

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.490/AV
VAN 24 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, algemene vergadering, op 6 april 2011 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 juni 2011 en, met toepassing van artikel 85 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, nogmaals verlengd tot 21 juni 2011 (AV) ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet “tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”, 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 85bis.

I. STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (Taalwet Bestuurszaken), en de gewone van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

1.1. In de eerste plaats strekt het ontwerp ertoe, door een wijziging van artikel 15, § 1, derde lid, tweede zin, en artikel 27, tweede lid, Taalwet Bestuurszaken, te bepalen dat de taalkennis, nodig voor een benoeming of bevordering in een ambt, in een aantal gevallen, niet meer vóór de toelatings- of bevorderingsexamens bewezen moet worden, maar dat het volstaat de taalkennis te bewijzen vóór de benoeming of bevordering. Tevens wordt de voorwaarde geschrapt dat het bewijs van de taalkennis door een examen dient te worden geleverd. Volgens de memorie van toelichting is het de bedoeling “dat voor de laagste niveaus de taalkennis bewezen zal kunnen worden tijdens een interview”.

De versoepeling van de examenvereiste geldt voor de kennis van de taal van het gebied in de ambten van de plaatselijke diensten in het Nederlandse taalgebied ¹ (art. 15, § 1) resp. de plaatselijke diensten van de randgemeenten ² (art. 27, tweede lid).

1.2. Op de tweede plaats strekt het ontwerp ertoe, door een wijziging van artikel 53 Taalwet Bestuurszaken en artikel 43 van de gewone wet van 9 augustus 1980, een einde te maken aan de exclusieve bevoegdheid van Selor om de bewijzen inzake taalkennis uit te reiken. Voortaan zal de Vlaamse Regering bepalen welke instanties bevoegd zijn om de bewijzen van taalkennis uit te reiken, alsook de voorwaarden vaststellen waaraan die bewijzen moeten voldoen. Tevens zal de Vlaamse Regering in een uitvoeringsbesluit de voorwaarden bepalen voor de erkenning van bewijzen van taalkennis uitgereikt door andere instanties. Ten slotte wordt ook de verplichting geschrapt voor de bevoegde overheid om overleg te plegen met Selor bij de organisatie van de opleidingen (wijziging van artikel 53bis Taalwet Bestuurszaken).

Aldus valt de exclusieve bevoegdheid van Selor weg voor de bewijzen van taalkennis op grond van de Taalwet Bestuurszaken, respectievelijk voor de bewijzen van taalkennis binnen de gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten van de Vlaamse Regering.

¹ Hierin zijn inbegrepen de diensten van de zogenaamde taalgrensgemeenten, bedoeld in artikel 8 Taalwet Bestuurszaken.

² De randgemeenten zijn de gemeenten bedoeld in artikel 7 Taalwet Bestuurszaken, zijnde de zes aan het tweetalige gebied grenzende gemeenten met een bijzondere taalregeling.

1.3. In de derde plaats strekt het ontwerp ertoe, door een wijziging van artikel 53 Taalwet Bestuurszaken en artikel 43 van de gewone wet van 9 augustus 1980 te bepalen dat het niveau van taalkennis dat moet bewezen worden steeds afhankelijk is “van de aard van de uitgeoefende functie”.

1.4. Ten slotte bevat het ontwerp een overgangsbepaling waardoor de door Selor uitgereikte bewijzen van taalkennis geldig blijven.

2. Luidens de toelichting is het ontwerp van decreet nodig om te voldoen aan het arrest 65/2006 van 3 mei 2006 van het Grondwettelijk Hof enerzijds (2.1), en aan het recht van de Europese Unie anderzijds (2.2).

2.1. In arrest 65/2006 heeft het Grondwettelijk Hof, in antwoord op prejudiciële vragen van de Raad van State, onder meer geoordeeld dat artikel 53 Taalwet Bestuurszaken de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt:

- doordat het niet toestaat dat de kandidaten voor een ambt van lid van het onderwijzend personeel in een Franstalige gemeentelijke basisschool van een randgemeente, die voor de bevoegde examencommissie het bewijs hebben geleverd van “grondige kennis verplichte tweede taal Nederlands in het lager onderwijs”, worden vrijgesteld van het door Selor georganiseerde examen;
- doordat het geen bepaling bevat die de Koning machtigt Selor toe te staan het niveau van de taalkennis aan te passen aan de aard van de functie die wordt uitgeoefend door een lid van het onderwijzend personeel in een Franstalige gemeentelijke basisschool van een randgemeente.

Uit de vaststelling dat het genoemde artikel 53 in het geval van de in de zaak voor het Grondwettelijk Hof beoogde gemeentelijke ambtenaren (met name leerkrachten in een Franstalige school) aangepast moet worden, lijkt in de memorie van toelichting de algemene conclusie te worden afgeleid dat artikel 53 aangepast moet worden enerzijds om een einde te maken aan de exclusieve bevoegdheid van Selor om de bewijzen inzake taalkennis uit te reiken en anderzijds om in alle gevallen mogelijk te maken het niveau van de taalkennis aan te passen aan de aard van de uitgeoefende functie.

2.2. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de Europese Commissie van mening is dat het exclusief vereisen van het bewijs van taalkennis uitgereikt door Selor, een discriminatie vormt die verboden is bij artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de

Europese Unie en verordening 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. De toelichting maakt duidelijk dat de machtiging aan de Vlaamse Regering om de instanties te bepalen die de taalbewijzen kunnen uitreiken, moet toelaten om ook taalattesten uitgereikt door buitenlandse instanties te erkennen.

De vraag of de nieuwe regelgeving in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie, zal moeten worden beantwoord bij het onderzoek van het uitvoeringsbesluit.

II. BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE DECREETGEVER

3. De vraag rijst of de Vlaamse decreetgever bevoegd is om een regeling uit te werken over het niveau van de taalkennis dat van de hoger genoemde ambtenaren kan worden geëist, enerzijds, en om een regeling uit te werken over het bewijs van de taalkennis, anderzijds.

4. De indieners van het ontwerp gaan ervan uit dat het ontwerp zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt (zie artikel 1 ontwerp). Volgens de memorie van toelichting zou het gaan om de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten inzake het administratief en geldelijk statuut van hun personeel (art. 87, § 3, Bijzondere wet tot hervorming der instellingen), om de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCWM's (art. 5, § 1, II, 2°, Bijzondere wet tot hervorming der instellingen) en om de bevoegdheid van de gewesten inzake de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen (art. 6, § 1, VIII, 1°, Bijzondere wet tot hervorming der instellingen). De materiële bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap waar het ontwerp op steunt gelden voor alle diensten van de Vlaamse Regering (waar ook gelokaliseerd), en voor de lokale besturen (gemeenten, OCMW's, provincies) in het gehele Nederlandse taalgebied.³

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de indieners van het ontwerp ervan uitgaan dat de bepalingen in de Grondwet over de bevoegdheidsverdeling inzake de regeling van het taalgebruik niet van toepassing zijn op het ontwerp omdat dit uitsluitend een regeling van de taalkennis inhoudt. Volgens de indieners dient een regeling van het vereiste niveau van taalkennis en van het bewijs van de taalkennis niet te worden gekwalificeerd als een regeling van het taalgebruik, doch veeleer als een regeling van een voorwaarde om een bepaald ambt te mogen

³ Voor de gemeenten en provincies volgt dit uit artikel 6, § 1, VIII, BWHI, in samenhang met de artikelen 2 en 19, § 3, BWHI. Voor de OCMW's volgt dit uit artikel 5, § 1, II, BWHI in samenhang met artikel 128 G.W.

uitoefenen. Deze regeling zou dan ook behoren tot de bevoegdheid van de wetgever die de toegangsvoorwaarden voor dat ambt regelt. Zo zou het regelen van (het bewijs van) de taalkennis van onderwijzend personeel deel uitmaken van de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs; het regelen van de taalkennis van het gemeenschaps- en gewestpersoneel zou behoren tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid om het administratief statuut van het personeel te bepalen; en het regelen van de taalkennis van het gemeente- en provinciepersoneel zou behoren tot de gewestbevoegdheid inzake het organieke statuut van de lokale besturen.

5. De Raad van State kan deze visie evenwel niet bijtreden. De Grondwet zelf houdt een exhaustieve verdeling in van de bevoegdheden inzake de regeling van het taalgebruik (A). Alhoewel zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State, afdeling Wetgeving, zelf er reeds op hebben gewezen dat de regeling van het taalgebruik kan worden onderscheiden van de regeling van de taalkennis (B), hebben zij eerder ook reeds aangegeven dat de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen in beginsel tevens bevoegd is om de taalkennis te regelen (C). In het licht van deze inzichten zal de Raad het voorliggende ontwerp onderzoeken (D).

A. De bevoegdheidsverdeling inzake de regeling van het taalgebruik

6. De bevoegdheidsverdeling inzake de regeling van het gebruik der talen is uitdrukkelijk in de Grondwet zelf bepaald.

Artikel 129, § 1, van de Grondwet bepaalt dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd zijn om bij decreet het gebruik der talen te regelen in bestuurszaken, in het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen en voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.

Op grond van artikel 129, § 2, van de Grondwet, oefenen zij deze bevoegdheid uit in het Nederlandse taalgebied en in het Franse 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. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in paragraaf 1 geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;

- de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;
- de door de wet aangewezen federale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap.

Op grond van artikel 130 van de Grondwet is de Duitstalige Gemeenschap enkel bevoegd om het gebruik der talen te regelen voor het onderwijs, in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen.

Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat ook de federale wetgever op grond van zijn residuaire bevoegdheid het taalgebruik kan regelen in de aangelegenheden, bedoeld in artikel 129, § 1, van de Grondwet⁴. Dit impliceert dat de federale wetgever in deze aangelegenheden het taalgebruik kan regelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, in het Duitse taalgebied (met uitzondering van het gebruik der talen in het onderwijs) en in artikel 129, § 2, van de Grondwet bedoelde gemeenten, diensten en instellingen.

Overeenkomstig artikel 30 van de Grondwet is de federale wetgever bovendien bevoegd, op geheel het nationaal grondgebied, om het gebruik van de talen te regelen voor handelingen van het openbaar gezag, buiten de aangelegenheden genoemd in de artikelen 129 en 130 van de Grondwet, en voor gerechtszaken.

B. Het regelen van het taalgebruik en het regelen van de taalkennis zijn verschillende aangelegenheden

7. Elk van de hiervoor vermelde bepalingen heeft betrekking op het “regelen van het gebruik van de talen”. Volgens het Grondwettelijk Hof omvat het “regelen van het taalgebruik” “zowel het opleggen van het gebruik van een bepaalde taal als het verbod van het gebruik van een bepaalde taal, als het verbod het gebruik van een bepaalde taal te verbieden”.⁵

8. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de regeling van het taalgebruik en de regeling van de taalkennis verschillende aangelegenheden zijn. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof:

⁴ Zie bv. GrwH, nr. 12, 25 maart 1986. Zie ook R.v.St., Motte e.a., nr. 26.941, 30 september 1986.

⁵ GrwH nr. 17/1986, 26 maart 1986, 3.B.4.B.

- in de arresten nr. 17/86 van 26 maart 1986⁶ en nr. 18/90 van 23 mei 1990⁷ dat het regelen van de taalkennis van overheidsmandatarissen dient te worden gekwalificeerd als het regelen van verkiesbaarheidsvoorwaarden of van voorwaarden voor de uitoefening van politieke rechten en niet als bestuurszaken;
- in arrest nr. 62/2000 dat de wetgever niet het gebruik van de talen in gerechtszaken regelt wanneer hij de kennis van de tweede landstaal oplegt aan vrederechters en/of plaatsvervangende vrederechters en aan de hoofdgriffiers van de gerechtelijke kantons waarvan de taalgrensgemeenten deel uit maken⁸;
- in arrest nr. 65/2006 dat de wetgever niet het gebruik van talen in bestuurszaken regelt, wanneer hij een taalkennisvereiste voorschrijft ten aanzien van diegenen die in een ambt of betrekking benoemd of bevorderd kunnen worden in de plaatselijke diensten van de randgemeenten⁹.

9. Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in verenigde kamers in advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 reeds op algemene wijze het onderscheid tussen de regeling van het taalgebruik en de regeling van de taalkennis bevestigd. In het advies over het voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 15 december 2006 tot wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode stelde de Raad immers dat noch het opleggen van de kennis van een bepaalde taal noch het opleggen van de verplichting om de

⁶ GrwH nr. 17/86, 26 maart 1986, 3.B.5. “Voor zover artikel 2, § 2, van het aangevochten decreet verbiedt verkozen mandatarissen in die hoedanigheid de kennis op te leggen van een andere taal dan het Frans, regelt het de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen, en geen bestuurszaken”.

⁷ GrwH nr. 18/90, 23 mei 1990, B.16.3.1. “Vooraf dient nagegaan te worden of de bestreden bepalingen die aangelegenheid regelen. De artikelen 16 en 19 van de bestreden wet leggen respectievelijk aan de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en aan de gemeentemandatarissen, als voorwaarde voor de uitoefening van hun ambt, de kennis op van de taal van het taalgebied waarin hun gemeente gelegen is. De aangevochten bepalingen stellen, in de zin van artikel 4 van de Grondwet, voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan voor de uitoefening van politieke rechten, ten deze de uitoefening van politieke mandaten op lokaal vlak. De vaststelling van voorwaarden noodzakelijk voor de uitoefening van overheidsmandaten betreffende de gemeentelijke instelling en de organieke inrichting van de O.C.M.W.'s ressorteert onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever, die met gewone meerderheid beslist. B 16.3.2. De artikelen 4, 5, 6, 7 en 12 van de aangevochten wet regelen het taalgebruik in bestuurszaken niet”.

⁸ GrwH nr. 62/2000, 30 mei 2000, B 6.3. “Uit de hiervoor vermelde parlementaire voorbereiding van de wet van 9 augustus 1963 blijkt dat de wetgever een verband heeft gelegd tussen het bestaan van faciliteiten in bestuurszaken in de taalgrensgemeenten en de vereiste kennis van de tweede landstaal van de vrederechters en/of plaatsvervangende vrederechters en van de hoofdgriffiers van de gerechtelijke kantons waar die gemeenten deel van uitmaakten. Die maatregel, die is geconcretiseerd in de artikelen 46 en 53, § 5, van de gerechtstaalwet, regelt in werkelijkheid niet het gebruik van de talen in gerechtszaken, maar maakt het mogelijk dat de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken worden nageleefd bij het stellen van handelingen van administratieve aard, die tot de bevoegdheden van de kantonale rechtscolleges behoren”.

⁹ GrwH nr. 65/2006, 3 mei 2006, B.16. “Artikel 27 van de bestuurstaalwet regelt niet het gebruik der talen doch schrijft een taalkennisvereiste voor ten aanzien van diegenen die in een ambt of betrekking benoemd of bevorderd kunnen worden in de plaatselijke diensten van de randgemeenten”.

bereidheid aan te tonen een bepaalde taal aan te leren, kunnen beschouwd worden als een regeling van het taalgebruik¹⁰.

In arrest 101/2008 van 10 juli 2008 betreffende het zo-even genoemde decreet oordeelt ook het Grondwettelijk Hof dat de bestreden bepalingen inzake de bereidheid om Nederlands te leren een persoon niet verplichten die taal te gebruiken, zodat ze zeker geen afbreuk doen aan de vrijheid van taalgebruik, zoals die is gewaarborgd bij artikel 30 G.W.¹¹.

C. De bevoegdheid om de taalkennis te regelen als corrolarium van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen

10. Het feit dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de regeling van het taalgebruik en de regeling van de taalkennis, betekent evenwel niet dat de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen een andere overheid is dan deze die bevoegd is om de taalkennis te regelen. Integendeel, in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt uitgegaan van een bevoegdheidsrechtelijke samenhang tussen het gebruik der talen en de taalkennis.

11. In het reeds vermelde arrest nr. 65/2006 van 3 mei 2006 waaraan het voorgelegde ontwerp van decreet gedeeltelijk uitvoering wil geven door artikel 53 van de Taalwet Bestuurszaken te wijzigen, stelt het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk (cursivering toegevoegd):

“Artikel 27 van de bestuurstaalwet regelt niet het gebruik van de talen doch schrijft een taalkennisvereiste voor ten aanzien van diegenen die in een ambt of betrekking benoemd of bevorderd kunnen worden in de plaatselijke diensten van de randgemeenten. Die bepaling is *een noodzakelijk corrolarium* van artikel 23 van de bestuurstaalwet en kan bijgevolg evenmin in strijd zijn met artikel 30 van de Grondwet”¹².

¹⁰ Advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 Raad van State, afdeling Wetgeving over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Parl.St.*, VI. Parl. 2005-2006, nr. 824/1, 49-50.

¹¹ GrwH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.18.1.

¹² GrwH, nr. 65/2006, 3 mei 2006, B.16.

In dit arrest stelt het Hof dan ook dat de wetgever “de Koning” moet machtigen om Selor toe te staan het niveau aan te passen aan de functie¹³.

12. In dit verband kan eveneens arrest nr. 121/2003 van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2003 worden geciteerd:

“B.4. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de gelijke behandeling waarin de voormelde bepalingen, volgens de interpretatie waarnaar de verwijzende rechter verwijst, zouden voorzien voor de gemeenten gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de gemeenten gelegen in het Franse taalgebied : wat de in het geding zijnde benoemingen betreft, zouden die bepalingen, noch voor de ene, noch voor de andere, benoemingscriteria vaststellen inzake het onderricht van de tweede taal, terwijl de eerstvermelde gemeenten, in het kader van dat onderricht, gehouden zijn tot striktere verplichtingen dan de laatstvermelde gemeenten.

B.5.1. Het Hof stelt voorafgaandelijk vast dat artikel 30, eerste lid, 7°, van het decreet van 6 juni 1994 bepaalt dat de kandidaat, om vast benoemd te kunnen worden, moet voldoen « aan de wets- en reglementsbepalingen in verband met de taalwetten », wat onder meer verwijst naar de artikelen 9 tot 16 van de in het geding zijnde wet van 30 juli 1963; artikel 10 verplicht het onderricht van de tweede taal in de lagere scholen van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad; krachtens artikel 14 is de vereiste volgens welke dat onderricht moet worden verstrekt door een onderwijzer die het bewijs van zijn grondige kennis van die taal heeft geleverd alleen van toepassing op de scholen waar het onderricht van de tweede taal wettelijk verplicht is.

B.5.2. Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, vloeit de situatie waarin de betrokken gemeenten zich bevinden, voort uit de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling : aangezien het gebruik van de talen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ressorteert onder de bevoegdheid van de federale wetgever - die van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt door voormelde wet van 30 juli 1963 aan te nemen, zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid door de prejudiciële vraag ter discussie wordt gesteld - zou het decreet van 6 juni 1994, in zoverre het zich ertoe beperkt naar de federale wetgeving te verwijzen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kunnen schenden”.

Uit dit arrest valt af te leiden dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat de voorwaarden inzake vereiste taalkennis, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die worden opgelegd bij de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever.

¹³ Zie ook M. Van De Putte en J. Clement, “Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs”, *T.O.R.B.* 2006-2007, 233. De federale minister van Binnenlandse Zaken was van mening dat de bijzondere wetgever moet optreden om gevolg te geven aan het arrest in de rand- en taalgrensgemeenten (antwoord van de minister op de mondelinge vraag nr. 13489 van de heer E. Libert, *Parl.Hand.*, Kamer, 10 januari 2007, nr. 1154).

13. Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat de bevoegdheid om taalkennis te regelen in beginsel ¹⁴ een corrolarium is van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen. Precies omdat de regeling van de taalkennis dient te worden afgestemd op de regeling inzake het taalgebruik, ziet de Raad niet in dat ter zake twee verschillende overheden bevoegd zouden kunnen zijn.

14. De stelling van de indieners van het ontwerp dat een regeling van het vereiste niveau van taalkennis en van het bewijs van de taalkennis dient te worden gekwalificeerd als een regeling van een voorwaarde om een bepaald ambt te mogen uitoefenen, kan dan ook niet worden bijgetreden.

Aan de overheid die bevoegd is om het taalgebruik te regelen komt het toe om ook het niveau van taalkennis te bepalen dat vereist is om aan de verplichting inzake het taalgebruik te kunnen voldoen en om te bepalen op welke wijze het bewijs van de vereiste taalkennis kan worden geleverd. Voor zover de federale wetgever krachtens de Grondwet bevoegd is om het taalgebruik te regelen is diezelfde federale wetgever tevens bevoegd om de taalkennis te regelen. Voor zover evenwel de Gemeenschappen krachtens de Grondwet bevoegd zijn om het taalgebruik te regelen, zijn zij tevens bevoegd om de taalkennis als een corrolarium te regelen.

15. Deze conclusie wordt niet tegengesproken door de arresten 17/86, 18/90 en 62/2000 van het Grondwettelijk Hof, hoger vermeld onder nr. 8.

In de eerste twee van deze arresten heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen betreffende de taalkennis in de betrokken wetgevingen niets te maken hadden met het gebruik van de talen in bestuurszaken, omdat het ging om voorwaarden voor de uitoefening van politieke mandaten, een aangelegenheid die door de Grondwet uitsluitend is toevertrouwd aan de wetgever, *in casu*, ten aanzien van de politieke mandaten op het niveau van de gemeenten en van de OCMW's en op het ogenblik dat de betrokken wetgevingen zijn aangenomen, de federale wetgever.

In arrest nr. 17/86 heeft het Hof immers duidelijk het volgende aangegeven:

“De decretale wetgever is dus onbevoegd om de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen te regelen, zowel rechtstreeks, als door het opleggen van voorwaarden die, hoewel voorgesteld als voorwaarden voor de uitoefening van of de toegang tot een openbaar mandaat, wegens hun aard, dienen te worden beschouwd als

¹⁴ Zie evenwel *infra* nr. 15.

gelijkwaardig aan werkelijke verkiesbaarheidsvoorwaarden. Dit is het geval voor de talenkennis van een overheidsmandataris.

Artikel 59*bis* van de Grondwet, zowel op zichzelf beschouwd als samen gelezen met de artikelen 3*bis* en 23, doet geen afbreuk aan de bevoegdheid die aan de nationale wetgever is toegekend m.b.t. de verkiesbaarheidsvoorwaarden, met name door de artikelen 4 en 108 van de Grondwet”¹⁵.

In arrest 18/90 bevestigt het Hof deze rechtspraak:

“De artikelen 16 en 19 van de bestreden wet leggen respectievelijk aan de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en aan de gemeentemandatarissen, als voorwaarde voor de uitoefening van hun ambt, de kennis op van de taal van het taalgebied waarin hun gemeente gelegen is.

De aangevochten bepalingen stellen, in de zin van artikel 4 van de Grondwet, voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan voor de uitoefening van politieke rechten, ten deze de uitoefening van politieke mandaten op lokaal vlak.

De vaststelling van voorwaarden noodzakelijk voor de uitoefening van overheidsmandaten betreffende de gemeentelijke instelling en de organieke inrichting van de O.C.M.W.'s ressorteert onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever, die met gewone meerderheid beslist”¹⁶.

In arrest 62/2000 hebben de bestreden bepalingen betrekking op de taalkennis van de leden van de rechterlijke orde en wijzigen deze bepalingen de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken. De federale wetgever die bij gewone meerderheid beslist, is krachtens de artikelen 30 en 151 van de Grondwet uitsluitend bevoegd om de voorwaarden te bepalen voor de benoeming van de leden van de rechterlijke orde, met inbegrip van de voorwaarden wat betreft de taalkennis¹⁷. Net als voor de politieke gezagsdragers, heeft de Hof, in het licht van die bevoegdheden die overeenkomstig de Grondwet worden toegekend, dus geoordeeld dat alleen de federale wetgever bevoegd was om, bij gewone meerderheid, de voorwaarden inzake taalkennis te bepalen voor de benoeming van de leden van de rechterlijke orde, en dat derhalve de bestreden bepalingen, ook al hadden deze geen andere draagwijdte dan ervoor te zorgen dat de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken nageleefd worden, niet bedoeld waren om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen.

¹⁵ Overweging 3.B.5., derde en vierde alinea.

¹⁶ Overweging B.16.3.1., tweede tot derde alinea.

¹⁷ Zie overweging B.9. van het arrest, waaruit kan worden afgeleid dat de aangevochten bepalingen door het Hof geacht worden te zijn uitgevaardigd "ter uitvoering van" artikel 30 van de Grondwet.

Uit de drie aangehaalde arresten kan dus op geen enkele wijze worden afgeleid dat het Grondwettelijk Hof geoordeeld heeft dat de wetgever die bevoegd is inzake het gebruik der talen in bestuurszaken of in het onderwijs niet eveneens de wetgever is die bevoegd is inzake de taalkennis van respectievelijk het overheidspersoneel en de leden van het onderwijzend personeel, wanneer die kennis vereist is om de naleving van de taalwetgeving te waarborgen.

16. De Vlaamse wetgever heeft overigens tot op heden steeds gehandeld in overeenstemming met die interpretatie van de grondwetsbepalingen.

Dat het bepalen van de taalkennis de bevoegdheid inzake het gebruik der talen in bestuurszaken volgt, werd door de Vlaamse decreetgever zelf reeds uitdrukkelijk bevestigd in het decreet van 16 juni 1982. Dit decreet bepaalt dat niemand tot voorzitter, bijzitter of secretaris van een stembureau kan worden aangesteld indien hij de taal van het gebied niet kent. De tekst van dit decreet verwijst naar artikel 59bis, § 3, 1°, en § 4, G.W. (thans 129, § 1, 1°, en § 2, G.W.). De parlementaire voorbereiding geeft ook ondubbelzinnig aan dat de toepassing van dit decreet beperkt is tot de gemeenten zonder bijzonder taalstatuut.

Artikel 44, § 6, van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bepaalt dat, onverminderd artikel 72bis van de Nieuwe Gemeentewet, ieder die het mandaat van burgemeester, schepen of voorzitter van de raad uitoefent of waarneemt, moet beschikken over de kennis van de bestuurstaal die vereist is voor de uitoefening van het mandaat. Die voorwaarde van taalkennis is een voorwaarde voor de uitoefening van een politiek mandaat, welke aangelegenheid, rekening houdend met de arresten 17/86 en 18/90 van het Grondwettelijk Hof, door de gewestwetgever geregeld moet worden, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en rekening houdend met de uitzonderingen op die bevoegdheid, zoals blijkt uit laatstgenoemde bepaling¹⁸. Het Gemeentedecreet legt daarentegen geen enkele voorwaarde inzake taalkennis op aan de personeelsleden van de gemeentelijke administraties en dus ook niet, *a fortiori*, aan de personeelsleden van de gemeentelijke administraties van de facilititeitengemeenten, daar het Vlaams Parlement niet bevoegd is om het gebruik der talen in die laatste gemeenten te regelen.

17. Die conclusie wordt evenmin tegengesproken door de adviezen van de Verenigde Kamers van de Raad van State waarin het Vlaamse Gewest bevoegd werd geacht om aan

¹⁸ Artikel 72bis van de nieuwe gemeentewet waarnaar verwezen wordt in dat artikel van het Gemeentedecreet, is immers ingevoegd bij de zogenaamde pacificatiewet van 9 augustus 1988. Onverminderd die wet is de gewestwetgever bevoegd inzake provinciale en gemeentelijke instellingen.

kandidaten voor een sociale woning een verplichting inzake taalbereidheid op te leggen¹⁹, of om aan kandidaten-koeltechnici een vereiste inzake taalkennis op te leggen²⁰. In deze aangelegenheden zijn immers noch de federale wetgever, noch de gemeenschappen, op grond van de artikelen 129, § 1, en 130 van de Grondwet, bevoegd om het taalgebruik te regelen. De regeling van de (bereidheid tot) taalkennis is dan mogelijk voor zover ze ten nauwste verbonden is met een materiële bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest, en voor zover ze in overeenstemming is met de overige bepalingen van de Grondwet en van het internationaal en Europees recht, onder meer inzake het gelijkheidsbeginsel, de overige grondrechten en het beginsel van het vrij verkeer.²¹

D. Toepassing op het ontwerp van decreet

18. Uit de hiervoor beschreven inzichten inzake bevoegdheidsverdeling dienen de volgende besluiten te worden getrokken ten aanzien van het voorliggende ontwerp van decreet.

Voor wat betreft de aanpassing van de Taalwet Bestuurszaken in het licht van het arrest 65/2006 en de bezwaren van de Europese Commissie, is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd om het taalgebruik en dus ook de taalkennis te regelen van de diensten in het Nederlandse taalgebied, “waarvan de werking niet verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn”²², en met uitzondering van de “gemeenten of groepen van gemeenten palend aan

¹⁹ Advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 Raad van State, afdeling Wetgeving over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Parl.St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 824/1, 49-50.

²⁰ *In casu* ging het om de vereiste om kennis te hebben van de “Nederlandstalige terminologie inzake koeltechniek” Advies nr. 41.121/VR van 3 oktober 2006 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “inzake de certificering van koeltechnische bedrijven”.

²¹ Zo blijkt bv. uit het eerder vermelde advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 van de Verenigde Kamers van de Raad van State en uit het eerder vermelde arrest nr. 101/2008 van Grondwettelijk Hof van 10 juli 2008, dat het vereisen dat kandidaten voor een sociale woning Nederlands kennen, anders dan de bereidheid om die taal te kennen, strijdig zou zijn met artikel 23 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof stelde: “B.34.2. De verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, is niet onevenredig met dat doel omdat (...) hun geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis, noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd”

²² Zie hierover bv. GrwH, n° 95/2005, 25 mei 2005, B.11. “Geen enkele grondwets- of wetsbepaling heeft aan de gewesten de bevoegdheid toegekend om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen. Krachtens artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet, waarbij ‘de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn’ worden uitgezonderd van de bevoegdheid inzake het gebruik der talen die is toegekend aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, is de federale wetgever bevoegd gebleven om het gebruik der talen te regelen in de diensten van de provincie Luik, waarvan de werkkring verder reikt dan het Franse taalgebied”.

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” (art. 129, § 2, Grondwet).

De federale wetgever daarentegen is bevoegd voor de diensten in het Nederlandse taalgebied gevestigd, waarvan de werkring verder reikt dan dit taalgebied, voor de diensten gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en voor de rand- en taalgrensgemeenten²³.

Dat is de reden waarom de federale wetgever het gebruik der talen geregeld heeft van de diensten van de gemeenschappen en de gewesten waarvan de werkring hetzij twee taalgebieden bestrijkt (artikelen 35, 36, 40 en 41 van de gewone wet van 9 augustus 1980), hetzij volledig of gedeeltelijk gelokaliseerd is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (artikel 40 van de gewone wet van 9 augustus 1980 en artikelen 32 tot 36 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen), of in gemeenten met een bijzondere taalregeling (artikelen 38 en 39 van de gewone wet van 9 augustus 1980), alsook de taalkennis die vereist is om benoemd of bevorderd te worden in een ambt of betrekking in die diensten. Hij heeft ook bepaald dat alleen het Vast Wervingssecretariaat (Selor) bevoegd is om bewijzen omtrent de bij die bepalingen vereiste taalkennis uit te reiken (artikel 43 van de gewone wet van 9 augustus 1980 en artikel 34 van de wet van 16 juni 1989)²⁴.

19. In het licht hiervan dient in artikel 1 van het ontwerp enkel de gemeenschapsbevoegdheid te worden vermeld. Het Vlaams Gewest beschikt immers niet over enige bevoegdheid om het taalgebruik in bestuurszaken te regelen²⁵ en dus evenmin over het corrolarium ervan om aansluitend de taalkennis te regelen.

Artikel 2 van het ontwerp kan worden aangenomen met dien verstande dat het toepassingsgebied ervan beperkt dient te blijven tot de plaatselijke diensten in het Nederlandse taalgebied, met uitzondering van deze in de rand- en taalgrensgemeenten.

Artikel 3 van het ontwerp valt buiten de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever, aangezien het betrekking heeft op plaatselijke diensten van de randgemeenten. Deze bepaling dient te vervallen.

²³ Voor deze laatste categorie is een bijzondere meerderheid in de zin van artikel 129 en artikel 4 G.W. vereist.

²⁴ Zie advies nr. 13.623/VR van 9 juni 1980, *Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 619/1.

²⁵ Zie voetnoot 21.

De artikelen 4 en 5 van het ontwerp kunnen worden aangenomen met dien verstande dat hun toepassingsgebied beperkt dient te blijven tot de plaatselijke diensten in het Nederlandse taalgebied, met uitzondering van deze in de rand- en taalgrensgemeenten.

Artikel 6 wijzigt artikel 43 van de gewone wet van 9 augustus 1980. Aangezien deze bepaling enkel betrekking heeft op de bij de afdelingen I en II van deze wet vereiste taalkennis, namelijk van de diensten bedoeld in artikel 129, § 2, 1^{ste} en 2^{de} streepje, van de Grondwet, ressorteert deze nog steeds onder de uitdrukkelijke bevoegdheid van de federale wetgever. Artikel 6 dient te vervallen.

Overigens dient de toepassingsfeer *ratione loci* van artikel 7 van het ontwerp te worden herzien in het licht van de bovenstaande opmerkingen.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, P. LIENARDY,	kamervoorzitters,
Mevrouw de Heren	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH, J. VAN NIEUWENHOVE, L. DETROUX,	staatsraden,
	J. VELAERS, Y. DECORDT,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouwen	D. LANGBEEN, A. BECKERS,	hoofdgriffier griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en de Heer W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

R. ANDERSEN