que, conformément à l'article 110, § 4, de la Constitution, le conseil communal exerce un pouvoir fiscal propre, alors que le pouvoir d'établir l'impôt est, en démocratie, une attribution traditionnelle des mandataires élus. De plus, le conseil communal tient directement de l'article 31 de la Constitution un pouvoir normatif en toute matière d'intérêt exclusivement communal. L'évolution récente de la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme est favorable à une interprétation large du concept de "corps législatif".

La même difficulté n'apparaît pas en ce qui concerne l'interprétation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit le droit de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques sans distinction aucune quant à la nature de l'assemblée responsable des affaires publiques.

En conclusion, la proposition de loi soumise au Conseil d'Etat est de nature à établir une double série de discriminations : d'une part, n'étant applicable qu'à une partie restreinte des communes belges, elle tend à modifier pour ces seules communes les conditions d'exercice des fonctions électives d'une manière incompatible avec le principe du suffrage universel; d'autre part, elle introduit une condition de connaissance de la langue de la région, précisément dans les communes où une partie plus ou moins considérable de la population ne parle pas cette langue, condition d'aptitude qui, si elle devait être mise en oeuvre avec les mêmes exigences quant au niveau des aptitudes, aboutirait, dans les communes linguistiquement homogènes, à l'invalidation d'un grand nombre d'élections. Sous l'angle de cette double discrimination, la proposition de loi ne paraît en harmonie ni avec les articles 2, 25, 26 et 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni avec l'article 3 du Protocole additionnel combiné avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La circonstance que l'objet de la proposition est limité à un groupe restreint de communes - ce qui, en outre, contredit la règle de compétence inscrite dans l'article 108, alinéa 2, de la Constitution - en renforce le caractère discriminatoire et l'expose davantage encore pour ce motif à une critique de la Commission et, le cas échéant, de la Cour européenne des droits de l'homme.

.../...

B. Seconde thèse.

Aux termes de l'article 3bis, inséré dans la Constitution le 24 décembre 1970, la Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande; chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques. Les six communes périphériques de Bruxelles-Capitale, savoir Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem, avaient, préalablement, été incorporées dans la région de langue néerlandaise par la loi du 23 décembre 1970.

L'organisation de régions linguistiques ne préjudicie pas à la liberté linguistique individuelle garantie par l'article 23 de la Constitution. Dans une région linguistique au sens de l'article 3bis de la Constitution, une langue officielle déterminée est imposée pour tous les actes de l'autorité, quel que soit le pouvoir dont elle relève. S'adressant uniquement à l'autorité, cette obligation n'apporte évidemment, comme telle, aucune restriction à la liberté linguistique de l'individu, du citoyen.

En vertu de l'article 3bis de la Constitution et conformément aux dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, tous les actes des services publics accomplis dans les différentes régions unilingues, y compris dans les communes à régime linguistique spécial, le sont dans la langue de la région.

Dans les communes de ces régions, tous les dossiers administratifs doivent être préparés, établis et traités dans la

.../...

langue de la région linguistique à laquelle ces communes appartiennent; ils doivent être transmis à l'autorité de tutelle et être traités par celle-ci dans la même langue; l'autorité centrale traite ces affaires sous tous leurs aspects dans la même langue officielle; les dossiers du personnel sont établis dans cette même langue et les affaires statutaires et disciplinaires sont également réglées dans cette langue.

Les mandataires publics visés dans la proposition de loi - bourgmestres, échevins, conseillers communaux, membres d'un conseil de l'aide sociale et représentants d'une commune ou d'un conseil de l'aide sociale dans des associations intercommunales - participent, chacun en ce qui le concerne, à l'exercice de la puissance publique et à la gestion des affaires publiques, soit en prenant des décisions de politique générale et particulière, soit en participant, au sein d'un collège, à la formation des décisions de celui-ci. Ils font partie intégrante des pouvoirs publics locaux.

Dans le régime d'emploi des langues en matière administrative, tel qu'il résulte de la Constitution et des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative - et tel qu'il vient d'être défini dans ses effets - les mandataires publics susvisés, pour remplir leurs missions respectives conformément à la loi et de manière adéquate, doivent utiliser la langue de la région linguistique. Cette obligation d'utiliser une langue déterminée emporte également l'obligation de connaître cette langue : les deux obligations sont indissociables et doivent être respectées par les titulaires des fonctions et mandats précités (1).

.../...

(1) Voir notamment les avis et arrêts du Conseil d'Etat, section d'administration, cités plus haut.

La circonstance que la condition de connaissances linguistiques résulte de l'article 3bis de la Constitution rend l'article 1er de la proposition de loi superflu. Du point de vue de la technique juridique, cet article n'est même pas souhaitable car il peut susciter une impression doublement fausse : d'une part, que c'est la loi seule qui imposerait la condition de connaissances linguistiques et qu'elle pourrait donc non seulement y apporter des tempéraments mais même la supprimer; d'autre part, que cette condition serait uniquement requise pour les communes visées dans l'article 1er de la proposition, à savoir "les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique", alors qu'en vertu de l'article 3bis, elle vaut pour l'ensemble des régions unilingues.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, de la loi communale, le bourgmestre est nommé par le Roi, dans le sein du conseil communal; il peut exceptionnellement, de l'avis conforme de la députation permanente du conseil provincial, être nommé par le Roi hors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis. Aux termes de l'article 2, alinéa 4, les échevins sont élus "par le conseil communal, parmi ses membres". Les membres du conseil de l'aide sociale sont élus par le conseil communal conformément aux articles 6 et suivants de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Les représentants des communes ou des centres publics d'aide sociale dans des intercommunales ou des associations de centres publics d'aide sociale sont désignés respectivement par le conseil communal ou par le conseil de l'aide sociale.

De telles nominations ou désignations ne confèrent donc pas des mandats qui résultent d'une élection directe par les citoyens : il s'agit de nominations opérées par le Roi ou de mandats attribués par voie d'élections au second degré. Aussi la loi ou le décret, selon le cas, peuvent-ils fixer expressément des conditions de nomination, d'éligibilité ou d'exercice du mandat, appropriées à la nature de celui-ci, notamment en ce qui concerne la connaissance de la langue administrative requise en vertu de l'article 3bis de la Constitution.

Pour les conseillers communaux, l'article 108, 1°, de la Constitution, qui prévoit que les institutions communales sont réglées par la loi,
.../...

dispose qu'il convient d'appliquer notamment le principe de "l'élection directe des membres des conseils ... communaux".

Pour les mandats politiques conférés par des élections directes, la confiance qui s'est exprimée lors de ces élections constitue, en règle générale, un fondement suffisant pour justifier le droit d'exercer ces mandats, de sorte que la loi n'impose pas, en général, comme conditions préalables d'éligibilité, des exigences d'aptitudes particulières ou de connaissances telles que les connaissances linguistiques. Néanmoins, l'organisation politique générale de l'Etat - l'organisation des régions linguistiques - peut être telle et l'accomplissement des missions comprises dans un mandat politique peut devoir se faire dans des conditions telles que les mandataires politiques doivent présenter certaines qualités personnelles et qu'à défaut de ces qualités, ils ne puissent être admis en droit à remplir la mission d'administration considérée. La connaissance de la langue de la région où la commune est située peut-elle être imposée aux membres du conseil communal, au titre de condition d'éligibilité ou de condition d'exercice du mandat, dont la réalisation peut être vérifiée après les élections ?

L'existence, dans une région linguistique déterminée, d'un régime spécial d'emploi des langues en matière administrative et dans l'enseignement en faveur des habitants des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique qui parlent l'autre langue, n'enlève rien au principe de l'article 3bis de la Constitution, selon lequel les mandataires publics doivent également, dans ces communes, employer et, partant, connaître la langue de la région. Les "facilités" définies aux articles 23 à 31 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative - en ce qui concerne les communes périphériques - et aux articles 12, alinéa 3, 13, § 1er, alinéa 3, et § 3, 2°, 14, § 2, b, 15, § 2, etc., constituent des exceptions qui s'adressent aux habitants à titre individuel et qui ne portent pas atteinte à l'homogénéité linguistique de la région. Elles ne s'appliquent

pas aux mandataires publics dans l'exercice de leur mandat ou de leur mission. L'existence de facilités ne peut avoir pour conséquence que, dans des réunions comme celles du collège des bourgmestre et échevins, du conseil communal ou du conseil de l'aide sociale, les personnes qui utilisent la langue de leur région devraient connaître une autre langue ou pourraient être tenus d'utiliser cette dernière dans l'accomplissement de leur mission pour pouvoir se faire comprendre de leurs collègues. Ces facilités n'ont pas davantage pour effet que les mandataires publics visés par la proposition de loi ne devraient pas connaître la langue de la région et qu'il faudrait dès lors recourir à des traducteurs, ce que la loi n'autorise pas dans une région unilingue (1).

Les habitants des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique qui utilisent une autre langue que celle de la région linguistique dont relèvent leurs communes respectives, ne sont pas considérés, dans l'état actuel de la législation, comme une minorité organisée. Cela résulte d'ailleurs a contrario des règles établies par l'article 108ter de la Constitution en ce qui concerne le Conseil d'agglomération de Bruxelles.

Pour apprécier la régularité de la proposition en tant qu'elle vise les conseillers communaux qui sont ainsi désignés par la voie d'une élection directe, il faut également tenir compte des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont les dispositions pertinentes ont été reproduites au début du présent avis.

+ + +
(1) Il en va différemment dans la région de Bruxelles-Capitale (C.E., 29 mai 1973, ROSSCHAERT, n° 15.889) et pour les délibérations de la députation permanente du conseil provincial du Brabant (C.E., 9 juillet 1975, BUYS, n° 17.129, et 3 février 1976, FAGOT, n° 17.409). .../...

Le principe selon lequel les mandataires élus doivent eux aussi, en vertu de l'homogénéité linguistique des régions linguistiques voulue par la Constitution et par la loi et des exigences de bonne administration qui s'y rattachent, posséder certaines connaissances linguistiques, n'est pas contraire aux actes internationaux précités. Plus particulièrement, il ne porte pas atteinte au principe de l'égalité. Il suffit à cet égard de se référer à l'arrêt de la Cour des droits de l'homme du 23 juillet 1968 relatif à la compatibilité avec la Convention de la législation belge sur l'emploi des langues dans l'enseignement. En ce qui concerne l'article 14 de la Convention, la Cour a décidé que la règle de l'égalité de traitement n'est violée que lorsque le traitement inégal n'a pas de base objective et raisonnable, ce qui doit s'apprécier en fonction de l'objectif et des effets de la mesure et en ayant égard aux principes généraux qui régissent une société démocratique. Il ne suffit donc pas que le but poursuivi soit légitime, mais les moyens invoqués doivent, raisonnablement parlant, être proportionnés à l'objectif visé, et cela doit être établi clairement. L'arrêt précité considère la recherche de l'homogénéité de la région linguistique comme une base raisonnable justifiant un traitement inégal des habitants en ce qui concerne l'enseignement dans leur langue.

Un raisonnement analogue doit conduire à la même conclusion pour ce qui est de l'imposition de connaissances linguistiques comme condition d'éligibilité : non seulement une telle condition vise à sauvegarder l'homogénéité linguistique mais elle contribue aussi à l'efficacité et au bon fonctionnement des administrations publiques.

.../...

Ni la doctrine belge (1), ni les travaux préparatoires de la loi d'assentiment (2) ne permettent de supposer que les articles 25 et 26 du Pacte international imposeraient des obligations plus rigoureuses que celles qui découlent de la Convention européenne et de la Constitution.

Quant à l'article 27 du Pacte international, il a pour objet de permettre aux membres d'une minorité d'employer leur propre langue au sein de leur groupe. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'un membre d'une minorité puisse prétendre participer à l'administration dans sa propre langue. L'article est donc étranger à la question de l'emploi des langues en matière administrative.

V. CONCLUSION RELATIVE A L'ARTICLE 1er.

Les deux thèses qui viennent d'être exposées invoquent chacune des arguments de poids. Leur confrontation est révélatrice d'un conflit de valeurs dont la solution ne dépend qu'en partie de l'énoncé des règles de droit qui peuvent

.../...

(1) De Meyer J., La convention européenne des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1968, p. 26.

(2) Doc. Chambre, 1977-1978, 188/1, pp. 18 et 19.

actuellement lui être appliquées et de l'interprétation qu'un organe juridique à compétence consultative peut donner de ces règles. Il n'appartient à cet organe juridique que de rechercher à quelles valeurs l'autorité politique est censée avoir donné la primauté.

Le Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, fait siennes les conclusions de la deuxième thèse exposée ci-dessus relativement à l'article 1er de la proposition de loi. Il considère donc que, dans l'état actuel de l'ensemble des textes applicables en Belgique, l'article 3bis de la Constitution peut avoir et a directement pour effet - même si cet effet semble être passé inaperçu au cours des travaux préparatoires de l'article - d'obliger les personnes visées à l'article 1er de cette proposition de loi à employer, même lorsqu'elles agissent isolément, la langue de la région unilingue dans laquelle ces personnes exercent leurs fonctions et, par conséquent, à avoir de cette langue une connaissance objectivement en rapport avec la nature de ces fonctions. Une autre conclusion aboutirait à la non-application de fait des lois sur l'emploi des langues dans les communes considérées ou, du moins, à une application en grande partie fictive de ces lois.

Il estime cependant devoir compléter cette conclusion par les considérations suivantes :

1. a) Les travaux préparatoires de l'article 3bis de la Constitution font apparaître que si, dans cet article, le Constituant a entendu consacrer, par une disposition constitutionnelle, le principe de l'homogénéité linguistique des régions, il l'a fait sans vouloir donner à ce principe un caractère absolu.

.../...

En effet, le rapport fait par M. de STEXHE au nom de la commission de révision de la Constitution du Sénat s'exprime comme suit (1) :

"La Commission considère que l'affirmation du principe de la langue officielle n'empêche nullement le législateur de prévoir l'emploi d'une autre langue pour certaines situations particulières, mais cela par une loi votée à la double majorité" (2).

Plus loin, le même rapport relève très clairement qu'en matière d'emploi des langues, les "conseils de sénateurs" pourront également apporter des dérogations à la règle de l'homogénéité linguistique de la région, pour les objets placés dans leur compétence.

" ...

En d'autres termes, l'autonomie culturelle confère aux conseils de sénateurs le droit de réglementer l'emploi de la langue dans leur région unilingue, même en autorisant par décret l'utilisation d'une autre langue que celle de la région.

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1969-1970, n° 390, p. 12.

(2) Le système envisagé à ce moment consistait à exiger pour la modification des lois sur l'emploi des langues, la majorité dans chacun des groupes linguistiques de la Chambre des Représentants et du Sénat (art. 23, § 5, en projet), doc. n° 390 déjà cité, pages 16 et 18.

N'est-ce pas une atteinte au principe de l'homogénéité, a-t-il été demandé ? Un commissaire approuvé en cela par votre Commission a répondu que ce qui caractérise l'homogénéité, comme l'autonomie, c'est qu'on ne peut pas imposer une autre langue que celle de la région, mais on peut l'autoriser" (1).

Telle est la raison pour laquelle la Commission "a été unanime à estimer que proclamer dans la Constitution la reconnaissance de langues officielles par région n'entraîne aucune modification à la situation légale actuelle, telle qu'elle résulte notamment des lois des 30 juillet et 2 août 1963" (2). En d'autres termes, les "facilités" ne devenaient pas contraires à la Constitution.

b) Le 5 septembre 1972, le Conseil d'Etat, qui avait été saisi par le Président de la Chambre des Représentants, a donné un avis sur un "projet de loi portant statut du Canton de la Voer" (Doc. parl. Ch. sess. 1971-1972, n° 202/5) (Affaire L. 11.696/1).

Le Conseil d'Etat a critiqué plusieurs dispositions du projet non parce qu'elles permettaient l'utilisation d'une langue autre que le néerlandais mais parce qu'elles ne respectaient pas la "primauté" qui, selon l'article 3bis de la Constitution, doit appartenir à la langue néerlandaise dans un territoire faisant partie de la région linguistique néerlandaise.

+

.../...

- - - - -

(1) Document n° 390 cité, page 13.

(2) Ibid. p. 12. Les mots "situation légale actuelle" pourraient difficilement être compris comme couvrant des pratiques de fait, même si celles-ci, sous le régime antérieur à la loi du 23 décembre 1970 et à l'article 3bis de la Constitution, avaient été admises par la Commission permanente de contrôle linguistique dans son avis n° 1067 du 3 mars 1966.

c) L'arrêt du 17 août 1973, Germis, n° 15.990, pose en principe "qu'en énonçant dans l'article 3bis qu'il existe quatre régions linguistiques, le constituant a entendu non pas faire une constatation ethnographique, mais instaurer un concept juridique à l'exemple de ce qu'avait fait le législateur de 1963 ; que dans les dispositions constitutionnelles une région linguistique s'entend non pas d'une région où une langue déterminée est parlée en fait mais d'une région dans laquelle ou à l'égard de laquelle cette langue doit être usitée en droit" (1).

Dans la suite de l'arrêt, le Conseil d'Etat admet explicitement qu'à la règle indiquée, il peut y avoir des dérogations à la condition que celles-ci soient apportées de manière expresse par la loi ou le décret, qu'elles conservent un caractère exceptionnel ou, en d'autres termes, qu'elles ne méconnaissent pas la primauté de la langue de la région. Plus loin l'arrêt déclare que le principe constitutionnel de l'emploi de la langue de la région "n'est pas ... un principe absolu mais admet des dérogations consenties par une loi ou un décret pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la priorité reconnue à la langue de la région en tant que véritable langue officielle ...".

En ce qui concerne le problème soulevé par le cas d'espèce le Conseil d'Etat a décidé qu'admettre le français comme langue de prestation de serment par des conseillers communaux d'une commune de la région linguistique néerlandaise constituait une méconnaissance de la primauté de la langue néerlandaise.

+

.../...

(1) Recueil, p. 669.

d) Rien n'empêcherait dès lors le législateur d'assouplir, s'il le souhaitait, les effets de l'article 3bis dans les communes où il demeure compétent pour régler l'emploi des langues. A moins de modifier les limites des régions linguistiques conformément à l'alinéa 2 de cet article, il ne pourrait toutefois étendre les exceptions au régime en vigueur dans les régions unilingues, que dans le respect de la primauté de la langue de chacune de ces régions.

2. Les articles 3bis, 23, 59bis et 108, alinéa 2, 1°, de la Constitution ne peuvent être dissociés pour leur interprétation.

La non-connaissance de la langue d'une région unilingue par les personnes que vise l'article 1er de la proposition de loi, rendant évidemment impossible le respect intégral des dispositions relatives à l'emploi des langues dans cette région, il faut admettre que l'autorité compétente pour y régler l'emploi des langues l'est aussi pour fixer les modalités de la connaissance de la langue de la région. Suivant l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution, cette autorité est le Conseil de la Communauté dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés.

Comme, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dispositions des articles 3bis, 23, 59bis et 108, alinéa 2, 1°, sont indissociables, il n'est pas permis d'inférer de l'existence de l'article 108, alinéa 2, 1°, qu'en ce qui concerne les conseillers communaux, les modalités de la condition de connaissance linguistique qui est contenue dans l'article 3bis ne pourraient pas être réglées - dans les limites, bien entendu, de l'article 59bis - par les législateurs communautaires.

Dans l'élaboration de ces modalités, ces législateurs devront toutefois, au même titre que le législateur national, respecter au maximum le principe de l'élection directe inscrit dans l'article 108, alinéa 2, 1°. Ce point sera analysé de manière plus approfondie à l'occasion de l'examen des articles 2 à 5 de la proposition de loi.

Encore faut-il observer que le principe de l'élection directe, inscrit à l'article 108, alinéa 2, 1°, de la Constitution, ne s'applique qu'aux membres des conseils provinciaux et communaux. La Constitution opérant ainsi elle-même une distinction entre les fonctions, selon qu'elles sont ou non pourvues par élection directe, la loi ou le décret pourraient édicter des règles différentes pour les unes et les autres, pourvu que cette différence de traitement repose sur des raisons pertinentes et objectives. Une conclusion analogue devrait être déduite de l'article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, à supposer que, préjugant d'une décision éventuelle de la Cour européenne des droits de l'homme, on puisse assimiler un conseil communal à un "corps législatif" au sens de cet article.

3. S'il est permis de conclure à la compatibilité de la proposition de loi avec la Convention européenne des droits de l'homme, c'est évidemment sous la réserve qu'on ne peut préjuger de la décision que prendrait la Commission européenne des droits de l'homme et, le cas échéant, la Cour européenne des droits de l'homme.

.../...

VI. EXAMEN DES ARTICLES 2 A 5.

Admettre que le principe de l'imposition de connaissances linguistiques aux mandataires visés dans la proposition de loi n'est pas contraire aux traités internationaux en vigueur ne préjuge pas de la solution à donner à la question de savoir si le régime de preuve prévu par la proposition de loi résiste, en ce qui concerne les conseillers communaux, à la confrontation avec les dispositions visées ci-dessus des traités internationaux.

Par ailleurs, il n'est pas besoin de se référer au droit des traités pour critiquer ce régime de preuve, en ce qui concerne les conseillers communaux. Déjà le droit national soumet la liberté du législateur d'établir en la matière un régime de preuve à une restriction particulière.

Cette limitation particulière réside dans l'article 108, alinéa 2, 1°, de la Constitution.

Le législateur ne peut, à travers un régime de preuve relatif à la condition de connaissances linguistiques, qui découle de l'article 3bis de la Constitution, apporter au principe de l'élection directe des conseillers communaux, inscrit dans l'article 108 précité, plus de restrictions qu'il n'en faut raisonnablement pour donner effet à cette condition.

.../...

La proposition de loi ne satisfait pas à ce principe de proportionnalité.

a. Quant à la charge de la preuve.

Il faut raisonnablement présumer que quiconque se présente aux élections dans une région linguistique déterminée connaît aussi la langue qui, dans cette région, est la langue de l'administration. La proposition de loi ignore cette présomption en exigeant des conseillers communaux la preuve positive de la connaissance de la langue.

Cette présomption n'est pas méconnue, par exemple, lorsque, dans la procédure inquisitoire que doit suivre le Conseil d'Etat, il est demandé au requérant, sinon d'apporter pleinement la preuve négative que le mandataire intéressé ne connaît pas la langue requise, du moins d'apporter un commencement de preuve de la non-connaissance de la langue, suffisant pour mettre sérieusement en doute la présomption susvisée; utilisant son pouvoir inquisitoire, le Conseil d'Etat peut alors compléter les indications qui lui ont été fournies, de manière à ce que la non-connaissance de la langue soit établie.

b. Quant aux modes de preuve.

Les modes de preuve ne peuvent pas être d'une nature telle qu'ils imposent, directement ou indirectement, des conditions supplémentaires s'ajoutant à la condition de connaissances

.../...

linguistiques. Or, les modes de preuve que la proposition de loi a choisis n'offrent pas toutes les garanties nécessaires sur ce point. Admettre comme seule preuve des connaissances linguistiques requises, soit la production d'un diplôme soit la réussite d'un examen d'un niveau déterminé, c'est risquer d'en arriver en fait à exiger de l'intéressé un degré de qualification qui ne se situe pas purement sur le plan de la connaissance de la langue. Ce n'est qu'en s'abstenant de donner une énumération limitative des modes de preuve que l'on peut éviter les risques de cet ordre; on partira donc de la prémisse que, du point de vue de l'exercice de la fonction seul doit être établi le fait que les intéressés ont ou non une connaissance suffisante de la langue pour leur permettre de participer à l'élaboration et à la prise des décisions au sein du conseil communal. Il faut conclure qu'une telle condition de connaissance de la langue est trop imprécise pour être liée à des modes de preuve bien déterminés, compte tenu de ce qu'il s'agit d'une condition qui restreint inévitablement la liberté de l'élection et qui, même par le biais du régime de preuve, ne peut pas aller au-delà de ce qui est nécessaire.

c. La procédure de preuve.

Il ne convient pas qu'une autorité administrative soit chargée d'apprécier l'aptitude à exercer un mandat politique dont l'existence est, de surcroît, consacrée par la Constitution. Le fait qu'en cas de contestation le juge pourra exercer son contrôle de légalité à l'égard de cette décision ne suffit pas à lever l'objection, compte tenu, plus particulièrement, de la circonstance, qu'en ce qui concerne la légalité interne, ce contrôle restera nécessairement marginal.

Les critiques ainsi adressées au régime de preuve de la proposition de loi sur la base de l'article 108 de la Constitution s'imposent tout autant, et pour les mêmes raisons, sur la base des dispositions précitées des traités internationaux.

Pour autant que de besoin, il est rappelé qu'à l'égard des autres mandataires visés par la proposition de loi, la restriction apportée à la liberté du législateur en ce qui concerne les conseillers communaux ne vaut pas dans la même mesure.

+

L'article 2 de la proposition appelle une observation plus particulière.

En prévoyant que "seuls les conseillers communaux ou les membres du conseil de l'aide sociale peuvent introduire auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation d'une nomination, désignation ou élection", il instaure un régime de procédure qui ne s'insère pas dans les régimes de recours existants.

Ces régimes sont différents selon que le recours est dirigé contre une élection en qualité de conseiller communal ou de membre du conseil de l'aide sociale, d'une part, ou contre une nomination de bourgmestre, une élection d'échevin ou une désignation comme représentant d'une commune ou d'un centre public d'aide sociale, d'autre part.

.../...

Dans le premier cas, il s'agit d'un recours de pleine juridiction prévu par la loi électorale communale, par la loi organique des centres publics d'aide sociale (8 juillet 1976) et par l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Dans le second cas, il s'agit du recours en annulation ouvert à tout intéressé par les dispositions combinées des articles 14 et 19 des mêmes lois coordonnées.

De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft bij brief van 13 oktober 1983 het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd over een wetsvoorstel "betreffende de taalkennis vereist in het Nederlands of Frans taalgebied voor de uitoefening van bepaalde politieke mandaten in ondergeschikte besturen" (1).

I. DOEL VAN VOORSTEL nr 712.

Het wetsvoorstel beoogt naar luid van de erbij gaande toelichting "het taalgebruik inzake bestuurszaken nader te bepalen mede gelet op de recente evolutie terzake". Het beperkt door het definiëren zelf van dat doel ten opzichte van de bij artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet tot stand gebrachte bevoegdheidsverdeling zijn werkings-sfeer tot de "randgemeenten" en tot de "taalgrensgemeenten van het Nederlandse of het Franse taalgebied" (artikel 1).

In de toelichting bij het voorstel wordt bij wijze van commentaar op die beperking er terecht op gewezen dat "de wetgever bevoegd (is), bij uitsluiting van de Gemeenschappen,

.../...

(1) Wetsvoorstel van de heer M. GALLE (Kamer, 1982-1983, Gedr. St. nr 712/1).

het gebruik van de talen voor bestuurszaken te regelen in de zes randgemeenten van Brussel-Hoofdstad ... en voor de twaalf taalgrensgemeenten van het Nederlands taalgebied". Krachtens de samengelezen bepalingen van artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet en artikel 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 18 juli 1966, is dat trouwens ook het geval in het Frans taalgebied ten aanzien van de gemeenten die begiftigd zijn met een speciale regeling ter bescherming van hun minderheden. Het valt meteen op dat het middel dat de indiener van het voorstel aanwendt om "het taalgebruik inzake bestuurszaken" in de genoemde gemeenten "nader te bepalen" in zekere zin preventief is : het bestaat immers in het opleggen in die gemeenten van de bijzondere regel dat "niemand tot burgemeester, schepen of gemeenteraadslid, of lid van de raad voor maatschappelijk welzijn gekozen of benoemd (kan worden), tot vertegenwoordiger van de gemeente of de raad voor maatschappelijk welzijn in intercommunale verenigingen aangewezen of gekozen (kan worden) indien hij de taal van het gebied waarin de gemeente gelegen is, niet kent" (artikel 1 van het voorstel).

De overige bepalingen van het voorstel beperken zich ertoe nadere voorschriften te stellen voor de uitvoering van de bij artikel 1 opgelegde regel. Hoewel alleen de Raad van State, afdeling administratie, bevoegd lijkt te zijn om een in strijd

.../...

met artikel 1 gedane benoeming, aanwijzing of verkiezing te vernietigen, en dan nog uitsluitend op verzoek van een gemeenteraadslid of van een lid van de raad voor maatschappelijk welzijn (artikel 2), wordt de beoordelingsbevoegdheid van het hoge administratieve rechtscollege daarom niet minder beperkt door een strenge bewijsregeling : "de kennis van de taal van het gebied wordt bewezen door een diploma of getuigschrift waaruit blijkt dat het onderwijs in meergenoemde taal werd genoten" zoniet moet "de taalkennis door een examen bewezen worden" (artikel 3). Die bepalingen houden in dat de bewijslast rust op degene tegen wiens benoeming, aanwijzing of verkiezing wordt opgekomen. Het in artikel 3 bedoelde examen wordt georganiseerd door de Vaste Wervingssecretaris die de modaliteiten ervan vaststelt en het getuigschrift waaruit blijkt dat de belanghebbende geslaagd is, uitreikt (artikel 4). Het examen "omvat een schriftelijk en een mondeling gedeelte dat tot doel heeft na te gaan of betrokkene de taal beheerst in dezelfde mate als de kennis die vereist is voor de functies of betrekkingen in niveau 4 van het Rijkspersoneel". Ten slotte "dient de examinandus (om te slagen) de 6/10e van de cijfers voor elk van de twee examengedeelten te behalen" (artikel 5).

Het onderwerp van het voorstel zou niet volledig beschreven zijn als er niet aan toegevoegd werd dat de commentaar in de toelichting bij het voorstel niet overeenstemt met de tekst zelf van artikel 1. Zoals reeds is gezegd, stelt deze de kennis van de taal van het gebied waarin de gemeente gelegen is voor als een voorwaarde voor verkiezing of benoeming, terwijl in de commentaar gezegd wordt dat "bij wet kan geregeld worden dat niemand een politiek mandaat in een gemeente van het Nederlandse taalgebied kan uitoefenen, als hij de taal van het taalgebied niet kent".

De keuze van de wetgever voor een van die twee voorwaarden (voorwaarde voor verkiezing of benoeming of voorwaarde voor de uitoefening van het mandaat) zal noodzakelijkerwijs een niet geringe terugslag hebben op de nadere regelen van

het toezicht op de naleving van de voorwaarde, vooral dan wat betreft het tijdstip en de aard van dat toezicht en de daarbij te volgen procedure, inzonderheid ten aanzien van eventuele beroepen.

II. IN AANMERKING TE NEMEN TEKSTEN.

De bepalingen die in aanmerking moeten worden genomen zijn de volgende :

1. In het interne recht :

- Grondwet.

"Artikel 3bis.- België omvat vier taalgebieden : het Nederlands taalgebied, het Frans taalgebied, het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitstalig gebied.

Elke gemeente van het Rijk maakt deel uit van één van deze taalgebieden.

In de grenzen van de vier gebieden kan geen verandering of correctie worden aangebracht dan bij een wet, aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen tweederde van de uitgebrachte stemmen bereikt.

...

Artikel 23.- Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.

...

.../...

Artikel 59bis.-

...

§ 3. Bovendien regelen de Gemeenschapsraden, bij uitsluiting van de wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor :

1° de bestuurszaken;

...

§ 4. ...

De decreten, genomen bij toepassing van § 3, hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlands taalgebied en in het Frans taalgebied, uitgezonderd 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;

....

...

Artikel 108.- De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

- 1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

..."

2. In het internationaal recht :

- Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

"Artikel 14.- Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status".

.../...

- Bijgevoegd protocol nr 1.

"Artikel 3.- De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen".

- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New-York op 19 december 1966, goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981.

"Artikel 2.- 1. Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status".

...

"Artikel 25.- Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen :

- a) deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers;
- b) te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;
- c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.

Artikel 26.- Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming van de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert eenieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

.../...

Artikel 27.- In Staten waar zich etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden bevinden, mag aan personen die tot die minderheden behoren niet het recht worden ontzegd, in gemeenschap met de andere leden van hun groep, hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen, of zich van hun eigen taal te bedienen".

III. HET PROBLEEM DAT GESTELD IS DOOR ARTIKEL 1.

De aangehaalde teksten beslechten niet uitdrukkelijk de vraag of de geldende bepalingen de in het voorstel bedoelde overheidspersonen verplichten de taal van het gebied te kennen en evenmin de vraag of de wetgever de kennis van die taal kan opleggen als vereiste om tot de bewuste mandaten te worden verkozen of benoemd of als voorwaarde voor de uitoefening ervan.

De zoëven genoemde vragen liggen uiteraard bijzonder moeilijk ten aanzien van "de gemeenten of groepen van gemeenten ... waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat".

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1970 die de zes gemeenten van het randgebied van Brussel uitdrukkelijk naar het Nederlands taalgebied heeft overgeheveld, is de kwestie van het gebruik van het Frans in de gemeenteraden van die gemeenten heel even aan de orde gesteld door een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1). Zijn vraag is echter onbeantwoord gebleven.

.../...

(1) Opmerking van de heer BOON op de vergadering van 8 december 1970 (Hand. Kamer, Zitting 1970-1971, blz. 29).

In een advies van 5 september 1972 over een ontwerp van wet "houdende het statuut van het kanton van de Voer" nam de afdeling wetgeving van de Raad van State het beginsel aan dat in een eentalig taalgebied de voorrang van de taal van het gebied, voor zover die aan de bestuursoverheid is opgelegd en voor zover deze niet handelt in betrekking met een inwoner van een gemeente van het Voergebied, moet worden beschouwd als het minimum beneden hetwelk geen regeling de toetsing aan artikel 3bis van de Grondwet kan doorstaan (1).

In het arrest Germis (nr 15.990, 17 augustus 1973) oordeelde de afdeling administratie dat niet enkel krachtens de wetten van 28 juni 1932 en 2 augustus 1963 maar eveneens krachtens artikel 3bis van de Grondwet alle bestuurshandelingen in de eentalige taalgebieden in beginsel uitsluitend in de taal van het gebied moeten worden verricht en de uitzonderingen die door de wet of het decreet op dat beginsel worden ingevoerd restrictief moeten worden geïnterpreteerd. In hetzelfde arrest oordeelde zij dat de diensten in de zin van artikel 1 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken ook de overheden en de politieke mandatarissen omvatten en vernietigde zij de installatie van gemeenteraadsleden die in een gemeente van het Nederlands taalgebied hun installatieëed in het Frans hadden afgelegd.

De arresten Deffense (nr 17.414, 3 februari 1976) en Carlier (nr 19.522, 20 maart 1979) liggen in dezelfde lijn, met deze bijzonderheid dat het in de zaak Carlier ging om een gemeente met een speciale taalregeling, namelijk de randgemeente Wezembeek-Oppem.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1971-1972, nr 282/5.

Met het arrest Verheyden (nr 22.186, 6 april 1982) werd een beslissing van de gemeenteraad van Kraainem vernietigd omdat de in het Frans uitgebrachte stemmen niet in aanmerking mochten worden genomen en derhalve voor de beslissing de bij de gemeentewet vereiste meerderheid niet werd bereikt.

Het arrest Gemeente Sint-Genesius-Rode (nr 23.282, 24 mei 1983) vernietigde een ministeriële omzendbrief, in zoverre daarin werd gesteld dat in de gemeenteraden van de randgemeenten de raadsleden zich tijdens de debatten en de stemmingen mogen uitdrukken in de taal van hun keuze, dat de stemmen in die raden uitgebracht in het Nederlands moeten worden opgetekend ongeacht of zij in het Nederlands of in het Frans zijn uitgebracht, dat de toeziende overheid de stemmen als geldig moet beschouwen onafhankelijk van de vraag of zij in het Nederlands of in het Frans werden uitgebracht en dat zij er de hand moet aan houden dat die stemmen hoe dan ook in het Nederlands worden genotuleerd. Bij hetzelfde arrest werd nietig verklaard een besluit van de gouverneur van Brabant houdende vernietiging van een beslissing van de gemeenteraad van Sint-Genesius-Rode om, in navolging van een op 22 juli 1980 door de afdeling administratie aan de Minister van Binnenlandse Zaken in een niet betwiste aangelegenheid gegeven advies inzake de werking van de gemeenteraden van de randgemeenten, enkel de in het Nederlands gestelde stukken of verrichte handelingen als rechtsgeldig te beschouwen.

In de zaak Verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van Wezembeek-Oppem werd in het tussenarrest nr 23.658 van 8 november 1983, op grond van de overweging dat in een randgemeente de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn verplicht zijn het Nederlands te gebruiken en dus een voldoende kennis van die taal moeten hebben om hun mandaat te kunnen uitoefenen, vastgesteld dat het ter zake in hoofde van de kandidaten bestaande vermoeden iuris tantum voor sommige verkozenen door ernstige aanwijzingen werd tegengesproken

en werden de betrokkenen uitgenodigd door de middelen van hun keuze het bewijs van hun kennis van het Nederlands te leveren. Bij het eindarrest nr 23.853 van 23 december 1983 ten slotte werd in de genoemde zaak de verkiezing van een aantal leden op grond van een inmiddels ter zake verricht onderzoek vernietigd.

IV. BESPREKING VAN HET PROBLEEM GESTELD DOOR ARTIKEL 1.

A. Eerste stelling.

De eerste stelling wijst erop dat volgens de toelichting bij het wetsvoorstel het in artikel 1 gestelde vereiste voortvloeit uit de uitlegging die door verscheidene arresten van de Raad van State aan artikel 3bis van de Grondwet is gegeven, alsook uit "de geest en algemene economie van de taalwetgeving". De impliciete oplossing die ten grondslag ligt aan de in artikel 1 van het wetsvoorstel verwoorde regel heeft betrekking op het gebruik van de talen in de beraadslagende organen van de gemeenten. Er wordt uit afgeleid dat daar de taal moet worden gebruikt die de taal is van het gebied waarin de gemeente gelegen is.

In die optiek komt men ertoe voor het onderzoek naar de overeenstemming van het wetsvoorstel met de Grondwet en met de in België geldende bepalingen van internationaal recht twee kwesties te onderscheiden : een, die impliciet geregeld wordt en betrekking heeft op het gebruik van de talen; een andere, die het onderwerp is van de aan de Raad van State voorgelegde bepalingen en erop gericht is verkiesbaarheidsvereisten voor de daarin genoemde ambten te stellen.

.../...

Ieder van die twee kwesties moet eerst aan het interne grondwettelijk recht en vervolgens aan het vigerende internationaal recht worden getoetst.

1° HET GEBRUIK VAN DE TALEN IN DE BERAADSLAGENDE ORGANEN VAN DE GEMEENTE VOLGENS HET BELGISCH GRONDWETTELIJK RECHT.

Het onderzochte wetsvoorstel gaat uit van de opvatting dat de invoeging in de Grondwet van artikel 3bis tot doel en tot gevolg zou hebben gehad de uitzondering tot regel te maken, dit wil zeggen een stelsel waarin vrijheid als beginsel gold, te vervangen door een stelsel waarin vrijheid de uitzondering, gebondenheid het beginsel wordt.

Uitgangspunt voor de lange evolutie die de Belgische taalregeling heeft doorgemaakt, is geweest het in het Nationaal Congres meermaals herhaalde parool : "Liberté en tout et pour tous", en dat vrijheidsbeginsel is in dezen tot uiting gekomen met de aanneming van artikel 23 van de Grondwet, dat de wetgever gemachtigd heeft om "alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken" een beperking op dat vrijheidsbeginsel te stellen.

In een rechtmatig streven om de gelijkheid van de Belgen op taalgebied te bevorderen, heeft de wetgever, vooral sedert de jaren vlak na de eerste wereldoorlog, veelvuldige uitzonderingen op het vrijheidsbeginsel gemaakt en in de veelvuldigheid zelf van 's wetgevers bemoeiingen ligt mede het bewijs dat het hier om uitzonderingen gaat.

Onder de gelding van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken is tot bij de eerste arresten van de Raad van State die zich in dezen hebben beroepen op het op 24 december 1970 in de Grondwet ingevoegde artikel 3bis, nooit betoogd dat de persoonlijke interventies van de gekozen

mandatarissen die zitting hadden te nemen in een collegiaal orgaan van de Staat, van de provincies of van de gemeenten, beschouwd moesten worden als handelingen van het openbaar gezag in de zin van artikel 23 van de Grondwet of dat de sprekers aangemerkt moesten worden als "diensten" in de zin van artikel 1 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Was het anders, dan zou het niet nodig zijn zich nu op artikel 3bis van de Grondwet te beroepen.

De stelling dat artikel 3bis van de Grondwet in die stand van zaken verandering zou hebben gebracht, vindt geen steun in de tekst van dat artikel en evenmin in de parlementaire voorbereiding die aan de goedkeuring ervan is voorafgegaan.

In dit opzicht zij er in de eerste plaats op gewezen dat artikel 3bis er zich hoofdzakelijk toe beperkt een regel die reeds in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken stond, tot de rang van Grondwetsbepaling te verheffen. Bedoeld wordt de regel die thans voorkomt in artikel 2 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Tijdens de besprekingen die aan de Grondwetsherziening van 24 december 1970 zijn voorafgegaan, is de invoering in de Grondwet van een artikel 3bis op drie wijzen verantwoord :

- In de eerste plaats diende men over een grondwettelijke tekst te beschikken om de bevoegdheid *ratione loci* van de Cultuurraden af te bakenen.

- In de tweede plaats behoorde men de taalgrens vast te leggen door iedere wijziging van die grens afhankelijk te maken van een wet die met een bijzondere meerderheid wordt aangenomen.

.../...

- Ten slotte ging het er om klaarheid te brengen in de situatie van de randgemeenten die niet langer "des communes en l'air" waren maar voortaan in het Nederlands taalgebied opgenomen zouden worden. Dit laatste voornemen heeft gestalte gekregen met de wijziging van artikel 7 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen, welke wijziging tot stand is gebracht bij de wet van 23 december 1970.

Noch artikel 3bis van de Grondwet noch de wet van 23 december 1970 hebben de taalregeling die in de randgemeenten van kracht was, gewijzigd.

De heer de STEXHE heeft hieromtrent geschreven :
"Dans sa communication au Parlement, le 18 février 1970, le Premier Ministre proposa une solution de compromis qui consistait, d'une part, à reconnaître implicitement l'appartenance de ces six communes à la Région de langue néerlandaise, mais, d'autre part, à garantir la protection des francophones de ces communes par la stabilisation du régime linguistique et culturel dont ils bénéficient" (1).

Evenzo heeft de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet haar mening in de volgende bewoordingen te kennen gegeven :

"Uw Commissie was éénparig van oordeel dat de grondwettelijke erkenning van officiële talen per gebied geen wijziging brengt in de huidige wettelijke toestand, zoals deze onder meer voortvloeit uit de wetten van 30 juli en 2 augustus 1963.

.../...

(1) "La revision de la Constitution belge", Brussel, Larcier, 1972, p. 47.

Zo doet de erkenning van een "officiële taal" in het Nederlandstalige of Franstalige gebied geen afbreuk aan de thans bestaande afwijkingen, bijvoorbeeld ten voordele van de taalminderheden in bepaalde Nederlandstalige of Franstalige gemeenten aan de taalgrens" (1).

Uit hetgeen voorafgaat kan worden afgeleid dat de Grondwet de politieke mandatarissen van de randgemeenten niet verplicht een bepaalde taal te gebruiken. Toch blijft de vraag of zij de wetgever niet veroorlooft een zodanige verplichting op te leggen.

Volgens de hier uiteengezette stelling moet die vraag om de volgende redenen ontkennend worden beantwoord :

- Daar het gaat om de uitlegging van artikel 23 van de Grondwet en meer bepaald de uitlegging van de woorden "handelingen van het openbaar gezag", zij er in de eerste plaats op gewezen dat die woorden, formeel gezien, een minder ruime draagwijdte hebben dan de woorden "bestuurszaken" die de Grondwet in artikel 59bis, § 3, gebruikt om de bevoegdheid van de Gemeenschapsraden op taalgebied te omschrijven.

- In zoverre de interpretatie die de wetgever naderhand heeft aangenomen de betekenis van de door de Grondwetgever gebruikte bewoordingen mede kan helpen verhelderen, moet ook worden geconstateerd dat sedert 1831 de wetgever zich nooit op artikel 23 van de Grondwet heeft beroepen om het taalgebruik te regelen voor welke politieke mandatarissen ook.

- De gegrondheid van die stelling is na de aanneming van artikel 3bis tegengesproken in een circulaire van de gouverneur vande provincie Brabant dd. 1 april 1981 (2), die zegt :

"3° tijdens de debatten en stemmingen drukken de mandatarissen van deze vergaderingen zich in de taal van hun keuze uit".

.../...

(1) Senaat, zitt. 1969-1970, Gedr. St. nr 390, blz. 12.

(2) Circulaire nr 11/29.598/14/40 opgesteld "op verzoek van de Heer Minister van Binnenlandse Zaken", overgenomen door J. DELFOSSE in "L'emploi des langues dans les assemblées communales" CABAY éd. Louvain-la-Neuve, 1982, bijlage nr 1.

- Niemand betwist dat de handelingen van de gemeenteraden handelingen van het openbaar gezag zijn. Ten aanzien van de politieke mandatarissen afzonderlijk beschouwd kan echter niet op dezelfde wijze geredeneerd worden. De idee zelf van de politieke vertegenwoordiging, en de geest zelf van een stelsel van vrije verkiezingen verzetten zich ertegen dat men een vertegenwoordiger op enigerlei wijze zou doen opgaan in het orgaan waarin hij zitting heeft te nemen.

- De zorg om de verkozen vergaderingen een steeds getrouwere weergave van de verscheidenheid van het kiezerskorps te doen zijn, is in de ontwikkelingsgang van de Belgische Grondwet achtereenvolgens tot uiting gekomen in de verlaging van de kiescijns (1848), de invoering van het meervoudig stemrecht (1893), de invoering van het algemeen stemrecht voor mannen (1919-1920), de invoering van het vrouwenstemrecht (1948) en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 18 jaar (1981).

Dat zelfde streven heeft geleid tot de vervanging van het meerderheidskiesstelsel door het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging waaraan - het is niet onbelangrijk daar even op te wijzen - voor het eerste toepassing is gegeven op het vlak van de gemeenten (wet van 12 september 1895) voordat het in 1920 tot de rang van Grondwetsbeginsel werd verheven.

Wanneer de gehechtheid van een aanzienlijk deel van het kiezerskorps aan een bepaalde taal zich zo sterk doet kennen dat zij de vorm van politieke bewegingen en politieke partijen aanneemt, ligt het in de lijn van die evolutie dat diegenen die zulk een strekking vertegenwoordigen, de gelegenheid krijgen om zonder dwang verkozen te worden en om in die taal de wil van hun

kiezers te vertolken. Zo moet het vooral zijn in de gemeenten waaraan de wetgever uitdrukkelijk taalfaciliteiten heeft verleend.

In die zin heeft de Minister van Binnenlandse Zaken zich uitgesproken tijdens de vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 13 november 1980, toen hij verklaarde dat de tegengestelde oplossing "équivaldrait à empêcher les habitants francophones, parfois majoritaires, d'exercer pleinement les droits démocratiques reconnus aux citoyens de ce pays" (1).

2° HET STELLEN VAN EEN BEKWAAMHEIDSVEREISTE VOOR HET UITOEFENEN VAN EEN BIJ WEGE VAN VERKIEZING VERLEEND MANDAAT VOLGENS HET BELGISCH GRONDWETTELIJK RECHT.

Volgens de hier uiteengezette stelling, heeft het wetsvoorstel niet het gebruik van de talen tot onderwerp, maar wil het de uitoefening van een bij verkiezing verleend gemeentelijk mandaat afhankelijk maken van het vervuld gebleken zijn van een bekwaamheidsvereiste. In dat opzicht alleen al, en hoe de kwestie van het gebruik van de talen ook mag worden opgelost, moet het voorstel worden geacht onbestaanbaar te zijn met de geldende grondwetsbepalingen (a). Bovendien is de bevoegdheid inzake dergelijke vereisten, daar zij geen verband houdt met het gebruik van de talen, niet geregeld volgens artikel 59bis, maar volgens artikel 108, eerste lid, 1°, van de Grondwet (b).

a) In de rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie, is alleen in de arresten inzake Verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van Wezembeek-Oppem, nr 23.658 van 3 november 1983 en nr 23.853 van 23 decem-

.../...

(1) Handelingen Kamer, 13 november 1980, blz. 237.

ber 1983 uitspraak gedaan over het probleem van de kennis van de taal van het gebied door de gekozen mandatarissen. Uit de uitlegging die aan artikel 3bis van de Grondwet is gegeven wat het gebruik van de talen betreft, is de gevolgtrekking gemaakt dat de kennis van de taal van het gebied impliciet vereist is voor de uitoefening van het ambt van lid van een raad voor maatschappelijk welzijn en dat de administratieve rechter de leemten in de wet dient op te vullen, zowel wat betreft het vereiste niveau van de kennis als het toetsen van die kennis. Dergelijke eis wordt voorgesteld als een noodzakelijk gevolg van de oplossing die gegeven is aan de kwestie van het gebruik van de talen in de raadsdragende organen van de gemeente. Het verband tussen de twee regels berust volgens die arresten op de aard zelf van de zaak. De aldus gemaakte gevolgtrekking, verre van eenvoudig en natuurlijk te zijn, brengt het evenwicht van de grondwettelijke beginselen in gevaar, inzonderheid van die beginselen welke het verkrijgen van bij wege van verkiezing verleende mandaten beheersen.

De gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken en de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken hebben de twee problemen aan elkaar gekoppeld op een wijze waartegen niets kan worden ingebracht: enerzijds is er de taal die moet worden gebruikt respectievelijk in de bestuurlijke ambten en in de gerechtelijke ambten, en anderzijds is er de kennis van die taal door de personen die zodanige ambten moeten uitoefenen. Zulk een vereiste maakt deel uit van de bekwaamheidsvereisten waaraan de kandidaat voor een openbaar ambt of voor een gerechtelijk ambt op wettige gronden moet voldoen.

Voor gekozen mandatarissen liggen de zaken totaal anders. Zij dienen, in beginsel, geen enkel bekwaamheidsvereiste te vervullen, want zij ontleen hun bevoegdheid aan de vrije wilsuiting van de kiezers. Aangezien de kennis van de taal van

het gebied noodzakelijkerwijs als een bekwaamheidsvereiste moet worden beschouwd, is zij ofwel een verkiesbaarheidsvereiste dat moet worden nagegaan vóór de kandidaatstelling, ofwel een vereiste voor de uitoefening van het ambt waarmee de kiezers de gekozen kandidaat hebben bekleed.

Dat tweede kenmerk is het dat in artikel 2 van het wetsvoorstel en in de erbij gaande toelichting aan de kennis van de taal van het gebied lijkt te worden verleend. Maar in geen van beide vormen welke het kan aannemen is een zodanig bekwaamheidsvereiste met de grondwettelijke beginselen overeen te brengen.

Gesteld dat zulk een vereiste wel toelaatbaar is, dan zouden aan diegenen die bij wege van verkiezing worden aangewezen voor een openbaar mandaat heel wat andere eisen kunnen worden gesteld, met als meest markante voorbeelden : het beheersen van passende uitdrukkingsmiddelen in woord of geschrift, het bezit van alle verstandelijke vermogens, het niet opgelopen hebben van veroordelingen die onverenigbaar zijn met het uitoefenen van openbare mandaten. Wat deze laatste voorwaarde betreft, heeft de Grondwet zelf, ten aanzien van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 50, 2°) en van de Senaat (artikel 56, 2°) de uitsluiting beperkt tot de kandidaten die wettelijk vervallen zijn van de burgerlijke en politieke rechten. Voorts bedenke men dat alleen de kandidaten die wettelijk onbekwaam zijn verklaard (bijvoorbeeld krachtens een vonnis van onbekwaamverklaring of een beslissing waarbij een persoon in staat van verlengde minderjarigheid wordt geplaatst), niet voldoen aan het door de Grondwet opgelegde verkiesbaarheidsvereiste. De wetten vastgesteld ter uitvoering van artikel 108, eerste lid, 1°, van de Grondwet, dienen op dezelfde wijze te worden uitgelegd.

De in artikel 1 van het wetsvoorstel gestelde eis dat men de taal moet kennen van het gebied waarin de gemeente gelegen is, is een bekwaamheidsvereiste dat van die aard is dat daardoor een discriminatie wordt ingevoerd die onder meer verband houdt met de graad van ontwikkeling van de kandidaat en die onbestaanbaar moet worden geacht met een kiesstelsel dat op het algemeen stemrecht is gebouwd.

Als besluit kan dan ook worden gesteld dat de Grondwet twee beginselen bevat die met elkaar in botsing dreigen te komen. Enerzijds is er het beginsel van de territoriale eentaligheid, dat bevestigd is in artikel 3bis van de Grondwet maar afgezwakt wordt door het in artikel 23 gehandhaafde beginsel van de taalvrijheid en, eventueel, door de mogelijkheid die aan de wetgever is gelaten om het beginsel van de territoriale eentaligheid minder strak te houden in de gemeenten waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied voorschrijft of toelaat. Anderzijds is er, sedert de invoering van het algemeen stemrecht en behoudens de uitzonderingsbepalingen die - en dan nog alleen voor de rechtstreeks gekozen senatoren - uitdrukkelijk gesteld zijn in artikel 56bis van de Grondwet, het feit dat ieder bekwaamheidsvereiste voor het uitoefenen van een bij wege van verkiezing verleend mandaat is afgeschaft. Wat dit laatste punt betreft is er geen grond om voor het verkrijgen van het ambt van burgemeester of van schep en bijkomende voorwaarden te stellen; het feit dat zij politieke mandatarissen zijn die hun mandaat hebben verkregen door verkiezing volgens het algemeen stemrecht, moet prevaleren op de functies van administratieve aard welke aan die politieke mandaten zijn verbonden.

b) Bovendien ligt het opleggen van een bekwaamheidsvereiste voor de uitoefening van een bij wege van verkiezing verleend ambt niet in het vlak van de bevoegdheden die betrekking hebben op het gebruik van de talen in bestuurszaken, zoals die bevoegdheden verdeeld zijn overeenkomstig artikel 59bis van de Grondwet, maar is dat krachtens artikel 108, eerste lid, 1°, van de Grondwet voor het gehele grondgebied van het Rijk uitsluitend de zaak van de nationale wetgever. Deze moet bij het uitoefenen van die bevoegdheid het beginsel van het algemeen stemrecht in acht nemen.

3° ONDERZOEK VAN HET WETSVORSTEL MET BETREKKING TOT DE IN
BELGIE GELDENE BEPALINGEN VAN INTERNATIONAAL RECHT.

Volgens de hier toegelichte stelling moet de door het wetsvoorstel uitgewerkte regeling ook onbestaanbaar worden geacht met de internationale verplichtingen die België op zich heeft genomen, onder meer op grond van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van zijn (eerste) bijgevoegd Protocol, alsmede van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

In haar advies van 12 juli 1983 over verzoekschrift nr 9267/81 heeft de Europese Commissie voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden reeds opgemerkt dat "een bijzondere aandacht moet worden verleend aan de vertegenwoordiging van de minderheid daar waar de kiezers zich over het algemeen uitspreken in functie van criteria, zoals het behoren tot een volk of een geloof" (nr 74).

In een vroeger advies (van 30 mei 1975) was de Commissie reeds tot het besluit gekomen "dat genoemd artikel 3 in beginsel het stemrecht waarborgt, alsmede het recht om kandidaat te zijn bij de verkiezing van het wetgevend lichaam (verz. nrs. 6745/74 en 6746/74, Déc. et rapp., nr 2, blz. 112-113).

Zoals het Europese Hof voor de rechten van de mens in verscheidene arresten heeft vastgesteld, dienen alle bepalingen van het Verdrag en van de Protocollen in verband te worden gebracht met artikel 14 dat elk onderscheid, onder meer op grond van de taal, verbiedt. In dat opzicht maakt de omstandigheid dat het wetsvoorstel een beperkt aantal gemeenten betreft waar de bevolking juist niet taalomogeen is dat voorstel nog onbestaanbaarder met de gecombineerde toepassing van artikel 3 van het bijgevoegd Protocol en artikel 14 van het Verdrag.

Men zou weliswaar kunnen betwisten dat artikel 3 van eerdervermeld Protocol, dat slaat op "het kiezen van de wetgevende macht", ook voor gemeenteraadsverkiezingen geldt. In dat opzicht moet evenwel worden opgemerkt dat de gemeenteraad overeenkomstig artikel 110, § 4, van de Grondwet, een eigen fiscale bevoegdheid uitoefent, en dat in een democratie de bevoegdheid om belastingen in te voeren traditioneel een bevoegdheid van de gekozen mandatarissen is. Bovendien ontleent de gemeenteraad rechtstreeks aan artikel 31 van de Grondwet een normatieve bevoegdheid inzake alle aangelegenheden die uitsluitend van gemeentelijk belang zijn. De recente ontwikkeling van de rechtspraak van de Europese Commissie voor de rechten van de mens gaat in de richting van een ruime interpretatie van het begrip "wetgevende macht".

Die moeilijkheid doet zich niet voor wat betreft de interpretatie van artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat het recht waarborgt om te stemmen en om gekozen te worden door middel van periodieke verkiezingen, zonder enig onderscheid wat betreft de aard van de vergadering die verantwoordelijk is voor "openbare aangelegenheden".

De conclusie is dat het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel van die aard is dat het tweërlei discriminaties kan invoeren : daar het slechts toepassing vindt

.../...

op een beperkt aantal Belgische gemeenten, beoogt het enerzijds alleen voor die gemeenten de voorwaarden voor de uitoefening van een bij verkiezing verleend ambt te wijzigen op een manier die onbestaanbaar is met het beginsel van het algemeen stemrecht; anderzijds voert het precies in de gemeenten waar een min of meer aanzienlijk gedeelte van de bevolking de taal van het gebied niet spreekt, een vereiste inzake de kennis van die taal in, een bekwaamheidsvereiste dus dat, als men het met dezelfde gestrengheid zou toepassen ten aanzien van het peil van de bekwaamheid, in de taalhomogene gemeenten zou leiden tot ongeldigverklaring van een groot aantal verkiezingen. Uit het oogpunt van die tweevoudige discriminatie harmonieert het wetsvoorstel blijkbaar niet met de artikelen 2, 25, 26 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en evenmin met artikel 3 van het Protocol gecombineerd met artikel 14 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De omstandigheid dat het voorstel slechts een beperkte groep van gemeenten betreft - wat daarenboven in tegenspraak is met de bevoegdheidsregel die is vastgelegd in artikel 108, tweede lid, van de Grondwet - versterkt het discriminerend karakter ervan en stelt het om die reden nog meer bloot aan kritiek vanwege de Commissie en, in voorkomend geval, van het Europese Hof voor de rechten van de mens.

.../...

B. Tweede stelling.

Luidens het op 24 december 1970 in de Grondwet ingevoegde artikel 3bis omvat België vier taalgebieden : het Nederlands taalgebied, het Frans taalgebied, het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en het Duits taalgebied; elke gemeente van het Rijk maakt deel uit van één van deze taalgebieden. De zes randgemeenten van Brussel-Hoofdstad, namelijk Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem, waren vooraf bij de wet van 23 december 1970 in het Nederlands taalgebied opgenomen.

De inrichting van taalgebieden doet geen afbreuk aan de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde individuele taalvrijheid. In een taalgebied als bedoeld in artikel 3bis van de Grondwet wordt voor alle handelingen van de overheid, tot welke macht die ook behoort, een bepaalde officiële taal opgelegd. Daar deze verplichting zich enkel tot de overheid richt, stelt ze uiteraard als zodanig geen beperking aan de taalvrijheid van het individu, van de burger.

Krachtens artikel 3bis van de Grondwet en overeenkomstig de bepalingen van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken worden in de onderscheiden eentalige taalgebieden, ook in de gemeenten met een speciale taalregeling, alle handelingen van openbare diensten verricht in de taal van het gebied.

In de gemeenten van die taalgebieden moeten alle bestuursdossiers gereed gemaakt, opgesteld en behandeld worden in de taal van het gebied waartoe die gemeenten behoren; ze worden de toezichthoudende overheid toegezonden en door deze

.../...

overheid behandeld in diezelfde taal; de centrale overheid behandelt die zaken in alle opzichten in dezelfde officiële taal; de personeelsdossiers worden opgesteld in die taal en de statuut- en de tuchtzaken worden in die taal afgewikkeld.

De in het wetsvoorstel bedoelde overheidspersonen - burgemeesters, schepenen, gemeenteraadsleden, leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en vertegenwoordigers van een gemeente of van een raad voor maatschappelijk welzijn in intercommunale verenigingen - oefenen ieder voor zich een deel uit van het openbaar gezag en beleid, hetzij door het nemen van algemene en bijzondere beleidsbeslissingen, hetzij door in een college deel te nemen aan de besluitvorming. Zij zijn een integrerend deel van de openbare plaatselijke besturen.

In de regeling betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken, zoals die volgt uit de Grondwet en uit de gecoördineerde bestuurstaalwetten - en zoals die zoëven in haar uitwerking is beschreven - moeten die overheidspersonen, willen zij hun onderscheiden opdrachten overeenkomstig de wet en naar behoren vervullen, de taal van het taalgebied gebruiken. Die verplichting een bepaalde taal te bezigen brengt de verplichting mee die taal ook te kennen : beide verplichtingen zijn onlosmakelijk verbonden en moeten door de bekleders van de voormelde ambten en mandaten nageleefd worden (1).

De omstandigheid dat het vereiste van taalkennis volgt uit artikel 3bis van de Grondwet, maakt artikel 1 van het wetsvoorstel overbodig. Juridisch-technisch is dat artikel zelfs ongewenst omdat het een dubbele verkeerde indruk kan wekken : ten eerste dat enkel de wet die eis van taalkennis

.../...

(1) Zie onder meer de hiervoren aangehaalde adviezen en arresten van de Raad van State, afdeling administratie.

stelt en dat zij die eis bijgevolg niet alleen zou kunnen verzachten maar zelfs zou kunnen afschaffen; ten tweede dat die eis slechts wordt opgelegd voor de in artikel 1 van het voorstel genoemde gemeenten, namelijk voor de "randgemeenten en de taalgrensgemeenten", terwijl hij, krachtens artikel 3bis van de Grondwet, voor de eentalige gebieden in hun geheel geldt.

Luidens artikel 2, tweede lid, van de gemeentewet, wordt de burgemeester door de Koning benoemd uit de leden van de raad; uitzonderlijk kan hij, op overeenkomstig advies van de bestendige deputatie van de provincieraad, door de Koning buiten de raad worden benoemd uit de gemeenteraads-kiezers die volle vijftientig jaar oud zijn. Naar luid van artikel 2, vierde lid, worden de schepenen "door de raad uit zijn midden" gekozen. De leden van de raad voor maatschappelijk welzijn worden verkozen door de gemeenteraad overeenkomstig de artikelen 6 en volgende van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Vertegenwoordigers van gemeenten of van openbare centra voor maatschappelijk welzijn in intercommunale verenigingen of in verenigingen van openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden onderscheidenlijk aangewezen door de gemeenteraden of door de raad voor maatschappelijk welzijn.

Zulke benoemingen of aanwijzingen verlenen dus geen mandaat dat volgt uit een rechtstreekse verkiezing door de burgers : het zijn benoemingen die gedaan worden door de Koning of mandaten die worden verleend bij wege van getrapte verkiezing. De wet of het decreet, naar gelang van het geval, kunnen voor de benoeming tot de verkiezbaarheid voor of de uitoefening van het mandaat dan ook uitdrukkelijk voorwaarden stellen die betrokken zijn op de aard van dat mandaat, bepaaldelijk wat betreft de ingevolge artikel 3bis van de Grondwet vereiste kennis van de bestuurstaal.

Ten aanzien van gemeenteraadsleden bepaalt artikel 108, 1°, van de Grondwet, volgens hetwelk de gemeentelijke instellingen geregeld worden bij de wet, dat onder meer de toepassing moet worden verzekerd van het beginsel van de "rechtstreekse verkiezing van de leden van de ... gemeenteraden".

In de regel is het zo dat voor politieke mandaten die door rechtstreekse verkiezing worden toegewezen, het door die verkiezing uitgedrukte vertrouwen een voldoende grondslag vormt voor het recht om dat mandaat uit te oefenen, zodat de wet in het algemeen geen vereisten van bijzondere bekwaamheid of van kennis - zoals taalkennis - als voorafgaande voorwaarden van verkiesbaarheid oplegt. Toch kan de algemene staatsrechtelijke organisatie - de inrichting van de taalgebieden - van die aard zijn en kunnen de in een politiek mandaat begrepen opdrachten onder zodanige omstandigheden moeten worden vervuld, dat daardoor bepaalde persoonlijke hoedanigheden van de politieke mandatarissen worden vereist, en dat dezen, als die hoedanigheden niet aanwezig zijn, in rechte niet in aanmerking komen om de bedoelde bestuursopdracht te vervullen. Kan de kennis van de taal van het gebied waarin de gemeente gelegen is aan de leden van de gemeenteraad opgelegd worden als een verkiesbaarheidsvereiste of een vereiste voor de uitoefening van het mandaat, waarvan het vervuld zijn kan nagegaan worden na de verkiezing ?

Het feit dat er in een bepaald taalgebied een speciale regeling voor het gebruik van de talen in bestuurszaken en inzake onderwijs bestaat ten behoeve van de anders-talige inwoners van de rand- en taalgrensgemeenten doet niets af aan het in artikel 3bis neergelegde beginsel dat de overheidspersonen ook in die gemeenten de taal van het taalgebied moeten gebruiken en dus moeten kennen. De zoge-

naamde faciliteiten vastgesteld in de artikelen 23 tot 31 van de bestuurstaalwet met betrekking tot de randgemeenten, en in de artikelen 12, derde lid, 13, § 1, derde lid, en § 3, 2°, 14, § 2, b, 15, § 2, enz. , gelden als uitzonderingen die bedoeld zijn voor afzonderlijke inwoners en die geen afbreuk doen aan de taalhomogeniteit van het gebied. Zij gelden niet voor overheidspersonen in de uitoefening van hun mandaat of opdracht. Het bestaan van faciliteiten mag er niet toe leiden dat, in vergaderingen zoals die van het college van burgemeester en schepenen, van de gemeenteraad of van de raad voor maatschappelijk welzijn, degenen die de taal van hun taalgebied gebruiken een andere taal zouden moeten kennen of verplicht zouden kunnen zijn die andere taal te bezigen bij het vervullen van hun opdracht, om zich voor hun collega's verstaanbaar te maken. Evenmin hebben die "faciliteiten" tot gevolg dat de in het wetsvoorstel bedoelde overheidspersonen de taal van het taalgebied niet zouden moeten kennen en dat er derhalve een beroep zou moeten gedaan worden op vertalers, hetgeen de wet in een eentalig gebied niet toestaat (1).

De inwoners van de rand- en taalgrensgemeenten die een andere taal gebruiken dan deze van het taalgebied waartoe hun onderscheiden gemeenten behoren, worden in de bestaande wetgeving niet als een georganiseerde minderheid beschouwd. Dat blijkt overigens a contrario uit de regeling die in artikel 108ter van de Grondwet is vastgesteld voor de Brusselse Agglomeratieraad.

.../...

- (1) Anders staat het in het gebied Brussel-Hoofdstad (R.S., 29 mei 1973, ROSSCHAERT, nr 15889) en voor het beraadslagen en beslissen in de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant (R.S., 9 juli 1975, BUYS, nr 17129, en 3 februari 1976, FAGOT, nr 17409).

Om het wetsvoorstel op zijn regelmatigheid te toetsen in zover het doelt op de aldus bij rechtstreekse verkiezing aangewezen gemeenteraadsleden, dient mede te worden gelet op de bepalingen van het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarvan de ter zake dienende bepalingen in het begin van dit advies zijn overgedrukt.

+

+

+

Het beginsel dat ook gekozen mandatarissen ingevolge de door de Grondwet en de wet gewilde taalhomogeniteit van de taalgebieden en de daarmee samenhangende eisen van een goed bestuur een bepaalde taalkennis moeten bezitten, is niet strijdig met de hiervoren aangehaalde internationale verdragen. Meer bepaald wordt geen afbreuk gedaan aan het gelijkheidsbeginsel. In dat verband moge worden volstaan met een verwijzing naar het arrest van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 23 juli 1968 met betrekking tot de vraag of de Belgische taalwetgeving in onderwijszaken verenigbaar is met het verdrag. Ten aanzien van artikel 14 van het verdrag stelde het Hof dat de regel van de gelijke behandeling slechts wordt geschonden wanneer er voor de ongelijke behandeling "geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat" wat dan beoordeeld moet worden in verband met het doel en de gevolgen van de maatregel en rekening houdend met "de in een democratische samenleving

.../...

algemeen heersende principes". Zo moet niet alleen het nagestreefde doel wettig zijn maar moeten de aangevoerde middelen, redelijkerwijze gesproken, evenredig zijn aan het beoogde doel, wat duidelijk moet vaststaan. In het bedoelde arrest wordt het nastreven van de taalhomogeniteit van het taalgebied als een redelijke grondslag aangezien voor een ongelijke behandeling van de inwoners ter zake van onderwijs in hun taal.

Een gelijkaardige redenering moet tot dezelfde conclusie voeren voor het eisen van taalkennis als verkiesbaarheidsvoorwaarde : die voorwaarde beoogt niet alleen de vrijwaring van de taalhomogeniteit, maar draagt ook bij tot de doelmatigheid en de goede werking van de openbare besturen.

Noch de Belgische rechtsleer (1) noch de parlementaire voorbereiding van de goedkeuringswet (2) wettigen de veronderstelling dat de artikelen 25 en 26 van het Internationaal Verdrag strengere verplichtingen zouden opleggen dan uit het Europese Verdrag en uit de Grondwet volgen.

Wat artikel 27 van het Internationaal Verdrag betreft, dat artikel heeft tot doel de leden van een minderheid de mogelijkheid te bieden hun eigen taal te gebruiken binnen hun groep. Maar dat betekent niet dat een lid van een minderheid aanspraken kan doen gelden op deelneming aan het bestuur in zijn eigen taal. Het bedoelde artikel heeft dus niets te maken met het gebruik van de talen in bestuurszaken.

.../...

(1) J. DE MEYER, "La convention européenne des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques", 1968, blz. 26.

(2) Gedr. St. Kamer, 1977-1978, 188-1, blz. 18-19.

V. CONCLUSIE BETREFFENDE ARTIKEL 1.

De twee zoëven uiteengezette stellingen beroepen zich ieder op zware argumenten. Ze brengen, als men ze naast elkaar legt, een waardenconflict aan het licht waarvan de oplossing slechts ten dele afhangt van de formulering van de rechtsregels die er thans toepassing op kunnen vinden en van de uitlegging die een juridisch orgaan met adviesbevoegdheid aan die regels kan geven. Dat juridisch orgaan vermag enkel na te gaan aan welke waarden het politieke gezag geacht wordt de voorrang te hebben gegeven.

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, treedt de conclusies bij van de tweede stelling die hierboven met betrekking tot artikel 1 van het wetsvoorstel is uiteengezet. Hij gaat er dus van uit dat artikel 3bis van de Grondwet, in de huidige stand van de gezamenlijke in België toepasselijke teksten, tot gevolg kan hebben en rechtstreeks tot gevolg heeft - al lijkt men tijdens de parlementaire voorbereiding van het artikel op dat gevolg niet te hebben gelet - dat de in artikel 1 van het onderhavige wetsvoorstel bedoelde personen verplicht zijn om, zelfs wanneer zij afzonderlijk handelen, de taal te gebruiken van het eentalig gebied waarin zij hun ambt uitoefenen en om bijgevolg van die taal een kennis te bezitten die objectief gezien overeenkomt met de aard van dit ambt. Een andere conclusie zou ertoe leiden dat de wetten op het gebruik van de talen in de bewuste gemeenten feitelijk niet of althans grotendeels alleen fictief zouden worden toegepast.

.../...

Hij meent deze conclusie echter te moeten aanvullen met de volgende overwegingen :

1. a) Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 3bis van de Grondwet blijkt dat al heeft de Grondwetgever in dat artikel het beginsel van de taalhomogeniteit van de taalgebieden met een grondwetsbepaling willen bekrachtigen, hij dat gedaan heeft zonder dat beginsel te willen verabsoluteren.

Het door de heer de STEXHE namens de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet uitgebrachte verslag verklaart immers het volgende (1) :

"De Commissie is van oordeel dat de bekrachtiging van het beginsel van de officiële taal niet wegneemt dat de wetgever in het gebruik van de andere taal kan voorzien voor bepaalde bijzondere toestanden, maar dit moet dan gebeuren bij een wet aangenomen met een dubbele meerderheid" (2).

Verderop in hetzelfde verslag wordt er zeer duidelijk op gewezen dat ook de "raden van senatoren" voor de in hun bevoegdheid gelegde aangelegenheden zullen kunnen voorzien in afwijkingen op het beginsel van de taalhomogeniteit van het gebied.

"...

Met andere woorden, in de culturele autonomie putten de raden van senatoren het recht om het taalgebruik in

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, zitt. 1969-1970, nr 390, blz. 12.

(2) De destijds beoogde regeling bestond erin dat voor een wijziging van de wetten op het gebruik van de talen een meerderheid in iedere taalgroep van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat vereist was (ontworpen artikel 23, § 5). Reeds geciteerd stuk nr 390, blz. 16 en 18.

hun eentalig gebied te regelen, en om zelfs bij decreet vergunning te verlenen een andere taal dan die van het gebied te gebruiken.

Gevraagd werd of dit geen schending is van het homogeniteitsbeginsel. Hierop antwoordde een lid met goedkeuring van de Commissie, dat de homogeniteit, evenals de autonomie, hierin bestaat dat er geen andere taal dan die van het gebied mag worden opgelegd, maar dat die wel mag worden toegelaten" (1).

Om die reden was de Commissie "eenparig van oordeel dat de grondwettelijke erkenning van officiële talen per gebied geen wijziging brengt in de huidige wettelijke toestand, zoals die onder meer voortvloeit uit de wetten van 30 juli en 2 augustus 1963" (2). Met andere woorden : de "faciliteiten" kwamen daardoor niet in strijd met de Grondwet te zijn.

b) Op 5 september 1972 heeft de Raad van State op verzoek van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een advies gegeven over een "ontwerp van wet houdende het statuut van het kanton van de Voer" (Gedr. St. Kamer, zitt. 1971-1972, nr 202/5) (Zaak L. 11.696/1).

De Raad van State heeft op verscheidene bepalingen van het ontwerp kritiek geleverd, niet omdat zij het gebruik van een andere taal dan het Nederlands toestonden, maar omdat zij geen rekening hielden met de "voorrang" die de Nederlandse taal, volgens artikel 3bis van de Grondwet, toekomt in een gebied dat deel uitmaakt van het Nederlands taalgebied.

+

.../...

(1) Reeds geciteerd Stuk nr 390, blz. 13.

(2) Ibid. blz. 12. De woorden "huidige wettelijke toestand" kunnen bezwaarlijk zo worden opgevat dat zij mede feitelijke praktijken dekken, ook al waren deze onder de regeling van vóór de wet van 23 december 1970 en van vóór artikel 3bis van de Grondwet door de Vaste Commissie voor Taaltoezicht in haar advies nr 1067 van 3 maart 1966 aanvaard.

c) Het arrest van 17 augustus 1973, Germis, nr 15.990, stelt als beginsel "dat de grondwetgever, wanneer hij in artikel 3bis heeft gesteld dat er ... 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" (1).

Verder in het arrest aanvaardt de Raad van State uitdrukkelijk dat er afwijkingen van de bewuste regel mogelijk zijn op voorwaarde dat daarin uitdrukkelijk voorzien wordt bij een wet of een decreet, dat zij uitzondering blijven of, met andere woorden, dat zij de voorrang van de streektaal niet over het hoofd zien. Voorts wordt verklaard dat het grondwettelijk beginsel van het gebruik van de streektaal "geen absoluut beginsel is en dat afwijkingen op dat beginsel door wet of decreet kunnen worden toegestaan, doch enkel binnen zodanige grenzen dat de prioriteit van de streektaal als de echte officiële taal niet in het gedrang wordt gebracht ...".

Ten aanzien van het probleem dat in dat specifieke geval aan de orde was, heeft de Raad van State beslist dat het toelaten van het Frans als taal voor de eedaflegging van gemeenteraadsleden van een gemeente van het Nederlands taalgebied, inhield dat de voorrang van de Nederlandse taal niet in acht werd genomen.

+

.../...

(1) Verzameling, blz. 720.

d) Niets zou derhalve de wetgever verhinderen desge-
wenst de gevolgen van artikel 3bis te versoepelen in de gemeen-
ten waar hij bevoegd blijft om het gebruik van de talen te re-
gelen. Tenzij hij de grenzen van de taalgebieden overeenkomstig
het tweede lid van dat artikel wijzigt, zou hij echter de uit-
zonderingen op de in de eentalige gebieden geldende regeling ech-
ter niet kunnen verruimen dan met inachtneming van de voorrang
van de taal van ieder van die gebieden.

2. De artikelen 3bis, 23, 59bis en 108, tweede lid, 1°,
van de Grondwet zijn voor de uitlegging ervan niet van elkaar
los te maken.

Als de in artikel 1 van het wetsvoorstel bedoelde per-
sonen de taal van het eentalig gebied niet kennen, wordt de
volkomen naleving van de bepalingen inzake het gebruik van de
talen in dat gebied uiteraard onmogelijk. Aangenomen moet dus
worden dat de overheid die bevoegd is om aldaar het gebruik van
de talen te regelen, ook bevoegd is om nadere regelen te stel-
len voor de kennis van de taal van het gebied. Volgens artikel
59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet is die overheid in het
Nederlands en in het Frans taalgebied de Gemeenschapsraad, uit-
gezonderd wat betreft de gemeenten of groepen van gemeenten pa-
lend 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.

.../...

Daar, als gezegd, de artikelen 3bis, 23, 59bis en 108, tweede lid, 1°, samen gelezen moeten worden, kan men uit het bestaan van artikel 108, tweede lid, 1°, niet afleiden dat, voor de gemeenteraadsleden, het in artikel 3bis begrepen vereiste van taalkennis niet door de communautaire wetgevers - uiteraard binnen de aangegeven grenzen van artikel 59bis - nader geregeld kan worden. Wel zullen bij het uitwerken van die regeling deze wetgevers, even goed als de nationale wetgever, een maximale eerbied moeten opbrengen voor het in artikel 108, tweede lid, 1°, neergelegde principe van de rechtstreekse verkiezing; daar zal nader op ingegaan worden bij de bespreking van de artikelen 2 tot 5 van het wetsvoorstel.

Daarbij moet nog worden opgemerkt dat het beginsel van de rechtstreekse verkiezing, hetwelk in artikel 108, tweede lid, 1°, van de Grondwet is neergelegd, slechts geldt voor de leden van de provincieraden en van de gemeenteraden. Aangezien de Grondwet dus zelf een onderscheid tussen de ambten maakt naargelang er al dan niet door rechtstreekse verkiezing in voorzien wordt, zouden een wet of een decreet voor de beide

.../...

categorieën verschillende regels kunnen uitvaardigen mits die ongelijke behandeling op ter zake dienende en objectieve gronden berust. Een soortgelijke conclusie zou getrokken moeten worden uit artikel 3 van het protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in de veronderstelling dat men, vooruitlopend op een eventuele beslissing van het Europese Hof voor de rechten van de mens, een gemeenteraad gelijk kan stellen met een "wetgevende macht" in de zin van dat artikel.

3. Kan dus worden geconcludeerd tot de bestaanbaarheid van het wetsvoorstel met het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dan is het uiteraard met dien verstande dat niet mag worden vooruitgelopen op de beslissing die door de Europese Commissie voor de rechten van de mens en, in voorkomend geval, door het Europese Hof voor de rechten van de mens mocht worden genomen.

.../...

Daar, als gezegd, de artikelen 3bis, 23, 59bis en 108, tweede lid, 1°, samen gelezen moeten worden, kan men uit het bestaan van artikel 108, tweede lid, 1°, niet afleiden dat, voor de gemeenteraadsleden, het in artikel 3bis begrepen vereiste van taalkennis niet door de communautaire wetgevers - uiteraard binnen de aangegeven grenzen van artikel 59bis - nader geregeld kan worden. Wel zullen bij het uitwerken van die regeling deze wetgevers, even goed als de nationale wetgever, een maximale eerbied moeten opbrengen voor het in artikel 108, tweede lid, 1°, neergelegde principe van de rechtstreekse verkiezing; daar zal nader op ingegaan worden bij de bespreking van de artikelen 2 tot 5 van het wetsvoorstel.

Daarbij moet nog worden opgemerkt dat het beginsel van de rechtstreekse verkiezing, hetwelk in artikel 108, tweede lid, 1°, van de Grondwet is neergelegd, slechts geldt voor de leden van de provincieraden en van de gemeenteraden. Aangezien de Grondwet dus zelf een onderscheid tussen de ambten maakt naargelang er al dan niet door rechtstreekse verkiezing in voorzien wordt, zouden een wet of een decreet voor de beide

.../...

categorieën verschillende regels kunnen uitvaardigen mits die ongelijke behandeling op ter zake dienende en objectieve gronden berust. Een soortgelijke conclusie zou getrokken moeten worden uit artikel 3 van het protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in de veronderstelling dat men, vooruitlopend op een eventuele beslissing van het Europese Hof voor de rechten van de mens, een gemeenteraad gelijk kan stellen met een "wetgevende macht" in de zin van dat artikel.

3. Kan dus worden geconcludeerd tot de bestaanbaarheid van het wetsvoorstel met het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dan is het uiteraard met dien verstande dat niet mag worden vooruitgelopen op de beslissing die door de Europese Commissie voor de rechten van de mens en, in voorkomend geval, door het Europese Hof voor de rechten van de mens mocht worden genomen.

.../...

VI. ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN 2 TOT 5.

Aannemen dat het beginsel van het opleggen van een taalkennis aan de in het wetsvoorstel bedoelde gezagsdragers niet strijdt met de geldende internationale verdragen houdt nog geen oordeel in over de vraag of ten aanzien van gemeenteraadsleden, de in het wetsvoorstel vervatte bewijsregeling de toets van de boven aangehaalde verdragsbepalingen vermag te doorstaan.

Het is overigens voor een kritisch onderzoek van die bewijsregeling, wat de gemeenteraadsleden betreft, niet eens nodig naar het verdragsrecht te verwijzen. Reeds door het nationale recht is de wetgever op een bijzondere wijze beperkt in zijn vrijheid om ter zake een bewijsregeling uit te werken.

Die bijzondere beperking zit in artikel 108, tweede lid, 1°, van de Grondwet.

De wetgever kan, via een bewijsregeling betreffende de uit artikel 3bis van de Grondwet volgende eis van taalkennis, op het in voornoemd artikel 108 neergelegde beginsel van de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraadsleden niet meer beperkingen leggen dan in redelijkheid nodig is om die verplichting uitwerking te geven.

Aan dat proportionaliteitsbeginsel voldoet het wetsvoorstel niet.

a. Op het stuk van de bewijslast.

In redelijkheid moet worden vermoed dat wie zich in een bepaald taalgebied verkiesbaar stelt, ook de bestuurstaal van dat gebied kent. Dit wetsvoorstel negeert dat vermoeden door van de gemeenteraadsleden het positieve bewijs van de taalkennis te eisen.

Dat vermoeden wordt niet genegeerd wanneer, in de inquisitoriale procedure die de Raad van State dient te volgen, van de verzoeker wordt verlangd dat hij, zoniet ten volle het negatieve bewijs levert dat de betrokken mandataris de vereiste taal niet kent, daarvan toch een begin van bewijs brengt dat voldoende is opdat het hierboven bedoelde vermoeden ernstig in twijfel kan worden getrokken; gebruik makend van zijn inquisitierecht kan de Raad van State dan de aangebrachte aanwijzingen derwijze aanvullen dat vast komt te staan dat de betrokkene de taal niet kent.

b. Op het stuk van de bewijsmiddelen.

De bewijsmiddelen mogen niet van die aard zijn dat ze, rechtstreeks of zijdelings, bijkomende voorwaarden opleggen naast de voorwaarde van taalkennis. Welnu, de bewijsmiddelen die in het wetsvoorstel zijn uitgekozen, bieden op dat punt niet alle waarborgen. Als enig bewijs voor het bezit van de vereiste taalkennis ofwel het overleggen van een diploma ofwel het slagen voor een examen van een bepaald niveau aanvaarden, houdt het risico in dat men in feite van de betrokkene een graad van bekwaamheid gaat eisen die niet zuiver op het niveau van de taalkennis ligt. Aan risico's van die aard ontkomt men alleen wanneer men geen limitatieve opsomming van bewijsmiddelen geeft; men zal er dan van uitgaan dat, uit het oogpunt van de uitoefening van het ambt, alleen

.../...

maar aangetoond moet worden dat de betrokkenen al dan niet een voldoende kennis van de taal bezitten om aan de besluitvorming in de gemeenteraad deel te kunnen nemen. Daaruit moet worden besloten dat zulk een eis van taalkennis te vaag is om aan welbepaalde bewijsmiddelen te worden gebonden, in acht genomen dat het een voorwaarde betreft die onvermijdelijk de vrijheid der verkiezingen beperkt en die niet verder mag gaan dan nodig is, ook niet via de bewijsregeling.

c. De bewijsprocedure.

Het gaat niet aan, dat een administratieve overheid ermede belast wordt te oordelen over de geschiktheid voor een politiek mandaat waarvan het bestaan dan nog in de Grondwet is vastgesteld. Het feit dat de rechter in geval van betwisting ten aanzien van die beslissing zijn wettigheidstoezicht zal kunnen uitoefenen, weegt niet zwaar genoeg om dit bezwaar te doen vervallen, in acht genomen vooral dat, wat de interne wettigheid betreft, dit toezicht noodzakelijkerwijs een marginaal toezicht zal blijven.

+

.../...

De kritiek die hiermee op de in het wetsvoorstel opgenomen bewijsregeling is uitgebracht op grond van artikel 108 van de Grondwet, klemmt evenzeer, en om dezelfde redenen, op grond van de voormelde bepalingen van de internationale verdragen.

Voor zoveel als nodig zij eraan herinnerd dat voor de andere gezagsdragers over wie het wetsvoorstel handelt, de beperking die ten aanzien van gemeenteraadsleden op de vrijheid van de wetgever is gesteld niet in dezelfde mate geldt.

+

Bij artikel 2 van het voorstel is een opmerking van een meer bijzondere aard te maken.

Met de bepaling dat "alleen de gemeenteraadsleden of leden van de raad voor maatschappelijk welzijn gemachtigd zijn tegen de benoeming, aanwijzing of verkiezing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te dienen", voert het artikel een procedureregeling in die niet kan worden ingepast in de bestaande beroepssystemen.

Deze verschillen naargelang het beroep gericht is tegen een verkiezing tot gemeenteraadslid of tot lid van de raad voor maatschappelijk welzijn enerzijds, of tegen een benoeming tot burgemeester, een verkiezing tot schepen of een aanstelling als vertegenwoordiger van een gemeente of van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn anderzijds.

In het eerste geval gaat het om een beroep met volle rechtsmacht, waarin de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (8 juli 1976)

.../...

en artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzien. In het tweede geval gaat het om het beroep tot nietigverklaring dat iedere belanghebbende kan instellen op grond van de bepalingen van artikel 14 samen met die van artikel 19 van dezelfde gecoördineerde wetten.

Les chambres réunies étaient
composées de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

G. BAETEMAN,

Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,

G. VAN HECKE,
P. DE VISSCHER,
F. RIGAUX,
F. DE KEMPENEER,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw : S. VAN AELST,

De verenigde kamers waren samen-
gesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffiers,
griffiers.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présen-
tés par MM. G. BOLAND, premier
auditeur, A. VANDENDRIESSCHE et
J. REGNIER, auditeurs adjoints.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitge-
bracht door de HH. G. BOLAND,
eerste auditeur, A. VANDENDRIESSCHE
en J. REGNIER, adjunct-auditeurs.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.