FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.817/AG
DU 3 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par Président de la Chambre des Représentants, le 12 janvier 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (*), sur une proposition de loi spéciale "modifiant les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, en ce qui concerne la propagande électorale dans les communes à facilités" (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 52 1703/1),

a donné l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.817/AV
VAN 3 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 12 januari 2009 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, wat de verkiezingspropaganda in de faciliteitengemeenten betreft" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52 1703/1),

heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

I. Portée de la proposition

La proposition de la loi spéciale [1] a pour objet d'insérer dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, un article 49/3.

Selon ses auteurs, au moment des élections,

> "[d]urant cette période (des élections), on constate qu'une grande partie de la propagande électorale est diffusée dans une autre langue que celle de la région linguistique" [2]

et,

> "Ces campagnes se caractérisent donc par la diffusion d'une propagande électorale - associant tracts et affiches à d'autres supports de campagne - rédigée dans une langue qui n'est pas celle de la région linguistique" [3].

Ils proposent de mettre fin à cette situation:

> "C'est pourquoi nous estimons qu'il faut prendre des mesures pour contrecarrer cette évolution. Un des moyens d'y arriver est de réglementer l'emploi des langues en matière de propagande électorale". [4]

Selon l'article 49/3, alinéa 1er, proposé (article 2 de la proposition):

> "Les partis politiques, les listes, les candidats ainsi que les tiers qui font de la propagande pour des partis politiques, des listes ou des candidats, emploient, dans le cadre des élections organisées dans 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, dans leur propagande électorale au sens de l'article 4 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis

---

(1) *Doc. parl.,* Chambre, 2008-2009, n/ 52-1703/1.

(2) Développements, alinéa 1er.

(3) Développements, alinéa 3.

(4) Développements, alinéa 7.

> politiques, exclusivement le français dans la région de la langue française et le néerlandais dans la région de langue néerlandaise".

L'alinéa 2 du même article proposé contient une disposition pénale.

Cette proposition doit être lue conjointement avec la proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, en ce qui concerne la propagande électorale [5].

II. Examen de la proposition

Les deux propositions à l'examen visent à imposer aux partis politiques, listes, candidats et tiers, l'emploi exclusif du néerlandais ou du français pour toute propagande électorale.

Il résulte cependant de ses articles 30 et 129 que la Constitution n'autorise une législation linguistique que dans des matières limitativement énumérées. Elle ne permet pas au législateur d'adopter des dispositions relatives à l'emploi des langues par les particuliers lorsque ceux-ci s'adressent à d'autres particuliers ou au public en général [6]. Cela vaut, notamment, pour la propagande électorale, ainsi que l'ont déjà relevé les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État:

> "au regard des articles 30 et 129 de la Constitution ainsi que de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à la notion de «matières administratives» [7], un candidat aux élections communales, lorsqu'il rédige un programme électoral ou s'adresse à ses électeurs potentiels, n'exerce pas une fonction administrative et ne participe pas

---

(5) *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 52-1702/1, proposition examinée ce même jour sous le n/ 45.816/AG-AV.

(6) Voir l'avis 40.570/VR, donné le 27 juin 2006 sur une proposition de décret "houdende de regeling van het taalgebruik inzake bepaalde voor het publiek bestemde berichten, mededelingen en formulieren", *Doc. parl.*, Vl. P., 2005-2006, n/ 846/2, pp. 5 à 10.

(7) *Note de bas de page n/1 de l'avis cité*: Arrêts n[os] 17 du 26 mars 1986 (considérant 3.B.4.c) et 70 du 14 décembre 1988 (considérant B.5.b).

non plus à l'élaboration d'un acte administratif. Il s'ensuit que l'imposition à des particuliers de l'emploi d'une langue lorsqu'ils s'adressent à la population échappe tant à la compétence du législateur fédéral qu'à celle du législateur communautaire [8] et qu'aucune langue n'est ni ne pourrait être imposée par le législateur aux personnes qui se présentent aux élections communales pour leurs communications aux électeurs" [9].

La proposition est donc inconstitutionnelle.

---

(8) *Note de bas de page n/2 de l'avis cité*: Voir, en ce sens, l'avis 21.512/8, donné le 5 mai 1992, sur une proposition de décret "houdende regeling van het taalgebruik inzake bepaalde voor het publiek bestemde mededelingen". *(Doc. parl*., Vl. Raad, BZ 1992, n/ 60/2).

(9) Avis 36.216/VR, donné le 10 décembre 2003 sur des amendements à la proposition de loi devenue la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales aux étrangers, en particulier l'observation 2.3.4, *Doc. parl*., Sénat, 2003-2004, n/ 3-13/8, p. 3. Voy. également l'avis 36.606/3, donné le 9 mars 2004 sur une proposition de décret "houdende invoeging van een artikel 3*bis* in het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij verkiezingen", en particulier l'observation 4.3.2, *Doc. parl.*, Vl. P., 2002-2003, n/ 1539/2.

I. Strekking van het voorstel

Het voorstel van bijzondere wet [1] strekt ertoe in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, een artikel 49/3 in te voegen.

Volgens de indieners van het voorstel stelt men vast dat, wanneer er verkiezingen worden gehouden

> "heel wat verkiezingspropaganda in deze periode (van verkiezingen) in een andere taal dan de taal van het taalgebied wordt verspreid" [2]

en dat

> "(dit) (...) dan ook gepaard (gaat) met het verspreiden van verkiezingspropaganda - zowel pamfletten, affiches als ander verkiezingsmateriaal - die is opgesteld in een taal die niet deze van het taalgebied is" [3].

Ze stellen voor een einde te maken aan die situatie:

> "Vandaar dat de indieners van dit wetsvoorstel van oordeel zijn dat maatregelen moeten worden getroffen om deze ontwikkeling tegen te gaan. Één van de mogelijkheden om daartoe over te gaan, bestaat in het invoeren van een regeling omtrent het taalgebruik inzake verkiezingspropaganda" [4].

Het voorgestelde artikel 49/3, eerste lid (artikel 2 van het voorstel), luidt als volgt:

> "Politieke partijen, lijsten, kandidaten evenals derden die propaganda voeren voor politieke partijen, lijsten of kandidaten, gebruiken in het kader van de verkiezingen die gehouden worden in 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, in hun verkiezingspropaganda bedoeld in artikel 4 van de wet van 4 juli 1989 betreffende

---

(1) *Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1703/1.

(2) Toelichting, eerste alinea.

(3) Toelichting, derde alinea.

(4) Toelichting, zevende alinea.

de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, uitsluitend het Nederlands in het Nederlandse taalgebied en het Frans in het Franse taalgebied".

Het tweede lid van hetzelfde voorgestelde artikel bevat een strafbepaling.

Dat voorstel moet gelezen worden in samenhang met het voorstel van wet tot wijziging van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, wat de verkiezingspropaganda betreft [5].

II. Onderzoek van het voorstel

De voorliggende voorstellen strekken ertoe de politieke partijen, lijsten, kandidaten en derden, op te leggen uitsluitend het Nederlands of het Frans te gebruiken voor alle verkiezingspropaganda.

Uit de artikelen 30 en 129 van de Grondwet blijkt evenwel dat de Grondwet alleen taalwetgeving toestaat in een aantal exhaustief opgesomde aangelegenheden. Zij staat de wetgever niet toe bepalingen betreffende het taalgebruik van particulieren uit te vaardigen wanneer deze zich richten tot andere particulieren of tot het publiek in het algemeen [6]. Dat geldt inzonderheid voor verkiezingspropaganda, zoals daarop reeds gewezen is door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State:

"Daarenboven oefent uit het oogpunt van de artikelen 30 en 129 van de Grondwet en van de rechtspraak van het Arbitragehof betreffende het begrip «bestuurszaken» [7], een kandidaat voor de gemeenteraadsverkiezingen wanneer hij een verkiezingsprogramma opstelt of zich tot zijn potentiële kiezers richt, geen administratieve functie uit of neemt hij niet deel aan de totstandkoming van een

---

(5) *Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1702/1, een voorstel dat eveneens vandaag is onderzocht onder het nr. 45.816/AG-AV.

(6) Zie advies 40.570/VR, gegeven op 27 juni 2006 over een voorstel van decreet houdende de regeling van het taalgebruik inzake bepaalde voor het publiek bestemde berichten, mededelingen en formulieren, *Parl. St.*, Vl. P., 2005-2006, nr. 846/2, blz. 5 tot 10.

(7) *Voetnoot 1 uit het geciteerde advies*: Arresten nrs. 17 van 26 maart 1986 (overweging 3.B.4.c.) en 70 van 14 december 1988 (overweging B.5.b.).

bestuurshandeling. Daaruit volgt dat het opleggen aan particulieren van het gebruik van een bepaalde taal wanneer zij zich tot de bevolking richten niet behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever noch tot die van de wetgever van een gemeenschap [8] en dat het gebruik van geen enkele taal opgelegd is of kan worden opgelegd door de wetgever aan personen die kandidaat zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen wat hun mededelingen aan de kiezers betreft" [9].

Het voorstel is dus ongrondwettig.

---

(8) *Voetnoot 2 uit het geciteerde advies*: Zie in deze zin advies 21.512/8 dat op 5 mei 1992 is uitgebracht over een voorstel van decreet "houdende regeling van het taalgebruik inzake bepaalde voor het publiek bestemde mededelingen" (*Gedr. St.*, Vlaamse Raad, BZ 1992, nr. 60/2).

(9) Advies 36.216/VR, gegeven op 10 december 2003 over amendementen op het voorstel van wet dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2004 tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen, meer bepaald opmerking 2.3.4., *Parl. St.*, Senaat, 2003-2004, nr. 3-13/8, blz. 3. Zie ook advies 36.606/3, gegeven op 9 maart 2004 over een voorstel van decreet houdende invoeging van een artikel 3*bis* in het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij verkiezingen, meer bepaald opmerking 4.3.2, *Parl. St.*, Vl. P., 2002-2003, nr. 1539/2.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	
Messieurs de Heren	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH, P. BARRA,	
	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, M. TISON, G. de LEVAL,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier. griffier.

Les rapports ont été rédigés par MM. X. DELGRANGE, premier auditeur, et B. STEEN, autiteur.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE, eerste auditeur, en B. STEEN, auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN