

Rolnummer : 13
Arrest nr. 17 van 26 maart 1986

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschap van 26 juni 1984 "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française" (tot verzekering van de bescherming van het Franse taalgebruik voor de franstalige overheidsmandatarissen), ingesteld door de Vlaamse Executieve op 12 oktober 1984

Het Arbitragehof,

samengesteld uit

de heren voorzitters E. GUTT en J. DELVA,

Mevrouw en de heren rechters I. PETRY, W. CALEWAERT, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUTENS en M. MELCHIOR,

en de heer griffier L. POTOMS,

zitting houdende onder voorzitterschap van de heer J. DELVA,

heeft het volgende arrest gewezen :

## I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 10 oktober 1984, bij ter post aangetekende brief op 12 oktober 1984 verzonden, vraagt de Vlaamse Executieve het decreet van de Franse Gemeenschap van 26 juni 1984 "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française" (tot verzekering van de bescherming van het Franse taalgebruik voor de franstalige overheidsmandatarissen) te vernietigen.

In hetzelfde verzoekschrift wordt eveneens de schorsing van het bedoelde decreet gevorderd.

## II. RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 13 december 1984 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen overeenkomstig de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bericht voorgeschreven bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 januari 1985.

De kennisgevingen voorgeschreven bij de artikelen 59, § 2, en 113 van de organieke wet van 28 juni 1983 zijn gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 21 januari 1985 en aan de geadresseerden bezorgd op 22 januari 1985 blijkens de datum van het postmerk op de berichten van ontvangst.

Bij verzoekschrift van 15 februari 1985, dezelfde dag bij ter post aangetekende brief verzonden, vraagt de Minister-Voorzitter van de Executieve van de Franse Gemeenschap een verlenging van de bij artikel 69 van de organieke wet van 28 juni 1983 bepaalde termijn voor het indienen van een memorie.

Bij beschikking van 20 februari 1985 heeft de voorzitter in functie bedoelde termijn verlengd tot 4 maart 1985.

De Executieve van het Waalse Gewest heeft een memorie ingediend op 22 februari 1985.

De Executieve van de Franse Gemeenschap heeft een memorie ingediend op 1 maart 1985.

De Vlaamse Executieve heeft op 12 maart 1985 een conclusie en op 19 maart 1985 een aanvullende conclusie neergelegd ter griffie van het Hof.

De termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, is door het Hof met zes maanden verlengd bij beschikking van 28 maart 1985, en tot 12 april 1986 bij beschikking van 3 oktober 1985.

Bij arrest van 5 april 1985 heeft het Hof de vordering tot schorsing van het voormelde decreet van de Franse Gemeenschap van 26 juni 1984 verworpen.

De Vlaamse Executieve heeft op 18 april 1985 een tweede conclusie neergelegd ter griffie van het Hof.

De Executieve van het Waalse Gewest heeft op 20 mei 1985 een conclusie neergelegd ter griffie van het Hof.

Bij beschikking van 30 oktober 1985 heeft de voorzitter in functie de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 5 december 1985 heeft het Hof de zaak in staat van wijzen verklaard en de partijen verzocht zich nader te verklaren over de volgende vraag : "in hoeverre valt het werkelijke voorwerp van het aangevochten decreet, zoals het naar voren komt uit artikel 2, §§ 1 en 2, van het decreet, binnen de materiële bevoegdheid van de decretale wetgever zoals die is omschreven in artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet ?".

Bij dezelfde beschikking werd de dag van de terechtzitting bepaald op 7 januari 1986.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 9 en 11 december 1985 en aan de geadresseerden bezorgd op 10, 12 en 15 december 1985 blijkens de datum van het postmerk op de berichten van ontvangst; de advocaten van de partijen werden van de datum van de terechtzitting in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 9 december 1985 en aan de geadresseerden bezorgd op 10 december 1985, blijkens de datum van het postmerk op de berichten van ontvangst.

De Vlaamse Executieve heeft op 23 december 1985 een derde conclusie neergelegd ter griffie van het Hof.

De Executieve van het Waalse Gewest heeft op 7 januari 1986 een tweede conclusie neergelegd ter griffie.

De Executieve van de Franse Gemeenschap heeft op 7 januari 1986 een aanvullende memorie neergelegd ter griffie.

Ter terechtzitting van 7 januari 1986 :

- zijn verschenen : Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel, Mr. P. LEGROS en Mr. S. MOUREAUX, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Executieve van de Franse Gemeenschap, Kunstlaan 19 ad, 1040 Brussel, en Mr. M. PARDES, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Executieve van het Waalse Gewest, Kunstlaan 19 H, 1040 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers, de Heer F. DEBAEDTS en Mevrouw I. PETRY, verslag uitgebracht;

- werden voornoemde advocaten gehoord;

- werd de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

### III. IN RECHTE

#### 1. Onderwerp van het decreet.

1. Het bestreden decreet werd door de Franse Gemeenschapsraad op 26 juni 1984 goedgekeurd. Het werd op dezelfde datum bekrachtigd en afgekondigd, en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 juli 1984.

2. Het decreet beoogt luidens het opschrift ervan de bescherming van het gebruik van de Franse taal voor de franstalige overheidsmandatarissen.

Artikel 1 van het bestreden decreet bepaalt dat het toepasselijk is op :

1° alle openbare mandatarissen die franstalig zijn; er worden een aantal aanwijzingen of vermoedens van franstaligheid opgegeven;

2° alle vergaderingen, raden, colleges en organismen, geheel of gedeeltelijk samengesteld uit verkozen mandatarissen, en die gelegen zijn, hetzij in het eentalig Franse taalgebied, hetzij in het tweetalige gebied Brussel-hoofdstad en hun diensten geheel of gedeeltelijk in het Frans beheren, of die enigerlei binding met de Franse Gemeenschap hebben.

Artikel 2 bevat het eigenlijke onderwerp van het decreet en bepaalt:

1° dat het gebruik van de Franse taal geoorloofd is voor de mandatarissen en in de vergaderingen, raden, colleges en organismen, bedoeld in artikel 1;

2° dat het onvermogen om een andere taal dan de Franse te verstaan, te spreken of te schrijven in geen geval mag opgeworpen worden tegen de mandatarissen bedoeld in artikel 1, 1°, of

tegen hen die zitting hebben in de vergaderingen, raden, colleges en organismen bedoeld in artikel 1, 2°.

Artikel 3 draagt aan de Executieve van de Franse Gemeenschap uitvoeringsmaatregelen op.

Artikel 4 bepaalt bij wijze van overgangsmaatregel dat iedere beslissing, zelfs al is ze van jurisdictionele aard, die werd genomen voor de afkondiging van het decreet en die in strijd is met de rechten welke het erkent, dient te worden beschouwd als zijnde zonder enig rechtsgevolg.

Artikel 5 bepaalt de strafsancities bij overtreding van het decreet.

Artikel 6 bepaalt de datum van inwerkingtreding van het decreet.

## 2. Wat de ontvankelijkheid van de memories en van het beroep zelf betreft

Over de opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid werd definitief uitspraak gedaan bij het arrest van 5 april 1985 gewezen over de vordering tot schorsing van het bestreden decreet.

## 3. Over de gegrondheid van het beroep

### Eerste middel

3.A.1. De Vlaamse Executieve voert in een eerste middel aan dat het bestreden decreet is aangetast door territoriale bevoegdheidsoverschrijding doordat de gebruikte aanknopingsfactoren niet de mogelijkheid bieden om een werkelijke en kennelijke band vast te stellen tussen het bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad en de toestand die men beoogt te regelen. De Vlaamse Executieve staaft dat middel met de volgende argumentatie.

Het decreet is toepasselijk op "overheidsmandatarissen wier moedertaal het Frans is of die franstalig zijn". Deze criteria vertonen geen enkele band met het bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad dat niet personeel maar wel territoriaal is afgebakend en dat met name beperkt is tot het Franse taalgebied.

Ook de vermoedens op grond waarvan moet worden uitgemaakt of een overheidsmandataris franstalig is, brengen geen band of althans geen grondwettelijk aanvaardbare band tot stand met het bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschap.

Het decreet is van toepassing op "bijeenkomsten, raadsvergaderingen, colleges en allerhande organismen, die geheel of gedeeltelijk samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen", welke bovendien moeten voldoen aan één van de vier bijkomende voorwaarden die worden opgegeven.

De Vlaamse Executieve ziet geen enkel bezwaar tegen de eerste van die voorwaarden, te weten gevestigd zijn in het "eentalige Franse gewest", omdat de vervulling ervan de geregelde toestand in het bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschap situeert.

De tweede voorwaarde betreft instellingen "die gevestigd zijn in het tweetalige gewest Brussel-hoofdstad en die hun diensten geheel of gedeeltelijk in de Franse taal beheren".

Deze voorwaarde is strijdig zowel met artikel 59bis, § 4, eerste lid, van de Grondwet, als met artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet.

Noch de derde noch de vierde voorwaarde wijzen volgens de Vlaamse Executieve op enige band

met het grondgebied van de Franse Gemeenschap.

Die voorwaarden stellen volgens haar integendeel het werkelijke doel van het bestreden decreet in het licht, d.i. het gebruik van de talen regelen of het gebruik van een bepaalde taal toestaan voor politieke mandatarissen in instellingen gesitueerd in de rand-en taalgrensgemeenten die behoren tot het Nederlandse taalgebied.

3.A.2. De Franse Gemeenschapsexecutieve betoogt dat de grondwetgever heeft gekozen voor een open systeem van bevoegdheidsverdeling. De verwijzing naar een grondgebied heeft slechts betekenis in zoverre het een vermoeden van toebehoren tot een gemeenschap instelt. Het is voor een gemeenschap van mensen die dezelfde taal spreken dat een gemeenschapsraad bevoegd is.

De gemeenschapsraden hebben een ruime beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de factoren die aanknopen met het bevoegdheidsgebied van een gemeenschap. Conflicten die hierdoor ontstaan vinden hun oorzaak niet in een bevoegdheidsoverschrijding, maar zijn van dezelfde aard als conflicten van internationaal privaatrecht.

Overigens toont de verzoekende partij het bestaan van een normenconflict niet aan. Het enige conflict dat zou kunnen bestaan is een mogelijk conflict met artikel 3bis van de Grondwet, zoals geïnterpreteerd door de Raad van State. Dit laatste artikel is geen bevoegdheidsverdelend artikel zodat het Hof niet bevoegd is om het decreet aan dit artikel te toetsen.

Zelfs al zou de verzoekende partij het bestaan van een conflict kunnen aantonen, dan nog gaat het om een normenconflict zonder bevoegdheidsoverschrijding, dat enkel kan worden opgelost in het kader van de prejudiciële procedure.

Vervolgens herneemt de Franse Gemeenschapsexecutieve uitvoerig de idee dat een gemeenschap een geheel is van mensen met dezelfde taal en cultuur, waardoor zij in staat is haar territoriale begrenzing te overstijgen. Het gesitueerd zijn in een bepaald taalgebied schept slechts een vermoeden om te bepalen welke gemeenschapswetgever bevoegd is.

Een oplossing voor normenconflicten zonder bevoegdheidsoverschrijding kan worden gevonden in de toepassing van de gewone conflictregels uit het internationaal privaatrecht of het interlocale recht, zoals de niet-tegenwerpelijke van regels die behoren tot het persoonlijk statuut aan wetten van politie en veiligheid. Bij gebreke van zulke regels, moet de regel die het hoogste sociale belang dient de voorrang hebben.

Daarna wordt gesteld dat het bestreden decreet niet tot doel heeft het taalgebruik in bestuurszaken te regelen, doch wel de bescherming van de taal op het oog heeft. De toetsing van het decreet dient in het licht hiervan te gebeuren.

Vervolgens wordt betoogd dat alle door het decreet beoogde situaties een intense band met het Franse taalgebied hebben.

Voor het overige vormt de taal de basis van een gemeenschap, zodat de gekozen aanknopingsfactor zeker geen verwijt treft. Enkel de Franse Gemeenschapsraad is bevoegd de Franse taal te beschermen, waar ook deze taal in België wordt gesproken.

Ook de vermoedens waaruit wordt afgeleid of iemand al dan niet Franstalig is kan geen enkel

verwijt van ongrondwettigheid treffen. Het gaat steeds om criteria die onmiskenbaar een band met de Franse Gemeenschap inhouden.

Het criterium "gesitueerd zijn te Brussel-hoofdstad en geheel of gedeeltelijk diensten verlenen in het Frans" is gelet op de rechtspraak van het Hof van Cassatie een volkomen aanvaardbaar criterium. De norm van een eentalig gebied is toepasselijk zodra een band bestaat tussen een persoon op wie de norm betrekking heeft, in het Franse of Nederlandse taalgebied.

Het criterium "geheel of gedeeltelijk beheren, betoelagen of erkennen van instellingen die tot de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap behoren of door haar erkend of gesubsidieerd worden, of onderwijs in de Franse taal verstrekken" is geheel grondwettig, gezien er een zeer duidelijke band met het Franse taalgebied is. De Franse Gemeenschap kan immers slechts instellingen beheren, betoelagen en erkennen binnen het haar door de Grondwet toegewezen bevoegdheidsgebied.

Tenslotte is ook het criterium "deel uitmaken van instellingen die gehouden zijn aan de inwoners die het vragen en die onder hun bevoegdheid vallen, het geheel of een deel van de administratieve documenten in het Frans of in een Franse vertaling te bezorgen", volkomen grondwettig. Krachtens de bestaande wetgeving dienen alle openbare diensten die gevestigd zijn in het Franse taalgebied, zulks te doen zodat de band met het Franse taalgebied klaarblijkelijk is.

3.A.3. De Vlaamse Executieve betoogt in haar conclusie van 18 april 1985 eerst dat de wet van 28 juni 1983 niet vereist dat de verzoekende partij het bestaan van een normenconflict zou aantonen, maar enkel de schending van een bevoegdheidsverdelende regel.

Vervolgens wordt aangevoerd dat het feit dat normenconflicten zonder bevoegdheidsoverschrijding kunnen veroorzaakt worden door het aanwenden van verschillende aanknopingsfactoren, nog niet betekent dat er geen bevoegdheidsoverschrijding meer kan zijn zodra er aanknopingsfactoren worden gehanteerd. Ook aanknopingsfactoren zelf kunnen aangetast zijn door bevoegdheidsoverschrijding. Het is pas wanneer verschillende aanknopingsfactoren een voldoende intense band tussen de geregelde feiten en het territoriale bevoegdheidsgebied tot stand brengen, dat er een normenconflict zonder bevoegdheidsoverschrijding bestaat. Het is niet zo dat de gemeenschapsraden een ruime discretionaire bevoegdheid hebben bij het bepalen van de aanknopingsfactoren : de keuze wordt beperkt door de Grondwet zelf, nu deze een territoriaal en geen personeel bevoegdheidsgebied heeft tot stand gebracht. Het criterium "franstalig zijn" is dus ongrondwettig.

Daarna wordt betwist dat het bestreden decreet betrekking zou hebben op de bescherming van de taal. Dit laatste begrip betreft de culturele eigenschappen van de taal en niet het voorschrijven of het toelaten van het gebruik ervan, wat onder het begrip "taalgebruik in bestuurszaken" valt. Een inhoudelijke analyse van het decreet toont aan dat het wel degelijk op deze laatste materie betrekking heeft. Het decreet dient dus uitsluitend te worden getoetst aan artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet.

De Vlaamse Executieve werkt dan in haar conclusie de in het verzoekschrift aangevoerde middelen verder uit, inzonderheid de argumenten m.b.t. de relevantie van de aanknopingsfactoren en de hulpcriteria.

3.A.4. Ook de Waalse Gewestexecutieve betoogt in haar conclusie van 20 mei 1985 eerst dat krachtens artikel 107 ter van de Grondwet een norm met kracht van wet slechts kan worden

vernietigd wanneer hij in conflict treedt met een andere norm met kracht van wet. Daar de Vlaamse Executieve het bestaan van zulk conflict niet aantoonde, is de vordering tot vernietiging van het bestreden decreet niet ontvankelijk.

De genoemde Executieve stelt vervolgens dat het Hof niet bevoegd is om, zoals in onderhavig geval, in het kader van een beroep tot vernietiging te oordelen over conflicten die hun ontstaan vinden in een verschillende omschrijving van het toepassingsgebied van de onderwerpelijke decreten.

De wetgevende organen van gemeenschappen en gewesten hebben hiertoe een zeer ruime discretionaire bevoegdheid, zodat de territoriale bevoegdheid van de gemeenschapswetgevers niet exclusief is. Dit laatste werd trouwens bevestigd door het Hof van Cassatie.

De aangevoerde aanknopingsfactoren vertonen trouwens een intense band met het gebied waar de Franse gemeenschapsorganen in de eerste plaats hun bevoegdheden uitoefenen.

3.A.5. In haar conclusie van 23 december 1985 bevestigt de Vlaamse Executieve, na een analyse van de inhoud van het decreet, haar stelling dat het bestreden decreet het taalgebruik regelt in de zin van zowel artikel 23 als 59bis, § 3, van de Grondwet. Ook wanneer het gebruik van een bepaalde taal is toegelaten, gaat het om een regeling van taalgebruik.

Vervolgens stelt de Vlaamse Executieve dat het bestreden decreet het taalgebruik regelt meer bepaald in bestuurszaken in de zin van artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet. Dit volgt, aldus de Vlaamse Executieve, uit de omstandigheid dat het recht op het gebruik van het Frans is toegekend aan overheidsmandatarissen en dat hetzelfde gebruik van het Frans is toegelaten in beraadslagende vergaderingen van openbare besturen. Het "gebruik der talen in bestuurszaken" betreft immers, zo betoogt zij, de taal die gebruikt wordt in verband met het bestuur - door particulieren zowel als door bestuursorganen -, a fortiori het gebruik van de talen bij het besturen- bij het uitoefenen van de administratieve functie in publiekrechtelijke zin - zowel intern als bij de contacten van de bestuurders met de bestuursorganen.

In de conclusie wordt dan meer bepaald de vraag gesteld of de leden van de beraadslagende organen van de openbare besturen "ut singuli" eveneens "besturen" in de zin van artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet zodat het taalgebruik bij hun individuele tussenkomsten ook door de gemeenschappen kan worden geregeld.

Die vraag wordt eerst positief beantwoord : "omdat het bijdragen tot de besluitvorming in een beraadslagend bestuursorgaan eveneens besturen is, zelfs al bestuurt het lid van dat college niet rechtstreeks toch gebeurt dit door het orgaan waar hij deel van uitmaakt".

Vervolgens wordt de gestelde vraag "irrelevant" genoemd wegens het verschil tussen de termen "handelingen van het openbaar gezag" en "bestuurszaken" in de respectieve artikelen 23 en 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet.

De Vlaamse Executieve stelt dat de decretale wetgever op dit stuk meer kan regelen dan de nationale wetgever omdat de notie "bestuurszaken" ook het taalgebruik aan particulieren in hun relatie met het bestuur omvat zodat, zelfs in de onderstelling dat politieke mandatarissen die individueel optreden in beraadslagende vergaderingen van openbare besturen, als particulieren moeten worden beschouwd, hun taalgebruik in die vergaderingen per hypothese "in relatie met het bestuur" geschiedt en dus door de gemeenschappen kan worden geregeld.

De laatste vraag die in de conclusie aan de orde is gesteld is, of de decretale wetgevers in artikel 59bis, § 3, 1° van de Grondwet de materiële bevoegdheid vinden om, zoals het bestreden decreet doet, het gebruik van een andere taal toe te staan dan die van het taalgebied waarin de overheidsmandatarissen hun functie uitoefenen of waarin de beraadslagende overheidsorganen gevestigd zijn.

Afgezien van het territoriale bevoegdheidsprobleem dat zich hierbij voordoet, wordt de gestelde vraag, voornamelijk onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de toepasselijke grondwettekst, positief beantwoord.

3.A.6. In haar conclusie van 7 januari 1986 blijft de Waalse Gewestexecutieve bij haar vroeger standpunt dat het bestreden decreet zijn grondslag vindt in artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en niet in artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet. Dit blijkt reeds uit het opschrift van het bestreden decreet.

Het aangevochten decreet beoogt geenszins het taalgebruik te regelen in de zin van artikel 59bis, § 3, van de Grondwet dat wil zeggen dat het niet tot doel heeft te bepalen onder welke omstandigheden van het Frans al dan niet gebruik moet worden gemaakt. Het aangevochten decreet heeft integendeel tot doel, het beoefenen (l'usage) van het Frans door de volgens de criteria van artikel 1, 1° van dat decreet franstalig geachte overheidsmandatarissen rechtmatig te verklaren, en derhalve de beoefening (l'usage) van het Frans te beschermen zonder het gebruik ervan te regelen.

Het aangevochten decreet beoogt evenmin het gebruik van het Frans in bestuurszaken te regelen vermits het niet tot doel heeft het gebruik van het Frans door openbare ambtenaren of in officiële stukken in de zin van artikel 1 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen.

3.A.7. In haar "aanvullende memorie" van 7 januari 1986 verwijst de Franse Gemeenschapsexecutieve naar haar vroeger ingenomen standpunt inzake de grondslag van de materiële bevoegdheid van het bestreden decreet en verklaart ze voor het overige de conclusie van de Waalse Gewestexecutieve van 7 januari 1986 tot de hare te maken.

De materiële bevoegdheid.

3.B.1. In de beschikking waarbij is beslist dat de zaak in staat van wijzen is, wordt aan de partijen de volgende vraag gesteld : "In hoeverre valt het werkelijke voorwerp van het aangevochten decreet, zoals het naar voren komt uit artikel 2, §§ 1 en 2 , van het decreet , binnen de materiële bevoegdheid van de decretale wetgever zoals die is omschreven in artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet ?".

De Vlaamse Executieve betoogt dat het aangevochten decreet het taalgebruik in bestuurszaken regelt in de zin van artikel 59bis, § 3 , 1° , van de Grondwet . Die stelling wordt door de Franse Gemeenschapsexecutieve en door de Waalse Gewestexecutieve aangevochten. Zij zijn van oordeel dat het decreet zijn rechtsgrond ontleent aan artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet en aan artikel 4 , 1° , van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Luidens de toelichting die aan het voorstel van decreet voorafgaat vindt het decreet zijn grondslag zowel in artikel 59bis , § 3 , 1' , van de Grondwet als in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet ,



zoals deze laatste grondwetsbepaling werd uitgewerkt in artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

3.B.2. Het onderwerp van het bestreden decreet is omschreven in artikel 2 ervan.

In paragraaf 1 van dit artikel is bepaald dat het gebruik van de Franse taal is toegestaan voor de overheidsmandatarissen die zijn bedoeld in artikel 1, 1°, alsmede in de vergaderingen, raden, colleges en organismen, bedoeld in artikel 1, 2°.

In paragraaf 2 van hetzelfde artikel is bepaald dat het onvermogen om een andere taal dan de Franse taal te verstaan, te spreken of te schrijven in geen geval mag tegengeworpen worden aan de mandatarissen bedoeld in artikel 1, 1°, of aan diegenen die in de vergaderingen, raden, colleges en organismen, zoals bedoeld in artikel 1, 2°, zitting hebben.

Al was de bedoeling van de indiener van het voorstel van decreet volgens de toelichting ervan beperkter, toch kan het Hof niet buiten de vaststelling dat de beschouwde eerste twee artikelen terminologisch en inhoudelijk een haast onoverzienbare waaier van overheidsmandatarissen en overheidsinstellingen beogen.

Artikel 1, 2° heeft, op zichzelf beschouwd, o.m. betrekking op het Nationale Parlement, de Franse Gemeenschapsraad, de Waalse Gewestraad, op provinciale overheden, op gemeentelijke overheden, en op talrijke andere publiekrechtelijke organen, zoals de O.C.M.W.'s en intercommunales.

Uit de combinatie met artikel 2 blijkt evenwel dat het Nationale Parlement, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad door het decreet niet kunnen bedoeld zijn daar de bepalingen van artikel 2 ten aanzien van die vergaderingen en van de erin zitting hebbende mandatarissen zonder voorwerp zijn.

Het decreet is van toepassing op de leden van de in het decreet bedoelde vergaderingen, raden, colleges en organismen, met inbegrip van hen die niet werden verkozen. Het regelt het gebruik van de talen door de overheidsmandatarissen zowel buiten als in de door het decreet bedoelde vergaderingen, raden, colleges en organismen.

3.B.3. Artikel 59bis, § 2, van de Grondwet bepaalt: "De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: 1° de culturele aangelegenheden; ...".

Ter uitvoering van die grondwetsbepaling bepaalt artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen:

"De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet, zijn: 1° de bescherming en de luister van de taal; ...".

In artikel 59bis, § 2, 1° zoals nader uitgewerkt door artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wordt de bescherming van de taal als zodanig bedoeld, als een cultuurmiddel, en niet de bescherming van de personen bij het gebruik ervan.

Bijgevolg kan het onderwerp van het decreet geen rechtsgrond vinden in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet samen te lezen met artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.B.4.a. Artikel 59bis, 3, 1°, van de Grondwet bepaalt : "Bovendien regelen de Gemeenschapsraden, bij uitsluiting van de wetgever, ieder wat hem betreft, het gebruik van de talen voor : 1° de bestuurszaken; ..."

3.B.4.b. "Regelen" in de zin van artikel 59bis, § 3, van de Grondwet is een term die 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, omvat.

3.B.4.c. Het begrip bestuurszaken als bedoeld in artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet, is verschillend van het begrip "handelingen van het openbaar gezag" bedoeld in artikel 23. Het eerst genoemde begrip is enerzijds ruimer en anderzijds enger dan het laatst genoemde.

Immers, enerzijds slaat de term "openbaar gezag" op nog andere overheden dan de administratieve overheden, en anderzijds duidt de term "bestuurszaken", naar het voorbeeld van de term "gerechtszaken", ook op de betrekkingen tussen de particulier en het bestuur.

Het begrip "bestuurszaken" in artikel 59bis van de Grondwet dekt dan ook niet alleen wat door de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken wordt geregeld.

De gecoördineerde wetten beogen niet de mandatarissen die geroepen worden om zitting te nemen in een collegiaal orgaan, en aanzien hen niet als "diensten" in de zin van artikel 1 ervan, behalve in zoverre dergelijke mandatarissen optreden als individuele bestuursautoriteiten.

Dit neemt niet weg dat de Gemeenschappen door artikel 59bis van de Grondwet bevoegd zijn verklaard om, wat betreft de eentalige gebieden, de taalregeling te ontwikkelen en te ordenen, onder voorbehoud van de drie uitzonderingen vermeld in artikel 59bis, § 4, tweede lid, enerzijds, en van artikel 3bis, anderzijds.

De Gemeenschappen zijn dus bevoegd om het taalgebruik te regelen, niet enkel voor de diensten in de zin van artikel 1 van de gecoördineerde wetten, maar tevens voor de mandatarissen in de organen waardoor de handelingen van bestuur worden verricht, en voor de procedures waarbij de bestuurszaken worden geregeld.

3.B.4.d. Daaruit volgt dat in zoverre artikel 2, § 1, van het decreet het taalgebruik van in het decreet beoogde mandatarissen handelend in de uitoefening van hun ambt, het decreet het taalgebruik regelt in administratieve aangelegenheden en een rechtsgrond vindt in artikel 59bis, § 3, 1°, van de Grondwet.

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.

Uit de artikelen 4 en 108 van de Grondwet moet worden afgeleid dat de Grondwetgever, op het vlak van de provincies en gemeenten, gekozen heeft voor het stelsel van de directe verkiezing en uitdrukkelijk aan de nationale wetgever de zorg heeft toevertrouwd om de toepassing van het beginsel van de directe verkiezing te verzekeren en de verkiesbaarheidsvoorwaarden vast te stellen.

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

Artikel 59bis van de Grondwet, zowel op zichzelf beschouwd als samen gelezen met de artikelen 3bis 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.

3.B.6. Tenslotte moet worden nagegaan of de draagwijdte van artikel 3bis van de Grondwet van die aard is dat de hierboven, onder punten 3.B.4 en 3.B.5, uiteengezette beschouwingen erdoor worden beïnvloed.

Die bepaling heeft in de Grondwet het bestaan van eentalige gebieden en van een tweetalig gebied bevestigd. In samenlezing met artikel 59bis, § 4, heeft zij als draagwijdte te bepalen wat het ruimtelijke kader is waarbinnen de bevoegdheden van de gemeenschappen en van de nationale wetgever gelden.

Artikel 3bis van de Grondwet behelst tevens een beperking van de bevoegdheid van de wetgevers inzake taalgebruik en vormt aldus de grondwettelijke waarborg van de voorrang van de taal van het eentalige gebied of van het tweetalige karakter van het gebied.

Dit artikel 3bis brengt evenwel op zichzelf geen wijziging mede van de juridische ordening; uit dit artikel kan niet 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.

De territoriale bevoegdheid.

3.B.7.a. De Vlaamse Executieve voert aan, in een eerste middel, dat het aangevochten decreet is aangetast door territoriale bevoegdheidsoverschrijding, doordat de aangewende lokalisatiecriteria niet bij machte zijn een werkelijk en kennelijk verband te leggen tussen het bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad en de te regelen situatie.

Dit middel moet nog slechts worden onderzocht in de mate waarin het aangevochten decreet, in artikel 2, § 1, het gebruik van de talen regelt van de bedoelde overheidsmandatarissen, in de uitoefening van hun ambt.

3.B.7.b. Artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt "De decreten, genomen bij toepassing van § 2, hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlands taalgebied en in het Frans taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen, gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de ene of de andere gemeenschap.

De decreten, genomen bij toepassing van § 3, hebben kracht van wet, respectievelijk 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;

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

3.B.7.c. Deze grondwetsbepalingen hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel onderstelt dat het onderwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

Met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen, kunnen de gemeenschapsraden het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelokaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied. De gekozen criteria zijn evenwel onderworpen aan de controle van het Hof, dat tot opdracht heeft erover te waken dat de gemeenschapsraden noch hun materiële, noch hun territoriale bevoegdheid overschrijden.

De grondwettigheidstoetsing dient in de eerste plaats te gebeuren van uit de bepalingen die de materiële bevoegdheid toewijzen en die de elementen bevatten op grond waarvan de geldigheid van die criteria kan worden beoordeeld; een inzicht in het onderwerp, de aard en eventueel het doel van de toegewezen materiële bevoegdheid is vereist om een gepast oordeel te vormen over de lokalisatie van het onderwerp van een met toepassing ervan uitgevaardigde regeling binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheidsgebied.

Toegepast op het door het bestreden decreet geregelde onderwerp, houdt zulks in dat de bepalingen van § 3, 1<sup>o</sup>, en van § 4, tweede lid, van artikel 59bis van de Grondwet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn bij de beoordeling van de grondwettigheid der lokalisatiecriteria die het decreet vaststelt.

Om aan het grondwettelijke voorschrift te voldoen moeten de gekozen criteria bij machte zijn de territoriale werkkring van de bij het decreet bedoelde vergaderingen, raden, colleges en allerhande organismen, die geheel of gedeeltelijk samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen, aan te duiden en die werkkring uitsluitend binnen het bevoegdheidsgebied van de decretale wetgever te lokaliseren.

3.B.7.d. In zoverre het bestreden decreet in artikel 1, 1<sup>o</sup> bepaalt dat het toepasselijk is op "alle overheidsmandatarissen wier moedertaal het Frans is of die franstalig zijn", lokaliseert het in geen enkel opzicht hun werkkring. Het 1<sup>o</sup> van artikel 1 kan dan ook de grondwettigheidstoets niet doorstaan.

3.B.7.e. Artikel 1, 2<sup>o</sup>, bepaalt dat het decreet toepasselijk is op vergaderingen, raden, colleges en om het even welke organismen, die geheel of gedeeltelijk samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen, en vermeldt dan vier onderscheiden toepassingscriteria :

- het eerste van die criteria, "in het eentalig Franse taalgebied gevestigd zijn", lokaliseert hun werkkring binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad, zoals het bij artikel 59bis , § 4 , tweede lid, van de Grondwet is omschreven; het is derhalve in overeenstemming met het grondwettelijke voorschrift;

- het tweede van die criteria, "in het tweetalige gebied Brussel-hoofdstad gevestigd zijn, en hun diensten geheel of gedeeltelijk in de Franse taal beheren", is bij machte om hun werkring te lokaliseren maar lokaliseert die niet binnen het bij de voormelde grondwetsbepaling omschreven territoriale bevoegdheidsgebied het kan derhalve de grondwettigheidstoets niet doorstaan;

- het derde criterium "instellingen geheel of gedeeltelijk beheren, betoelagen of erkennen, die tot de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap behoren, of door haar erkend en gesubsidieerd worden, of een onderwijs in de Franse taal verstrekken" is slechts in overeenstemming met het grondwettelijke voorschrift, in zoverre dat het hun werkring binnen het bij de voormelde grondwetsbepaling omschreven territoriale bevoegdheidsgebied lokaliseert;

- het vierde criterium : "deel uitmaken van instellingen die gehouden zijn aan de inwoners die het vragen en die tot hun rechtsbevoegdheid behoren, het geheel of een deel van de administratieve documenten in de Franse taal of in Franse vertaling, te bezorgen", is bij machte om hun werkring te lokaliseren maar lokaliseert die niet binnen het bij de voormelde grondwetsbepaling omschreven territoriale bevoegdheidsgebied; het kan derhalve de grondwettigheidstoets niet doorstaan.

Wat de omvang van de vernietiging betreft.

3.B.8. Uit het voorafgaande volgt rechtstreeks dat de volgende bepalingen van het bestreden decreet dienen te worden vernietigd : artikel 1, 1<sup>o</sup>; artikel 1, 2<sup>o</sup>, behalve het eerste erin vermelde criterium en het derde in zoverre het de werkring van de bedoelde vergaderingen, raden, colleges en organismen binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad lokaliseert; artikel 2, § 1, behalve in de mate dat het verwijst naar de in artikel 1, 2<sup>o</sup>, niet te vernietigen bepalingen; artikel 2, § 2.

Na deze vernietiging blijft, ongeacht de bepalingen die de uitvoering en de naleving ervan beogen, van het decreet niets over dan de bevestiging dat het gebruik van de Franse taal rechtmatig is in de vergaderingen, raden, colleges en om het even welke organismen, geheel of gedeeltelijk samengesteld uit verkozen mandatarissen, die gelokaliseerd zijn binnen het territoriaal bevoegdheidsgebied van de Raad van de Franse Gemeenschap.

Al zijn die bepalingen, daargelaten het onderzoek van het tweede middel, formeel in overeenstemming met artikel 59bis van de Grondwet, toch blijken zij geen enkele autonome betekenis te hebben en beantwoorden zij niet langer aan het eigenlijke onderwerp van het decreet zoals dit tot uiting komt in de integrale tekst ervan.

Het is niet verantwoord een geheel van normen zonder reële draagwijdte, die het gevolg zijn van een aantal gedeeltelijke vernietigingen, als positiefrechtelijk gegeven te laten bestaan, en op de decretale wetgever de verantwoordelijkheid te leggen voor dergelijke bepalingen waarvan is uitgemaakt dat zij niet aan de door hem beoogde doelstelling beantwoorden.

Het is bijgevolg noodzakelijk ook deze bepalingen te vernietigen, die onafscheidbaar verbonden zijn met die welke rechtstreeks voor vernietiging in aanmerking komen. Het decreet dient derhalve in zijn geheel te worden vernietigd.

3.B.9. Het tweede middel dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift aanvoert kan geen aanleiding geven tot een ruimere vernietiging en moet derhalve niet nader worden onderzocht.

OM DEZE REDENEN,

HET HOF

Vernietigt het decreet van 26 juni 1984 van de Franse Gemeenschap "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française" (tot verzekering van de bescherming van het Franse taalgebruik voor de Franstalige overheidsmandatarissen).

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 26 maart 1986.

De griffier,  
L. POTOMS

De voorzitter,  
J. DELVA