CONSEIL D'ETAT · RAAD VAN STATE
LEGISLATION · WETGEVING
- 1 -L
15-06-1987
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Coördinatie

BL. L.18.089/VR.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 1 juni 1987 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een Regeringsamendement op het ontwerp van wet "tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning", heeft op 10 juni 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 1er juin 1987, d'une demande d'avis sur un amendement du Gouvernement au projet de loi "portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 10 juin 1987 l'avis suivant :

VOORWERP VAN HET AMENDEMENT.

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde regeringsamendement beoogt de invoeging, in een ontwerp van wet tot bekrachtiging van een aantal koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, van een artikel 19 waarbij, in geval van vernietiging door de Raad van State van de benoeming van een burgemeester, de bevoegdheden van de betrokkene worden beperkt wanneer hij nadien met toepassing van artikel 107 van de gemeentewet geroepen wordt om toch het ambt van burgemeester waar te nemen.

Hoewel in de inleidende zin van paragraaf 1 van het amendement een zeer algemene formule wordt gebruikt - er is sprake van "iemand wiens benoeming als burgemeester is vernietigd door een arrest van de Raad van State" zonder enige precisering of beperking - blijkt, zowel uit de verantwoording als uit de strekking van de overige bepalingen van de tekst zelf van het amendement, dat de Regering enkel de gevallen op het oog heeft waarin de benoeming van een burgemeester van een gemeente met een speciale taalregeling wordt vernietigd omdat de betrokkene niet de kennis bezit van de taal van het gebied waarin de gemeente gelegen is, toestand die zich op dit ogenblik slechts in één gemeente voordoet (nl. in Voeren ingevolge het arrest nr. 26.943 van 30 september 1986).

.../...

Luidens de verantwoording van het amendement gaat het erom een regeling te treffen "in afwachting van een duurzame oplossing via wetgevende weg van de problematiek van de gemeenten met bijzonder taalstatuut". Ook het feit dat de ontworpen regeling aan de betrokkene slechts de uitoefening van een gedeelte van de burgemeestersfuncties verbiedt en de keuze die daarbij wordt gemaakt, hebben alleen zin in de hypothese dat de vernietiging alleen is uitgesproken op grond van het onvermogen van de betrokkene om de bij de wet opgelegde bestuurstaal te gebruiken, met uitsluiting van enige andere vernietigingsgrond.

Ook in de tijd zou de ontworpen regeling slechts een beperkte draagwijdte hebben, vermits zij luidens paragraaf 5 op 15 oktober 1988 zou ophouden van kracht te zijn; dezelfde bepaling machtigt de Koning echter er bij een in Ministerraad overlegd besluit anders over te beslissen.

Het amendement neemt - de paragrafen 4 en 5 niet te na gesproken - de inhoud over van een koninklijk besluit van 27 mei 1987 houdende uitvoering van artikel 107 van de gemeentewet (1) en heft dat besluit op.

Naar de gemachtigde van de Regering heeft verklaard, leidt het ontworpen amendement er niet toe de taalwetgeving hoe dan ook te wijzigen.

.../...

---

(1) De tekst van het besluit is door de gemachtigde van de Regering aan de Raad van State bezorgd.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Het bij wet bekrachtigen van bijzondere-machtenbesluiten, dat het hoofddoel van het voormelde wetsontwerp is - de eerste achttien artikelen zijn eraan besteed -, vertoont eigen kenmerken die dan ook niets uitstaande hebben met het in dit ontwerp op te nemen artikel 19. Deze bekrachtiging berust op het tweevoudige motief dat de wetgever enerzijds zich niet in staat heeft geacht om bepalingen aan te nemen die wegens de dringende aard ervan bezwaarlijk langs de weg van de wetgeving kunnen worden vastgesteld, en dat hij anderzijds, dank zij zijn bekrachtigingsbevoegdheid, de bijzondere-machtenbesluiten zoveel mogelijk in overeenstemming heeft willen brengen met de grondwettelijke bepalingen. Bovendien dient de bekrachtiging vóór een bepaalde datum te geschieden - in het onderhavige geval 30 juni 1987 - en heeft zij tot gevolg het verval van de bekrachtigde besluiten te voorkomen en ze tegen eventuele nietigverklaring te vrijwaren.

Het ontworpen artikel 19 heeft daarentegen een heel ander doel : het strekt ertoe de gemeentewet te wijzigen, een aangelegenheid die behoort tot hetgeen voor de wetgever is weggelegd en die trouwens niets uitstaande heeft met de in de machtigingswet bedoelde aangelegenheden. Wegens de aard zelf van artikel 19 moet voor die bepaling de normale procedure inzake wetgeving worden gevolgd. De Kamers moeten dus over hun

.../...

volle bevoegdheid kunnen beschikken om het amendement te onderzoeken, te bespreken, te kritiseren, te wijzigen, te splitsen of eventueel te verwerpen, zonder dat hun enige termijn kan worden opgelegd.

Er bestaat dus geen enkele band tussen het ontworpen artikel 19 en de overige bepalingen van het wetsontwerp waarin artikel 19 bij wege van amendement wordt opgenomen, niet wat hun onderwerp betreft en ook niet wat de procedure betreft die gevolgd moet worden om ze aan te nemen.

Weliswaar zijn recentelijk wetten aangenomen die bepalingen van diverse aard bevatten, maar deze vertoonden niettemin onderling toch nog een zeker verband doordat, breed opgevat, een zelfde doelstelling de inhoud van de ontworpen wetgeving bepaalde.

Met deze ontwerp-tekst is het heel anders gesteld. Men kan zich moeilijk onderwerpen voorstellen die minder met elkaar gemeen hebben dan de bekrachtiging van bijzondere-machtenbesluiten, die vóór 30 juni 1987 dient te geschieden, en een wijziging van de gemeentewet waarvan de goedkeuring alleen wordt betracht om een specifiek probleem te regelen dat niets uitstaande heeft met het in stand houden van maatregelen die de Regering op grond van bijzondere machten heeft genomen.

Bijgevolg kunnen de leden van de Wetgevende Kamers - die volgens artikel 39 van de Grondwet zich dienen uit te spreken over de hun voorgelegde tekst in zijn geheel - wegens de fundamenteel heterogene aard van het wetsontwerp zoals het

.../...

geamendeerd is, zich genoodzaakt achten om ofwel heel het ontwerp te aanvaarden, zelfs als een meerderheid van hen het niet eens kan zijn met de voorgenomen wijziging van de gemeentewet, ofwel de tekst als geheel te verwerpen, niettegenstaande hun wil om de bijzondere-machtenbesluiten te bekrachtigen en zodoende de maatregelen die de Regering gedurende de zittingsduur genomen heeft, te bevestigen. Het vrije stemgedrag van de leden van de Wetgevende Kamers zal op die manier beperkt worden door de noodzaak om het ontwerp in zijn geheel goed te keuren,ten einde te voorkomen dat een van de delen ervan niet wordt aangenomen.

Een dergelijk gevolg zou strijdig zijn met de eigen taak van de Kamers in de uitoefening van de wetgevende macht, zoals die is geregeld in artikel 26 van de Grondwet.

II.

Vernietigingsarresten van de Raad van State hebben gezag van gewijsde erga omnes, welk gezag niet alleen voor het dictum geldt maar ook voor de met dat dictum onlosmakelijk verbonden motieven.

Het arrest nr. 26.943 van 30 september 1986 heeft weliswaar niet uitdrukkelijk gedoeld op het geval dat de functies van burgemeester worden uitgeoefend op grond van artikel 107 van de gemeentewet. Toch mag daaruit worden afgeleid

.../...

dat degene die de functies van burgemeester niet kan uitoefenen wegens zijn onvermogen de bij de wet opgelegde bestuurstaal te gebruiken, die functies evenmin op indirecte wijze zou kunnen uitoefenen als eerste schepen, via het genoemde artikel 107.

Ontegensprekelijk heeft de wetgever de macht om geheel of ten dele van de kracht van het rechterlijk gewijsde af te wijken.

Dat is wat geschiedt in paragraaf 1 van het amendement, dat de gevolgen van dergelijke vernietigingsarresten wil beperken in deze zin dat aan de betrokkenen uitdrukkelijk de uitoefening van slechts bepaalde burgemeestersfuncties zal worden verboden, maar dus ook - en dat is de essentiële betekenis van de bepaling - impliciet de verdere uitoefening van de overige burgemeestersfuncties zal toegelaten worden.

Opdat de bewering dat de ontworpen tekst de taalwetgeving in geen enkel opzicht wijzigt, juist zou zijn, zou die tekst er enkel mogen op gericht zijn de uitoefening van de burgemeestersfuncties derwijze te splitsen dat de burgemeester wiens benoeming om taalredenen werd vernietigd, indien hij naderhand met toepassing van artikel 107 van de gemeentewet toch geroepen wordt om de functies van burgemeester waar te nemen, slechts die functies zou mogen uitoefenen waarvoor de kennis van de taal van het gebied niet vereist is. Een dergelijke splitsing is, zonder wijziging van de taalwetgeving, alleen denkbaar in de gemeenten met een speciale taalregeling, in de gemeenten van het Duitse taalgebied en in de gemeenten uit het Malmedyse, opgesomd in de artikelen 7 en 8 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, en zulks

enkel voor de betrekkingen met de particulieren (artikelen 12 en 25), voor aan particulieren uit te reiken getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen (artikelen 14, §§ 2 en 3, en 26) en, in vier van de zes randgemeenten, voor akten die particulieren betreffen (artikel 28), voor zover de geadministreerde het gebruik van een andere taal dan die van het gebied wenst.

Het ontworpen artikel 19 is daarmee niet in overeenstemming. Het behelst geen verbod om andere handelingen in binnendienst te verrichten dan die welke uitdrukkelijk in paragraaf 1 worden vermeld, noch enig verbod inzake de betrekkingen met de diensten waaronder de gemeente ressorteert of inzake de betrekkingen met andere plaatselijke diensten van hetzelfde taalgebied of van Brussel-Hoofdstad, allemaal aangelegenheden waarvoor de bestuurstaalwet in de eentalige gebieden nochtans het verplicht gebruik van de taal van het gebied oplegt (artikelen 10 en 23). Deze regeling ontzegt aan de betrokkenen evenmin de uitoefening van de nochtans belangrijke functie van voorzitter van het college van burgemeester en schepenen en al de daarmee samenhangende prerogatieven. De regeling bevat - uitzondering gemaakt voor de akten van de burgerlijke stand - evenmin enige beperking op het stuk van de betrekkingen met de particulieren, het opmaken van akten die particulieren betreffen en de aan particulieren uit te reiken getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen, terwijl in die aangelegenheden de bestuurstaalwet de overheid verplicht de taal van het gebied te gebruiken wanneer een geadministreerde de gemeenteoverheid in de bestuurstaal van het gebied aanspreekt (artikelen 12, 13, 14, 26 en 28).

.../...

De ontworpen regeling komt dus neer - zij het op dit ogenblik slechts voor één gemeente en voor een beperkte tijd - op een belangrijke impliciete wijziging van de taalwetgeving in bestuurszaken.

III.

Het staat de wetgever vanzelfsprekend altijd vrij een bestaande wetgeving te wijzigen.

Een andere vraag is echter te weten of de ontworpen wijziging van de taalwetgeving niet in strijd komt met de hogere rechtsnorm die artikel 3bis van de Grondwet is.

Het antwoord op die vraag hangt af van de betekenis welke aan die grondwetsbepaling moet worden gehecht, want de meningen omtrent de juridische draagwijdte van het genoemde artikel 3bis zijn verdeeld.

De afdeling administratie van de Raad van State heeft in een aantal arresten gesteld dat de opneming van artikel 3bis in de Grondwet de betekenis heeft van het verheffen tot een grondwettelijke norm van het territorialiteitsbeginsel dat reeds ten grondslag lag aan de bestaande taalwetten en luidens hetwelk in de eentalige gebieden elke overheid in beginsel verplicht is de taal van dat gebied te gebruiken voor al de activiteiten die in dat taalgebied plaatshebben of er betrekking op hebben (arresten nr. 15.990 van

.../...

17 augustus 1973; nr. 17.414 van 3 februari 1976; nr. 22.186 van 6 april 1982; nr. 23.282 van 24 mei 1983; nr. 23.658 van 8 november 1983).

Die opvatting is ook die gebleven welke mede de grondslag vormt van de arresten nrs. 26.943 en 26.944 van 30 september 1986 en van de arresten nrs. 27.410 en 27.411 van 15 januari 1987. In het arrest nr. 27.410 wordt uitdrukkelijk het verband in herinnering gebracht tussen de regelen van de bestuurstaalwet en artikel 3bis van de Grondwet, onder meer door te verwijzen naar de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1970, waaruit blijkt hoe uit de oorspronkelijk voorgenomen wijziging van artikel 23 van de Grondwet onder meer de artikelen 3bis en 32bis hun ontstaan hebben gevonden.

Dezelfde stelling werd ook aangenomen door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving in een advies over een voorstel van wet ingediend door volksvertegenwoordiger GALLE (St. Kamer, 712 (1982-1983) nr. 5), advies waarin nochtans ook de afwijkende stelling werd opgenomen waarin zwaar geachte argumenten werden aangevoerd om aan te tonen dat uit artikel 3bis de principiële verplichting tot het gebruik - en dus de kennis - van de bestuurstaal in een eentalig taalgebied, niet kan worden afgeleid.

.../...

Het Arbitragehof heeft zijnerzijds - in een arrest van 26 maart 1986 inzake het beroep tot vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 26 juni 1984 "assurant la protection de l'usage de la langue française" (B.S. 17 april 1986) - geoordeeld, dat artikel 3bis weliswaar "een beperking van de bevoegdheid van de wetgevers inzake taalgebruik (behelst) en aldus de grondwettelijke waarborg (vormt) van de voorrang van de taal van het eentalige gebied of van het tweetalig karakter van het gebied", maar dat het bedoelde artikel "op zichzelf geen wijziging mede(brengt) van de juridische ordening" en "uit dit artikel niet (kan) worden afgeleid dat het rechtstreeks, in se, verplichtingen met betrekking tot het gebruik van de talen of een vereiste van talenkennis ten aanzien van overheidsmandatarissen zou opleggen" (punt 3.B.6).

Niettemin stelt het Arbitragehof toch ook dat mandatarissen "die optreden als individuele bestuursautoriteiten" "diensten" zijn in de zin van artikel 1 van de bestuurstaalwet en dus verplicht zijn in die hoedanigheid de bestuurstaal van het eentalig taalgebied te gebruiken (punt 3.B.4.c).

Indien de wetgever de interpretatie van het Arbitragehof zou bijtreden, zou hij niettemin nog moeten oordelen of het ontworpen artikel bestaanbaar is met de voorrang welke artikel 3bis, in de eentalige gebieden, aan de taal van het gebied wil waarborgen.

.../...

Indien de wetgever de voorkeur zou geven aan de interpretatie van de Raad van State (1), zou hij dienen te besluiten tot de ongrondwettigheid van het ontworpen artikel, omdat dit in een te ruime mate afbreuk doet aan de in de Grondwet vervatte principiële regel dat in een eentalig gebied elke overheid de taal van het gebied moet gebruiken.

IV.

Paragraaf 5 van het ontworpen artikel 19 luidt aldus :

> "Dit artikel houdt op van kracht te zijn op 15 oktober 1988, behalve indien de Koning anders beslist bij een in Ministerraad overlegd besluit".

Hieruit volgt dat het ontworpen artikel 19 een tijdelijke bepaling is die met ingang van 15 oktober 1988 niet meer van kracht zal zijn, maar dat de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de werking ervan zou kunnen verlengen.

.../...

---

(1) In de arresten nrs. 26.943 en 26.944 van 30 september 1986 en nr. 27.410 van 15 januari 1987 heeft de Raad van State geoordeeld dat in de opvatting van het Arbitragehof zelf de interpretatie die dat Hof geeft aan artikel 3bis van de Grondwet niet onverbrekeklijk met het dictum van zijn arrest verbonden was.

De bevoegdheid die zodoende aan de Koning gegeven wordt om een wetsbepaling die de gemeentewet wijzigt, zo lang als Hij het nodig acht te verlengen, is strijdig met de Grondwet.

De bevoegdheden van een burgemeester of van een schepen die waarnemend burgemeester is, zijn immers aangelegenheden van gemeentelijk belang, die krachtens artikel 108 van de Grondwet voor de wetgever zijn weggelegd. Deze kan zijn bevoegdheden in gemeentelijke aangelegenheden slechts in bepaalde gevallen en voor een beperkte tijd aan de Koning overdragen. In het bijzonder kan de door de wetgever aan de Koning verleende machtiging om een bepaling van gemeentelijk belang te verlengen slechts voor één, of eventueel meer duidelijk afgebakende periodes worden toegekend. Dit geldt des te meer omdat de Regering van het ontworpen artikel 19 een tijdelijke bepaling bedoelt te maken.

Dit grondwettigheidsbezwaar leidt bovendien tot het constateren van een tegenstrijdigheid tussen paragraaf 1 van artikel 19, die het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden van de burgemeester verbiedt "... vóór de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen", d.w.z. vóór de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen, en paragraaf 5 die voorziet in het verlengen, bij koninklijk besluit, van de voorschriften van artikel 19 tot na de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Paragraaf 1.

1. Zoals hiervoren reeds werd aangetoond, is het duidelijk de bedoeling de toepassing van paragraaf 1 te beperken tot de vernietigingen van benoemingen van burgemeesters van gemeenten gelegen in een eentalig gebied, gesteund op het motief dat de benoemde de taal van het gebied niet kent of de benoemende overheid er zich in elk geval niet voldoende heeft van vergewist of de betrokkene de vereiste taalkennis bezat. Het ware wenselijk de tekst van het amendement op dit punt te preciseren.

2. In de hypothese bedoeld in paragraaf 1 wordt aan de betrokkene het uitoefenen van bepaalde functies ontzegd "vóór de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen".

Hierbij moet worden aangestipt, dat de gemeenteraadsverkiezingen, overeenkomstig artikel 7 van de gemeentekieswet, worden gehouden op de tweede zondag van de maand oktober (de eerstvolgende maal dus op 9 oktober 1988), doch dat een nieuwe gemeenteraad ten vroegste op 1 januari volgend op zijn verkiezing kan worden geïnstalleerd (artikel 78 gemeentekieswet), hetgeen tot gevolg heeft dat een nieuwe burgemeester en nieuwe schepenen ten vroegste op 1 januari hun functies kunnen opnemen. Wat ook betekent dat, wanneer aan een gewezen burgemeester, met toepassing van paragraaf 1, de uitoefening van bepaalde functies is ontzegd, hij vanaf de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen die functies gedurende ten minste twee en een halve maand opnieuw zal mogen uitoefenen, ook al werd hij niet herkozen.

.../...

De vraag kan worden gesteld of het wel met de bedoeling van de Regering overeenstemt dat de toepassing van paragraaf 1 tot een dergelijke weinig rationele situatie zou leiden. Mocht dat niet het geval zijn, dan zouden zowel de tekst van paragraaf 1 als de datum waarop de regeling overeenkomstig paragraaf 5 ophoudt van kracht te zijn, aanpassing behoeven.

Hoe dan ook dient te worden geschreven "eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen" in plaats van "nieuwe gemeenteraadsverkiezingen".

Paragraaf 3.

1. Deze bepaling heeft tot doel "de herhaalde miskenning van paragraaf 1" uitdrukkelijk te kwalificeren als "grove nalatigheid" in de zin van artikel 56 van de gemeentewet, wat er geen twijfel over zou laten bestaan dat de betrokkene om die reden zal kunnen worden geschorst of afgezet.

Daar het hier een ernstige sanctie betreft, zou op zijn minst in de verantwoording, en zo mogelijk in de tekst zelf, moeten worden gepreciseerd wat onder "de herhaalde miskenning van paragraaf 1" moet worden verstaan. Zal bijvoorbeeld een overtreding van paragraaf 1 even ernstig worden genomen, ongeacht welke handeling er het voorwerp van is ? Zullen overtredingen, elk van een verschillend voorschrift van paragraaf 1, samen een "herhaalde miskenning" kunnen vormen ? Zullen twee overtredingen volstaan of zullen er meer nodig zijn ?

.../...

2. Tevens kan de vraag worden gesteld of de in paragraaf 3 bepaalde sanctie wel afdoende is. Niets zou een gemeenteraad er immers kunnen van weerhouden, na toepassing van de in paragraaf 3 bedoelde sanctie, tot een herverkiezing van schepenen over te gaan derwijze dat de persoon die werd afgezet of geschorst - in afwachting van een eventuele nieuwe afzetting of schorsing - opnieuw degene wordt die met toepassing van artikel 107 van de gemeentewet de functies van burgemeester moet waarnemen. De betrokkene zou zich in dat geval echter wel blootstellen aan de strafsancties bepaald in artikel 262 van het Strafwetboek.

Paragraaf 4.

Het koninklijk besluit van 27 mei 1987 dat men met paragraaf 4 wil opheffen, werd tot nu toe niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De Raad van State heeft van de inhoud ervan echter kennis kunnen nemen door inzage van een afschrift, maar hij is niet verzocht zich over de wettigheid ervan uit te spreken.

De hier besproken paragraaf 4 heeft geen terugwerkende kracht en laat de mogelijkheid voor de rechter om de wettigheid van het bedoelde koninklijk besluit te beoordelen dus ongemoeid, indien het, door vroegere bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, uitwerking zou krijgen vóór de inwerkingtreding van de wetsbepaling die de opheffing ervan tot voorwerp heeft.

Ook indien het besluit pas samen met de ontworpen wettelijke regeling zou worden bekendgemaakt - en dientengevolge geen enkele uitwerking zou kunnen hebben -, dan nog zou de opheffing ervan ter wille van de rechtszekerheid gewenst zijn.

OBJET DE L'AMENDEMENT.

L'amendement du Gouvernement, soumis à l'avis du Conseil d'Etat, tend à insérer, dans un projet de loi portant confirmation de plusieurs arrêtés royaux, pris en exécution de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, un article 19 qui limite, en cas d'annulation par le Conseil d'Etat de la nomination d'un bourgmestre, les attributions de l'intéressé lorsque celui-ci est appelé par la suite, en application de l'article 107 de la loi communale, à remplir néanmoins les fonctions de bourgmestre.

Bien que la phrase introductive du paragraphe 1er de l'amendement emploie une formule très générale - il y est question de "celui dont la nomination comme bourgmestre a été annulée par un arrêt du Conseil d'Etat", sans la moindre précision ni restriction -, il apparaît tant de la justification que de la portée des autres dispositions en projet que le Gouvernement n'entend viser que les cas où la nomination d'un bourgmestre d'une commune à régime linguistique spécial est annulée pour le motif que l'intéressé ne possède pas les connaissances de la langue de la région à laquelle appartient la commune, situation qui ne se présente à l'heure actuelle que dans une seule commune (à savoir, à Fourons, à la suite de l'arrêt n° 26.943 du 30 septembre 1986).

.../...

Aux termes de la justification de l'amendement, il s'agit de dispositions à prendre "en attendant qu'une solution durable par la voie législative soit trouvée pour la problématique des communes à statut linguistique spécial". De même, le fait que les dispositions en projet interdisent à l'intéressé seulement l'exercice d'une partie des fonctions de bourgmestre et le choix qui est opéré à cet égard, n'ont de sens que dans l'hypothèse où l'annulation n'a été prononcée que sur la base d'une inaptitude linguistique de l'intéressé, à l'exclusion de tout autre motif d'annulation.

Dans le temps également les dispositions en projet n'auraient qu'une portée limitée, puisqu'elles cesseraient en vertu du paragraphe 5, d'être en vigueur le 15 octobre 1988; le même paragraphe habilite toutefois le Roi à en décider autrement par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Les paragraphes 4 et 5 exceptés, l'amendement reprend la teneur d'un arrêté royal du 27 mai 1987 portant exécution de l'article 107 de la loi communale (1) et abroge ce même arrêté.

Suivant les explications fournies par le délégué du Gouvernement, l'amendement en projet n'a pas pour effet de modifier de quelque manière que ce soit la législation sur l'emploi des langues.

.../...

---

(1) Le texte de l'arrêté a été transmis au Conseil d'Etat par le délégué du Gouvernement.

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

La confirmation législative d'arrêtés de pouvoirs spéciaux, qui est l'objet principal du projet de loi précité - les dix-huit premiers articles y sont consacrés - présente des caractéristiques qui lui sont propres et qui sont, dès lors, étrangères à l'article 19 inséré dans ce projet. Cette confirmation repose sur la double considération que, d'une part, le législateur a estimé ne pas être en mesure d'adopter des dispositions qui, en raison de leur urgence, ne s'accommodent pas de leur élaboration par la voie législative et que, d'autre part, il a entendu, grâce à son pouvoir de confirmation, concilier autant que possible les arrêtés de pouvoirs spéciaux avec les dispositions constitutionnelles. De plus, la confirmation doit intervenir avant une date déterminée - en l'espèce le 30 juin 1987 - et a pour effet de prévenir la péremption des arrêtés et de les protéger contre une éventuelle annulation.

Au contraire, l'article 19 en projet a un tout autre objet : il tend à modifier la loi communale, matière qui fait partie du domaine réservé au législateur et qui, par ailleurs, est étrangère aux matières visées dans la loi d'habilitation. Par sa nature cet article 19 doit être soumis à la procédure législative normale. Les Chambres doivent donc disposer de tout le pouvoir qui est le leur pour examiner, discuter, critiquer, amender, diviser ou éventuellement rejeter l'amendement sans qu'aucun délai ne puisse leur être imposé.

.../...

Il n'y a donc aucun lien quelconque entre l'article 19 en projet et les autres dispositions du projet de loi dans lequel l'article 19 est introduit par la voie de l'amendement, ni quant à leur objet, ni quant à la procédure à suivre pour les adopter.

Certes, dans un passé récent, des lois ont été votées qui contenaient des dispositions de nature diverse, mais celles-ci présentaient néanmoins entre elles un certain rapport résultant de ce qu'une même matière, conçue largement, constituait l'objet de la législation en projet.

Rien de tel dans le texte en projet. On ne peut pas concevoir d'objets plus étrangers l'un à l'autre que la confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux qui doit intervenir avant le 30 juin 1987 et une modification de la loi communale dont l'adoption n'est recherchée que pour régler un problème spécifique qui n'a aucun lien avec le maintien de mesures que le Gouvernement a prises en vertu de pouvoirs spéciaux.

Par conséquent, en raison de l'hétérogénéité foncière du projet de loi tel qu'il est amendé, les membres des Chambres législatives qui doivent, suivant l'article 39 de la Constitution, se prononcer sur l'ensemble du texte qui leur est soumis, peuvent se voir contraints, soit d'accepter l'intégralité du projet, même si une majorité d'entre eux ne peut se déclarer d'accord sur la modification envisagée de la loi communale, soit de rejeter l'ensemble du texte, en dépit de leur volonté de confirmer les arrêtés de pouvoirs spéciaux et d'entériner ainsi les mesures prises par le Gouvernement au cours de la législature. La liberté de vote des membres des Chambres législatives sera, de cette manière, limitée par la nécessité de voter l'ensemble du projet, afin d'éviter que l'une de ses parties ne soit pas adoptée.

Une telle conséquence serait incompatible avec la fonction propre des Chambres dans l'exercice du pouvoir législatif, tel qu'il est réglé par l'article 26 de la Constitution.

.../...

II.

Les arrêts d'annulation du Conseil d'Etat ont l'autorité de la chose jugée erga omnes, autorité qui vaut non seulement pour le dispositif, mais également pour les motifs indissolublement liés à ce dispositif.

Certes, l'arrêt n° 26.943 du 30 septembre 1986 n'a pas visé expressément l'hypothèse de l'exercice des fonctions de bourgmestre en application de l'article 107 de la loi communale. Il est toutefois permis d'en déduire que la personne qui ne peut exercer les fonctions de bourgmestre par suite d'inaptitude linguistique ne pourrait pas non plus les exercer indirectement en qualité de premier échevin par le biais de l'article 107 précité.

Assurément le législateur est habilité à déroger en tout ou en partie aux effets de la chose jugée.

C'est ce que fait le paragraphe 1er de l'amendement, qui a pour objet de limiter les conséquences d'arrêts d'annulation de l'espèce, en ce sens que les intéressés ne se verront expressément interdire que l'exercice de certaines fonctions, mais encore - et c'est là la signification essentielle de la disposition -, qu'ils seront implicitement autorisés à continuer d'exercer les fonctions de bourgmestre restantes.

.../...

Pour que l'affirmation que le texte en projet n'apporte aucune modification à la législation linguistique soit exacte, il faudrait que le texte ne tende qu'à scinder l'exercice des fonctions de bourgmestre, de manière telle que le bourgmestre dont la nomination a été annulée pour des motifs d'ordre linguistique, ne pourrait, s'il était néanmoins appelé par la suite à remplir, en application de l'article 107 de la loi communale, les fonctions de bourgmestre, exercer que les fonctions en vue desquelles la connaissance de la langue de la région n'est pas requise. Sans modification de la législation linguistique, pareille scission ne peut se concevoir que dans les communes à régime spécial, dans les communes de la région de langue allemande et dans les communes malmédiennes, énumérées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, et cela uniquement dans les rapports avec des particuliers (articles 12 et 25), pour les certificats, déclarations et autorisations à délivrer aux particuliers (articles 14, §§ 2 et 3, et 26) et, dans quatre des six communes périphériques, pour les actes concernant des particuliers (article 28), pour autant que l'administré souhaite qu'il soit fait usage d'une langue autre que celle de la région.

L'article 19 en projet ne concorde pas avec cette hypothèse. Il n'interdit pas l'accomplissement en service intérieur d'autres actes que ceux prévus expressément au paragraphe 1er, et il ne porte aucune interdiction en ce qui concerne les rapports avec les services dont la commune relève ou avec d'autres services locaux de la même région linguistique ou de Bruxelles-Capitale, alors que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative imposent pour toutes ces affaires en région unilingue l'emploi de la langue de la région (articles 10 et 23). Cette réglementation en projet ne refuse

.../...

pas davantage aux intéressés l'exercice des fonctions de président du collège des bourgmestre et échevins - fonctions pourtant importantes - et de l'ensemble des prérogatives qui y sont liées. En outre, cette réglementation ne prévoit, - exception faite des actes de l'état civil -, aucune restriction en ce qui concerne les rapports avec les particuliers, la rédaction des actes concernant les particuliers et les certificats, déclarations et autorisations à délivrer aux particuliers, alors que dans ces cas les lois sur l'emploi des langues en matière administrative imposent aux autorités l'obligation d'utiliser la langue de la région lorsque l'administré s'adresse à l'autorité communale dans la langue de la région (articles 12, 13, 14, 26 et 28).

La réglementation en projet constitue dès lors en fait - ne fût-ce, actuellement, que pour une seule commune et pour une durée limitée - une modification implicite importante de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative.

III.

Certes, il est toujours loisible au législateur de modifier la législation existante.

On peut toutefois se demander si la modification envisagée de la législation linguistique n'est pas contraire à la norme juridique supérieure que constitue l'article 3bis de la Constitution.

.../...

La réponse à cette question dépend de l'interprétation qu'il y a lieu de donner à cette disposition constitutionnelle, car les opinions divergent au sujet de la portée juridique de cet article 3bis.

La section d'administration du Conseil d'Etat a considéré dans plusieurs arrêts que l'insertion de l'article 3bis dans la Constitution a pour effet d'ériger en norme constitutionnelle le principe de la territorialité, qui était déjà à la base des lois linguistiques existantes et en vertu duquel toute autorité d'une région unilingue est tenue d'utiliser la langue de cette région pour toutes les activités qui ont lieu dans cette région ou qui y ont trait (arrêts n° 15.990, du 17 août 1973, n° 17.414, du 3 février 1976, n° 22.186, du 6 avril 1982, n° 23.382, du 24 mai 1983, n° 23.658, du 8 novembre 1983).

Cette conception est encore restée celle qui a contribué à constituer la base des arrêts n°s 26.943 et 26.944 du 30 septembre 1986 et des arrêts n°s 27.410 et 27.411 du 15 janvier 1987. L'arrêt n° 27.410 rappelle expressément la relation existant entre les règles de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative et l'article 3bis de la Constitution, notamment en se référant aux travaux préparatoires de la révision de la Constitution en 1970, dont il apparaît comment, de la modification originellement envisagée de l'article 23 de la Constitution, sont issus notamment les articles 3bis et 32bis.

Cette même thèse fut adoptée également par les chambres réunies de la section de législation dans un avis au sujet d'une proposition de loi déposée par le député GALLE (Doc. Chambre, 712 (1982-1983) n° 5), avis qui reprenait pourtant aussi la thèse opposée. Celle-ci invoquait des arguments jugés de poids pour démontrer que l'obligation de principe de faire usage de - et donc de connaître - la langue administrative dans une région unilingue ne pouvait se déduire de l'article 3bis.

La Cour d'arbitrage, de son côté, a décidé dans un arrêt rendu le 26 mars 1986 sur le recours en annulation du décret du Conseil de la Communauté française du 26 juin 1984 assurant la protection de l'usage de la langue française (Moniteur belge du 17 avril 1986), que si l'article 3bis "comporte ... une restriction de la compétence des législateurs en matière d'emploi des langues et constitue ainsi la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région", il "n'entraîne toutefois pas en soi de transformation de l'ordonnancement juridique" et qu'"il ne peut se déduire de cet article que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques dans le chef des mandataires publics" (point 3.B.6.).

.../...

Néanmoins, la Cour d'arbitrage considère aussi que les mandataires qui "agissent en tant qu'autorités administratives individuelles" sont des "services" au sens de l'article 1er des lois linguistiques coordonnées, et sont donc tenus, en cette qualité, d'utiliser la langue administrative de la région linguistique unilingue (point 3.B.4.c).

Au cas où le législateur se rallierait à l'interprétation de la Cour d'arbitrage , il devrait néanmoins encore apprécier si l'article en projet est compatible avec la priorité que l'article 3bis entend garantir, dans les régions unilingues, à la langue de la région.

Au cas où le législateur donnerait la préférence à l'interprétation du Conseil d'Etat (1), il devrait conclure à l'inconstitutionnalité de l'article en projet, dès lors que celui-ci porte atteinte dans une trop large mesure au principe inscrit dans la Constitution, selon lequel toute autorité d'une région unilingue doit utiliser la langue de la région.

---------- .../...

(1) Dans les arrêts n°s 26.943 et 26.944 du 30 septembre 1986 et n° 27.410 du 15 janvier 1987, le Conseil d'Etat a considéré que dans la conception de la Cour d'arbitrage même, l'interprétation que celle-ci a donnée de l'article 3bis de la Constitution n'était pas indissolublement liée au dispositif de son arrêt.

IV.

Selon le paragraphe 5 de l'article 19 en projet :

> "Le présent article cessera d'être en vigueur le 15 octobre 1988 sauf si le Roi en décide autrement par arrêté délibéré en conseil des ministres".

Il en résulte que l'article 19 en projet est une disposition temporaire qui cessera d'être en vigueur le 15 octobre 1988 mais que le Roi pourrait en prolonger les effets par un arrêté délibéré en conseil des ministres.

Le pouvoir ainsi donné au Roi de prolonger aussi longtemps qu'Il l'estime nécessaire, une disposition de loi qui modifie la loi communale est contraire à la Constitution.

En effet, les attributions d'un bourgmestre ou d'un échevin faisant fonction de bourgmestre sont des matières d'intérêt communal qui, en vertu de l'article 108 de la Constitution, sont réservées au législateur. Celui-ci ne peut déléguer au Roi ses pouvoirs en matière communale que dans des cas déterminés et pour une durée limitée dans le temps. En particulier, l'habilitation du Roi par le législateur pour prolonger une disposition d'intérêt communal ne peut être accordée que pour une ou, éventuellement, plusieurs périodes nettement délimitées. Il doit en être d'autant plus ainsi que le Gouvernement entend faire de l'article 19 en projet une disposition temporaire.

Cette objection de nature constitutionnelle conduit à constater en outre une antinomie entre le paragraphe 1er de l'article 19, qui interdit l'exercice de certaines attributions du bourgmestre "... avant les nouvelles élections communales", c'est-à-dire avant les prochaines élections communales, et le paragraphe 5 qui prévoit la prorogation, par arrêté royal, des prescriptions de l'article 19

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Paragraphe 1er.

1. Ainsi qu'il a déjà été démontré, il s'agit manifestement de limiter l'application du paragraphe 1er aux annulations de nominations de bourgmestres de communes situées dans une région unilingue, fondées sur le motif que la personne nommée ne connaît pas la langue de la région ou que l'autorité investie du pouvoir de nomination ne s'est pas suffisamment assurée, en tout cas, de ce que l'intéressé possédait la connaissance linguistique requise. Il serait souhaitable de préciser le texte de l'amendement sur ce point.

2. Dans l'hypothèse visée au paragraphe 1er, l'intéressé se voit interdire l'exercice de certaines fonctions "avant les nouvelles élections communales".

Il y a lieu d'observer à cet égard que, conformément à l'article 7 de la loi électorale communale, les élections communales ont lieu le deuxième dimanche d'octobre (les prochaines élections se tiendront donc le 9 octobre 1988), mais qu'un nouveau conseil communal ne peut être installé qu'au plus tôt le 1er janvier qui suit son élection (article 78 de la loi communale), ce qui a pour effet que le nouveau bourgmestre et les nouveaux échevins ne peuvent entrer en fonctions que le 1er janvier au plus tôt. Cela signifie également que, lorsque l'exercice de certaines fonctions a été interdit à un ancien bourgmestre en application du paragraphe 1er, celui-ci pourra, à partir des élections communales suivantes, à nouveau exercer ces fonctions pendant deux mois et demi au moins, même s'il n'a pas été réélu.

Il convient de se demander s'il est bien conforme aux intentions du Gouvernement que l'application du paragraphe 1er conduise à une situation aussi peu rationnelle. Si tel n'est pas le cas, il conviendra d'adapter à la fois le texte du paragraphe 1er et la date à laquelle la réglementation cessera d'être en vigueur conformément au paragraphe 5.

En tout état de cause, il y a lieu d'écrire "prochaines élections communales" plutôt que "nouvelles élections communales".

Paragraphe 3.

1. Cette disposition a pour but de qualifier explicitement de "négligence grave" au sens de l'article 56 de la loi communale, "la méconnaissance répétée du paragraphe 1er", ce qui ne laisserait subsister aucun doute sur le fait que l'intéressé pourra être suspendu ou révoqué pour ce motif.

S'agissant en l'espèce d'une sanction grave, il faudrait préciser au moins dans la justification, et si possible dans le texte même, ce qu'il faut entendre par "la méconnaissance répétée du paragraphe 1er". Par exemple, toute infraction au paragraphe 1er sera-t-elle tenue pour être également grave quel que soit l'acte qui en fait l'objet? Plusieurs infractions, chacune à une disposition différente du paragraphe 1er, vont-elles s'additionner pour constituer une "méconnaissance répétée" ? Suffira-t-il de deux infractions ou devront-elles être plus nombreuses ?

.../...

2. La question peut également se poser de savoir si la sanction prévue par le paragraphe 3 est bien efficace. Rien ne pourrait, en effet, empêcher un conseil communal, après application de la sanction visée au paragraphe 3, de procéder à la réélection d'échevins de telle manière que la personne révoquée ou suspendue serait à nouveau - en attendant une éventuelle nouvelle révocation ou suspension - celle qui doit remplir les fonctions de bourgmestre en application de l'article 107 de la loi communale. Dans ce cas, l'intéressé s'exposerait toutefois aux sanctions pénales prévues par l'article 262 du Code pénal.

Paragraphe 4.

L'arrêté royal du 27 mai 1987 que le paragraphe 4 entend abroger, n'a pas encore été publié au Moniteur belge à ce jour. Une copie de cet arrêté a toutefois permis au Conseil d'Etat de prendre connaissance de sa teneur, sans qu'il ait pour autant été invité à se prononcer sur sa légalité.

Le paragraphe 4 à l'examen ne rétroagit pas et ne change rien à la faculté pour le juge d'apprécier la légalité de l'arrêté royal visé si, par une publication antérieure au Moniteur belge, ce dernier venait à produire ses effets avant l'entrée en vigueur de la disposition de loi qui a pour objet de l'abroger.

Même si cet arrêté ne devait être publié qu'en même temps que les dispositions législatives en projet - et ne pouvait de ce fait produire aucun effet -, il faudrait néanmoins veiller à l'abroger dans le souci de la sécurité juridique.

De verenigde kamers waren samengesteld uit			Les chambres réunies étaient composées de
de Heren Messieurs	:	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
		H. ROUSSEAU,	kamervoorzitter, président de chambre,
		J. NIMMEGEERS, J.-J. STRYCKMANS, P. FINCOEUR,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	:	S. VANDERHAEGEN,	
de Heren Messieurs	:	F. RIGAUX, J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouwen Mesdames	:	R. DEROY, F. LIEVENS,	griffiers, greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

De verslagen werden uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur, en door de HH. M. VAN DAMME en E. HAESBROUCK, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Les rapports ont été présentés par M. G. PIQUET, premier auditeur, et par MM. M. VAN DAMME et E. HAESBROUCK, auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. VERMEULEN.