

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 augustus 1996 door de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen en het openbaar ambt verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie "waarbij bepaalde regels van de officiële spelling en van de spraakkunst van de Nederlandse taal toepasselijk worden verklaard op de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie", heeft op 7 augustus 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni compétents pour la politique d'aide aux personnes et la fonction publique, le 2 août 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune "rendant certaines règles relatives à l'orthographe et à la grammaire officielles de la langue néerlandaise applicables aux services de la Commission communautaire commune", a donné le 7 août 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen luidt die motivering als volgt :

"Het besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996 tot vaststelling van bepaalde regels van de officiële spelling en van de spraakkunst van de Nederlandse taal werd gepubliceerd in het Staatsblad van 21 juni 1996, met inwerkingtreding op 1 september 1996. Het is de bedoeling van het Verenigd College deze spellingsregels op dezelfde datum eveneens in de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toepasselijk te maken. Daartoe hebben we dan ook een dringend advies nodig".

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996 tot vaststelling van bepaalde regels van de officiële spelling en van de spraakkunst van de Nederlandse taal zijn een aantal spelling- en spraakkunstregele, vastgesteld door het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie, in de Vlaamse rechtsorde ingevoerd. Dat besluit treedt in werking op 1 september 1996; tot 31 augustus 1997 mogen de "oude" spellingregels evenwel nog verder toegepast worden.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het genoemde besluit van de Vlaamse regering van toepassing te maken op de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het ontworpen besluit zou in werking treden op 1 september 1996.

BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE.

Volgens artikel 127, § 1, 1^o, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd om de culturele aangelegenheden te regelen. Daartoe behoren, volgens artikel 4, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, onder meer "de bescherming en de luister van de taal". Onder dit laatste begrip dient onder meer begrepen te worden "de taalwetenschap, de spelling, de terminologie, ..." (1).

De vraag rijst of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is om op te treden op het terrein van de spelling en de spraakkunst van de Nederlandse taal.

Krachtens artikel 135 van de Grondwet en krachtens de artikelen 60 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de overheid die voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheden uitoefent die voor de persoonsgebonden aangelegenheden niet aan de Gemeenschappen zijn toegewezen.

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, Parl. St., Senaat, 1970-71, nr. 400, p. 4.

Daaruit vloeit voort dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet bevoegd is om normatief op te treden op het vlak van de culturele aangelegenheden, in het bijzonder op het vlak van de bescherming en de luister van de taal.

De Raad van State is van oordeel dat op dit punt evenwel een onderscheid gemaakt moet worden tussen de inhoudelijke aspecten van de spelling en de spraakkunst, en de afdwingbaarheid van de terzake vastgestelde regels.

Wat de inhoudelijke aspecten betreft, volgt uit de hiervóór vermelde bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat alleen de gemeenschappen, met uitsluiting van de federale overheid en de gewesten, bevoegd zijn om de spelling- en spraakkunstregele vast te stellen. Uit de aard van de zaak volgt bovendien dat een bepaalde gemeenschap slechts bevoegd is ten aanzien van de taal welke kenmerkend is voor die gemeenschap en, omgekeerd, dat de spelling en de spraakkunst van een bepaalde taal enkel geregeld kunnen worden door de gemeenschap waarvoor de betrokken taal kenmerkend is. De spelling en de spraakkunst van het Nederlands kunnen dus door de Vlaamse Gemeenschap, en alleen door de Vlaamse Gemeenschap, geregeld worden (1).

(1) Het feit dat de Vlaamse Gemeenschap ingevolge het Verdrag inzake de Taalunie, ondertekend te Brussel op 9 september 1980, de bevoegdheid terzake heeft opgedragen aan de Nederlandse Taalunie, doet hieraan geen afbreuk.

Het voor advies voorgelegde ontwerp houdt geen miskenning in van die exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. De bij besluit van de Vlaamse regering vastgestelde regels worden niet bevestigd, laat staan gewijzigd, doch als een "feit" erkend. Het ontwerp strekt er enkel toe het toepassingsgebied van die regels te verruimen.

Daarmee beweegt het ontwerp zich op het terrein van de afdwingbaarheid van de bedoelde regels.

Strikt juridisch beschouwd hebben de decreten van de Vlaamse Gemeenschap en de besluiten van de Vlaamse regering inzake aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, van de Grondwet, slechts "kracht van wet" in het Nederlandse taalgebied en ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 127, § 2, van de Grondwet).

Wat meer bepaald de officiële schrijfwijze van de Nederlandse taal betreft, wordt deze bij de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 20 november 1972 tot vaststelling van de officiële spelling en spraakkunst van de Nederlandse taal dwingend opgelegd aan openbare instellingen en daarmee gelijkgestelde diensten, aan instellingen "van openbaar en

.../...

gesubsidieerd onderwijs", en aan alle door de overheid gesubsidieerde verenigingen en instellingen (1).

Opmerkelijk is dat, zelfs binnen het Nederlandse taalgebied, de officiële schrijfwijze van de Nederlandse taal niet verplicht gesteld wordt ten aanzien van particulieren. Ondanks het ontbreken van enige dwang hebben de desbetreffende regels niettemin een normatief karakter, of beogen zij m.a.w. het gedrag van de rechtssubjecten te regelen : de doeltreffendheid van de regels wordt hier niet bereikt door het bindend karakter ervan, maar door het nut dat de burgers hebben bij een door allen gevolgde schrijfwijze (2).

Aldus bekeken, strekt de werking van de door de Vlaamse regering vastgestelde regels inzake spelling en spraakkunst zich uit tot buiten de territoriale grenzen bepaald bij artikel 127, § 2, van de Grondwet. Buiten die

(1) Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 20 november 1972 is ervan uitgegaan dat hiermee "instellingen en ambtenaren in de ruimste zin (overheidsbesturen en -diensten, onderwijs, leger, gerecht, notarissen, concessiehouders van openbare diensten, enz. in Brussel-Hoofdstad en in het Nederlands taalgebied)" bedoeld werden (verslag namens de Commissie voor taalwetgeving en taalbescherming, Parl. St., Cult. R., 1971-72, nr. 34-2, pp. 2-3; zie eveneens de verklaring van de heer Coens, verslaggever, Parl. Hand., Cult. R., 17 oktober 1972, p. 27). In zoverre hiermee instellingen en diensten bedoeld worden die niet binnen het toepassingsgebied van artikel 127, § 2, van de Grondwet vallen, is dat uitgangspunt grondwettelijk niet verantwoord.

(2) P. Orianne, Introduction au système juridique, Brussel - Louvain-la-Neuve, 1982, 43 en 263-264.

grenzen hebben die regels weliswaar geen "kracht van wet", maar bieden zij niettemin aan degenen die zich van het Nederlands bedienen een officieel richtsnoer aan. De betrokken personen hebben er alle belang bij om zich aan dat richtsnoer te houden. Indien zij zulks niet doen, begaan zij weliswaar geen inbreuk op een juridisch afdwingbare norm, maar schrijven zij toch fout.

Het "nut" van de regels vervat in het besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996 ten aanzien van de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoeft bijgevolg niet meer van overheidswege vastgesteld te worden.

Wel staat het de bevoegde overheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vrij om aan die regels eenzelfde bindende kracht te geven als zij reeds ten aanzien van bepaalde Vlaamse diensten en instellingen hebben. Aldus kan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bepalen dat die regels van toepassing zijn op de diensten en in feite ook de instellingen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De bevoegdheid daartoe put het Verenigd College in artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, luidens hetwelk artikel 40, §§ 1 en 2, van toepassing is op de aan het Verenigd College overgedragen personeelsleden.

Krachtens die wetsbepalingen kan het Verenigd College de werking van de aan zijn gezag onderworpen diensten en instellingen regelen.

.../...

De vraag of het wenselijk is aan de bedoelde regels inzake de spelling en de spraakkunst van het Nederlands een juridisch bindend karakter te geven, is een beleidsvraag waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. De besluiten van het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie en het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 20 november 1972, die de rechtsgrond vormen voor het besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996, vormen niet de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

De verwijzingen naar die besluiten en naar dat decreet kunnen dan ook best weggelaten worden.

2. Aangezien artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen de rechtsgrond uitmaakt, vervange men in het eerste lid van de aanhef de woorden "artikel 40" door "artikel 79".

3. Overeenkomstig de regels van de formele legistiek en vermits te dezen de Ministers optreden als "Leden van het Verenigd College" schrijve men in het laatste lid "Op voorstel van de Leden van het Verenigd College bevoegd voor

.../...

het beleid inzake bijstand aan personen en het openbaar ambt" in plaats van "Op voordracht van de Ministers bevoegd voor ambtenarenzaken".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 3.

Artikel 1.

De territoriale werking van de besluiten van de Vlaamse regering zou best geëerbiedigd worden indien niet het besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996 als zodanig, maar wel de daarin vervatte regels inzake spelling en spraakkunst van toepassing verklaard zouden worden.

Men kan zich tevens de vraag stellen of het niet beter is om naast de "diensten" van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ook de "instellingen" te betrekken bij de beoogde regeling.

Men schrijve derhalve :

"De diensten en instellingen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie passen de regels inzake de spelling en de spraakkunst van de Nederlandse taal toe, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996 tot vaststelling van bepaalde regels van de officiële spelling en van de spraakkunst van de Nederlandse taal".

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Het besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 1996 tot vaststelling van bepaalde regels van de officiële spelling en van de spraakkunst van de Nederlandse taal werd gepubliceerd in het Staatsblad van 21 juni 1996, met inwerkingtreding op 1 september 1996. Het is de bedoeling van het Verenigd College deze spellingsregels op dezelfde datum eveneens in de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toepasselijk te maken. Daartoe hebben we dan ook een dringend advies nodig".

*

* *

PORTEE DU PROJET.

Par arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996 fixant l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, un nombre de règles d'orthographe et de grammaire, établies par le Comité des Ministres de l'Union linguistique néerlandaise, ont été introduites dans l'ordre juridique flamand. Cet arrêté entre en vigueur le 1er septembre 1996; les "anciennes" règles d'orthographe peuvent toutefois être appliquées jusqu'au 31 août 1997.

.../...

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de rendre l'arrêté précité du Gouvernement flamand applicable aux services de la Commission communautaire commune. L'arrêté en projet entrerait en vigueur le 1er septembre 1996.

COMPETENCE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE.

Selon l'article 127, § 1er, 1^o, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour régler les matières culturelles. Au nombre de ces matières figurent notamment, selon l'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "la défense et l'illustration de la langue". Par cette dernière notion, il faut entendre entre autres "la linguistique, l'orthographe, la terminologie, ... " (1).

La question se pose de savoir s'il est au pouvoir de la Commission communautaire commune d'intervenir dans le domaine de l'orthographe et de la grammaire de la langue néerlandaise.

En vertu de l'article 135 de la Constitution et en vertu des articles 60 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Commission communautaire commune est l'autorité qui, pour la

(1) Exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, Doc. parl., Sénat, 1970-71, n^o 400, p. 4.

région bilingue de Bruxelles-Capitale, exerce les compétences non dévolues aux communautés dans les matières personnalisables.

Il s'ensuit qu'il n'est pas au pouvoir de la Commission communautaire commune de légiférer en ce qui concerne les matières culturelles, singulièrement dans le domaine de la défense et de l'illustration de la langue.

Le Conseil d'Etat estime que, sur ce point, il y a lieu d'opérer une distinction entre les aspects touchant au fond de l'orthographe et de la grammaire, et la force exécutoire des règles édictées en cette matière.

Sur le fond, il résulte des dispositions susindiquées de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 que seules les communautés, à l'exclusion de l'autorité fédérale et des régions, sont compétentes pour fixer les règles d'orthographe et de grammaire. Il découle en outre de la nature de la matière qu'une communauté déterminée n'est compétente qu'à l'égard de la langue spécifique de cette communauté et, inversement, que l'orthographe et la grammaire d'une langue déterminée ne peuvent être réglées que par la communauté pour laquelle la langue concernée est spécifique. L'orthographe et la grammaire de la langue néerlandaise peuvent donc être réglées par la Communauté flamande et ne peuvent l'être que par elle seule (1).

(1) La circonstance qu'à la suite du Traité relatif à l'Union linguistique néerlandaise, signé à Bruxelles le 9 septembre 1980, la Communauté flamande ait délégué la compétence en cette matière à l'Union linguistique néerlandaise, n'y préjudicie pas.

Le projet soumis pour avis n'emporte pas une méconnaissance de cette compétence exclusive de la Communauté flamande. Les règles édictées par l'arrêté du Gouvernement flamand ne sont pas confirmées, ni même modifiées, mais reconnues comme un "fait". Le projet a pour unique objet d'élargir le champ d'application de ces règles.

A cet égard, le projet se meut sur le terrain de la force exécutoire des règles considérées.

D'un point de vue strictement juridique, les décrets de la Communauté flamande et les arrêtés du Gouvernement flamand relatifs aux matières visées à l'article 127, § 1er, de la Constitution, n'ont "force de loi" que dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (article 127, § 2, de la Constitution).

En ce qui concerne plus précisément l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, celle-ci est imposée, par les articles 3 et 4 du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 20 novembre 1972 fixant l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, aux institutions publiques et services assimilés, aux institutions "de l'enseignement public et subventionné", et

.../...

aux associations et institutions subventionnées par l'Etat (1).

Il est à noter que, même à l'intérieur de la région de langue néerlandaise, l'orthographe officielle de la langue néerlandaise n'est pas rendue obligatoire à l'égard des particuliers. Nonobstant l'absence de toute contrainte, les règles en cause ont néanmoins un caractère normatif, ou visent, en d'autres termes, à régler les actes des sujets de droit : l'efficacité des règles est obtenue, en l'occurrence, non pas par leur caractère obligatoire, mais par l'utilité qu'a pour les citoyens une orthographe respectée par tous (2).

(1) Au cours des travaux préparatoires du décret du 20 novembre 1972, il a été présumé qu'on entendait par là les institutions et fonctionnaires au sens le plus large du terme (administrations et services publics, enseignement, armée, justice, notaires, concessionnaires de services publics, etc. à Bruxelles-Capitale et dans la région de langue néerlandaise) (rapport fait au nom de la "Commissie voor taalwetgeving en taalbescherming", Doc. parl., Conseil culturel flamand, 1971-72, n° 34-2, pp. 2 et 3; voir également la déclaration de M. Coens, rapporteur, Ann. parl., Conseil culturel flamand, 17 octobre 1972, p. 27). Dans la mesure où sont visées ainsi des institutions et des services qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 127, § 2, de la Constitution, cette hypothèse de départ ne se justifie pas au regard de la Constitution.

(2) P. Orianne, Introduction au système juridique, Bruxelles - Louvain-la-Neuve, 1982, 43 et 263-264.

Vu sous cet angle, l'effet des règles édictées par le Gouvernement flamand en ce qui concerne l'orthographe et la grammaire s'étend au delà des limites territoriales définies à l'article 127, § 2, de la Constitution. Au delà de ces limites, il est vrai, ces règles n'ont pas "force de loi", mais elles offrent néanmoins aux utilisateurs de la langue néerlandaise une ligne directrice officielle. Les personnes concernées ont tout intérêt à s'y conformer. Si elles ne le font pas, elles n'enfreignent certes pas une norme dont le respect est sanctionné en droit, mais elles n'en commettent pas moins des erreurs de langage.

Par conséquent, l'"utilité" des règles énoncées dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996 à l'égard des services de la Commission communautaire commune, ne doit plus être établie par l'autorité.

Il est toutefois loisible à l'autorité compétente de la Commission communautaire commune de conférer à ces règles une force obligatoire identique à celle qu'elles ont déjà à l'égard de certains services et institutions flamands. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune peut ainsi prévoir que ces règles s'appliquent aux services et, en fait, également aux institutions de la Commission communautaire commune. Le Collège réuni tient sa compétence à cet effet de l'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, selon lequel l'article 40, §§ 1er et 2, est applicable aux membres du personnel transférés au Collège réuni.

.../...

En vertu de ces dispositions légales, le Collège réuni est habilité à régler le fonctionnement des services et institutions relevant de son autorité.

La question de savoir s'il est souhaitable de conférer un caractère obligatoire en droit aux règles concernées en matière d'orthographe et de grammaire de la langue néerlandaise, est une question politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Les arrêtés du Comité des Ministres de l'Union linguistique néerlandaise et le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 20 novembre 1972, qui constituent le fondement légal de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996, ne procurent aucun fondement légal à l'arrêté en projet.

Mieux vaudrait, dès lors, omettre les références à ces arrêtés et à ce décret.

2. L'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises procurant le fondement légal au projet, il conviendrait de remplacer, dans le premier alinéa du préambule, les mots "l'article 40" par les mots "l'article 79".

.../...

3. Conformément aux règles de la légistique formelle et puisque les Ministres agissent en l'espèce en tant que "Membres du Collège réuni", il y aurait lieu d'écrire, dans le dernier alinéa, "Sur la proposition des Membres du Collège réuni compétents pour la politique d'aide aux personnes et la fonction publique" au lieu de "Sur proposition des Ministres chargés de la fonction publique".

La même observation vaut également en ce qui concerne l'article 3.

Article 1er.

L'effet territorial des arrêtés du Gouvernement flamand serait respecté de manière optimale, si les règles consacrées par l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996 en matière d'orthographe et de grammaire étaient rendues applicables, et non l'arrêté en tant que tel.

Il est permis de se demander, en outre, s'il ne serait pas préférable de faire appliquer la réglementation envisagée non seulement par les "services" de la Commission communautaire commune, mais également par ses "institutions".

On écrira dès lors :

"Les services et institutions de la Commission communautaire commune appliquent les règles édictées en

.../...

matière d'orthographe et de grammaire de la langue néerlandaise par l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996 fixant l'orthographe officielle de la langue néerlandaise".

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

L. HELLIN,
A. VANDENDRIESSCHE,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

G. BAETEMAN.