

Rolnummer : 60
Arrest nr. 70 van 14 december 1988

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 juli 1987 "réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981 "(tot regeling van het gebruik van de talen door de openbare mandatarissen in het Franse taalgebied en houdende toepassing van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981), ingesteld door de Vlaamse Executieve.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. DELVA en E. GUTT,
de rechters I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR en H. BOEL,
bijgestaan door de griffier L. POTOMS,

zitting houdende onder voorzitterschap van voorzitter J. DELVA,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 7 september 1987, bij ter post aangetekende brief op 9 september 1987 aan het Hof verzonden, stelt de Vlaamse Executieve beroep in tot vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 juli 1987 "réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981" (tot regeling van het gebruik van de talen door de openbare mandatarissen in het Franse taalgebied en houdende toepassing van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981).

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 10 september 1987 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform 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 bij artikel 58 van deze organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 september 1987.

Met toepassing van de artikelen 59, §1, en 113 van dezelfde organieke wet zijn de kennisgevingen gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 24 september 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 25 en 28 september 1987.

Bij beschikking van 25 februari 1988 heeft voorzitter DELVA de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikkingen van 2 maart 1988 en 28 juni 1988 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd respectievelijk tot 9 september 1988 en 9 maart 1989.

Bij beschikking van 29 maart 1988 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting vastgesteld op 3 mei 1988.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de datum van de terechtzitting zijn hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 30 maart 1988 en aan de geadresseerden bezorgd op 31 maart en 1 april 1988.

Het Hof heeft op 19 april 1988 de terechtzitting van 3 mei 1988 verdaagd tot 18 mei 1988.

De partijen evenals hun advocaten zijn van die verdaging in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 20 april 1988 en aan de geadresseerden bezorgd op 21 en 22 april 1988.

De Franse Gemeenschapsexecutieve en de Waalse Gewestexecutieve hebben elk een memorie ingediend op respectievelijk 22 en 27 oktober 1987, de Vlaamse Executieve heeft een conclusie neergelegd op 21 januari 1988 en de Franse Gemeenschapsexecutieve een zittingsnota op 14 april 1988.

Ter terechtzitting van 18 mei 1988 :

- 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, advocaat bij de balie te Brussel voor de Franse Gemeenschapsexecutieve Kunstlaan 19 A-D, 1040 Brussel;

Mr. R. HOTERMANS, advocaat bij de balie te Verviers, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 13 - 14, 1040 Brussel;

- hebben de rechters F. DEBAEDTS en I. PETRY verslag uitgebracht;
- zijn voornoemde advocaten gehoord en heeft Mr. HOTERMANS een conclusie neergelegd;
- is 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

A.1. In een eerste middel voert de Vlaamse Executieve aan dat de artikelen 1, 2, 4, 5 en 6 van het bestreden decreet strijdig zijn met artikel 59bis, § 3, van de Grondwet, aangezien die bepalingen een regeling van taalgebruik inhouden die niet beperkt is tot één van de drie limitatief door de vermelde grondwetsbepaling aan de Gemeenschappen toevertrouwde vormen van taalgebruik, doch integendeel alle vormen van taalgebruik omvat, in om het even welke omstandigheid.

Ook de artikelen 1 tot 3 van het bestreden decreet, die weliswaar slechts gelden voor openbare mandatarissen gekozen in vergaderingen, raden, colleges en allerlei instellingen, is volgens de Vlaamse Executieve niet beperkt tot het gebruik der talen van die mandatarissen bij de uitoefening van hun ambt, of in die vergaderingen, raden, colleges en instellingen, evenmin als de in artikel 6, c) vermelde "eetafleggingen, redevoeringen, debatten en stemmingen" noodzakelijk beperkt zijn tot dergelijke handelingen in bestuurszaken.

In een tweede middel voert de Vlaamse Executieve aan dat de artikelen 2, tweede lid, 5 en 6 van het bestreden decreet, die, zeer algemeen, een regeling van het actief en passief kiesrecht tot voorwerp hebben, strijdig zijn met de artikelen 4, 48, 53, 59bis, 59ter, 107quater, 108 en 108bis van de Grondwet, op grond waarvan het vaststellen van kiesgerechtigheids- en verkiesbaarheidsvoorwaarden tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

In een derde middel doet de Vlaamse Executieve gelden dat artikel 4 van het bestreden decreet, dat, eveneens zeer algemeen, aan eenieder, waar hij zich ook bevindt, het recht toekent "zijn eigen cultuurleven te hebben", strijdig is met artikel 59bis, § 2, eerste lid, 1^o, en artikel 59bis, § 2, tweede lid van de Grondwet, en met artikel 4 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, op grond waarvan de gemeenschapswetgevers slechts bevoegd zijn tot regeling van de nominatim in die bepalingen opgesomde "culturele aangelegenheden", waartoe "het hebben van een eigen cultuurleven" niet behoort.

De Vlaamse Executieve voegt hieraan toe dat artikel 4 van het decreet, dat een zeer algemeen geformuleerd subjectief recht inhoudt, niet gebaseerd kan zijn op artikel 4, 1^o, van de bijzondere wet, daar in dit artikel de bescherming van de taal als zodanig, als cultuurmiddel, wordt bedoeld en niet de bescherming van personen bij het gebruik ervan.

Hieraan wordt volgens de Vlaamse Executieve geen afbreuk gedaan door de bepalingen van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966. Zelfs indien deze internationale verdragsbepalingen geen rechtstreekse werking zouden hebben, komt het niet noodzakelijk aan de Gemeenschapswetgever toe om de beginselen ervan door te voeren in de interne rechtsorde.

In een vierde middel voert de Vlaamse Executieve aan dat alle artikelen van het bestreden decreet strijdig zijn met artikel 59bis, §4, eerste zowel als tweede lid, van de Grondwet, omdat de territoriale werkingssfeer van het bestreden decreet in elke hypothese, d.i. zowel in de mate dat daarmee "culturele aangelegenheden" als "taalgebruik" worden geregeld, niet beperkt is tot het bevoegdheidsgebied van de Franse gemeenschapswetgever.

Hoger vermelde grondwetsbepaling heeft volgens de Vlaamse Executieve een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht, wat veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die 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.

Voor zover in artikel 4 van het decreet culturele aangelegenheden worden geregeld, door aan eenieder, waar hij zich ook bevindt, het recht toe te kennen "zijn eigen cultuurleven te hebben, en waarvan artikel 5 gedeeltelijk een accessorium is, dient volgens de Vlaamse Executieve te worden vastgesteld dat personen waaraan dit recht wordt toegekend, op geen enkele wijze worden gelokaliseerd, laat staan binnen het bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschap.

Voor het overige, in zoverre het decreet betrekking heeft op het taalgebruik overschrijdt het volgens de Vlaamse Executieve de door artikel 59bis § 4, tweede lid, van de Grondwet omschreven territoriale bevoegdheidssfeer van de gemeenschapswetgever.

De regeling van artikel 4 van het bestreden decreet, waaraan de artikelen 5 en 6 accessoir zijn, zou noodzakelijkerwijze ook toepassing moeten vinden buiten het territoriale bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad, daar het van toepassing is op "elk persoon, waar hij zich ook bevindt, inzonderheid in de gemeenten waarin een Franstalige cultuur- en taalminoriteit bestaat".

Ook het taalgebruik dat geregeld wordt door de artikelen 1 tot 3 van het decreet is volgens de Vlaamse Executieve niet gelokaliseerd binnen het grondwettelijke bevoegdheidsgebied van de Gemeenschapswetgever. Uit de formulering van deze artikelen vloeit volgens de Vlaamse Executieve niet noodzakelijk voort dat de in deze artikelen bedoelde "tussenkomen" of "bestuurshandelingen" binnen in het Franse taalgebied gevestigde instellingen plaatsvinden, en meteen binnen het Franse taalgebied.

Subsidiair stelt de Vlaamse Executieve dat de artikelen 1 tot 3 van het bestreden decreet aangetast zijn door territoriale bevoegdheidsoverschrijding doordat ze in strijd met artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet ook van toepassing zijn op gemeenten van het Franse taalgebied met een bijzonder taalstatuut.

A.2. De Franse Gemeenschapsexecutieve legde op 22 oktober 1987 een memorie neer. Na de ontstaansgeschiedenis van het bestreden decreet en de middelen waarmee de Vlaamse Executieve haar verzoekschrift staft, in herinnering te hebben gebracht, beantwoordt de Franse Gemeenschapsexecutieve achtereenvolgens ieder van die middelen.

De Executieve is van oordeel dat het eerste middel bij ontstentenis van belang onontvankelijk is in hoofde van de verzoekende partij : omwille van het feit dat de Nederlandse Cultuurgemeenschap in 1972 een decreet heeft aangenomen met hetzelfde onderwerp zou de verzoekende partij geen bevoegdheid kunnen betwisten die zij zichzelf heeft toegemeten.

Wat het tweede middel betreft beroept de Franse Gemeenschapsexecutieve zich op het arrest van het Arbitragehof nr. 17 van 26 maart 1986 (rolnummer 13).

Volgens de Executieve is het decreet van 26 juni 1984 juist vernietigd omdat verscheidene van de bepalingen ervan door territoriale bevoegdheidsoverschrijding varen aangetast. Al heeft het Hof, op juridisch-technische gronden en om de wil van de decreetgever na te komen, het decreet geheel vernietigd, toch heeft het, aldus de Executieve, de rechtmatigheid erkend het Frans te gebruiken in vergaderingen die in het territoriale bevoegdheidsgebied van de Franse Gemeenschapsraad zijn gelokaliseerd. Volgens de memorie is dit het onderwerp van de artikelen 2, lid 2, en 5 van het aangevochten decreet, die derhalve in overeenstemming zijn met de recht- spraak van het Hof.

Wat het derde middel betreft oordeelt de Executieve allereerst dat de combinatie van aangelegenheden die vervat liggen in artikel 4 van de bijzondere wet, waarbij de in artikel 59, §2, 1°, van de Grondwet bedoelde culturele aangelegenheden worden gepreciseerd, het begrip "cultuurleven" van een individu uitmaakt.

Anderzijds wijst de Executieve op de voorrang van het Internationale boven het interne recht. Volgens de Executieve vloeit hieruit voort dat de decretale wetgever het recht heeft om een internationaalrechtelijke bepaling over te nemen, zelfs indien daardoor het decreet in strijd zou zijn met de Belgische Grondwet.

Volgens de memorie had de Gemeenschap het recht het Internationaal Verdrag binnen haar territoriaal bevoegdheidsgebied in werking te stellen : allereerst omdat dit self-executing Verdrag op het grondgebied van de Franse Gemeenschap reeds van toepassing was; vervolgens omdat haar bevoegdheid inzake internationale culturele betrekkingen haar toestaat, op haar grondgebied internationaalrechtelijke normen toe te passen die betrekking hebben op de bescherming van het Frans .

Het vierde middel noemt de Executieve "onontvankelijk" omdat uit de gecombineerde artikelen 2 en 25 van het bij wet van 15 mei 1981 goedgekeurde Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten voortvloeit dat iedere gekozene het recht heeft "vrij zijn mandaat uit te oefenen, zonder discriminatie naar taal, en onafhankelijk van iedere andersluidende bepaling die door de Grondwet van een lidstaat mocht worden bedoeld."

De Executieve concludeert dan ook in het dispositief van haar memorie tot het verwerpen van de vordering tot vernietiging.

A.3. De Waalse Gewestexecutieve, die zich het recht voorbehoudt naderhand te concluderen, maakt in haar memorie van 27 oktober 1987 de memorie van de Franse Gemeenschapsexecutieve tot de hare.

A.4. In haar conclusie antwoordt de Vlaamse Executieve vooreerst op de exceptie van niet-ontvankelijkheid t.a.v. het eerste middel, die opgeworpen werd door de Franse Gemeenschapsexecutieve, afgeleid uit het feit dat de toenmalige Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap een decreet met dezelfde draagwijdte zou hebben aangenomen, zodat het middel bij gebrek aan belang onontvankelijk zou zijn.

De Vlaamse Executieve betoogt vooreerst dat het Hof in zijn arrest nr.1. van 5 april 1985 een gelijkaardige exceptie reeds heeft verworpen, met als motivatie dat naar het inzicht van de wetgever alle door hem aangewezen publiekrechtelijke organen worden geacht een wettig belang te hebben.

Tevens wijst de Vlaamse Executieve erop dat aan de door de Franse Gemeenschapsexecutieve gesuggereerde problematiek door de wetgever op een andere wijze is tegemoet gekomen, m.n. door het openstellen van een nieuwe termijn tegen een wet of decreet, wanneer een beroep is ingesteld tegen een norm die hetzelfde onderwerp heeft en die vastgesteld is door een andere wetgever dan die welke de wet of het decreet heeft aangenomen. Hieruit volgt dat het "principaal" beroep evenmin onontvankelijk kan zijn wegens gebrek aan belang aangezien het "tegenberoep" reeds voldoende belang oplevert.

Tot slot betoogt de Vlaamse Executieve dat het decreet van 6 december 1972 enkel het taalgebruik

in bestuurszaken regelt, terwijl het bestreden decreet elk taalgebruik regelt, zodat de exceptie tevens ongegrond is.

Ten gronde betoogt de Vlaamse Executieve dat de Franse Gemeenschapsexecutieve de aangehaalde bevoegdheidsoverschrijding niet ontkent.

Wat betreft het tweede middel merkt de Vlaamse Executieve op dat aan het decreet niet wordt verweten dat het een bevestiging bevat van de rechtmatigheid van het gebruik van het Frans in de in het Franse taalgebied gevestigde bestuursorganen, doch wel dat het een verbod omvat van het opleggen van de kennis van een andere taal dan het Frans en het nietigverklaren van elke discriminerende maatregel op grond van het feit dat iemand een andere nationale taal dan het Frans niet kent, waarmee wordt gelijkgesteld elke maatregel die iemand zou beletten te kiezen of verkozen te worden of openbare functies uit te oefenen. Hiermee wordt volgens de Vlaamse Executieve een regeling of een verbod van regeling van het actief en passief kiesrecht getroffen.

Betreffende het derde middel merkt de Vlaamse Executieve in antwoord op de argumenten van de Franse Gemeenschapsexecutieve op dat ze niet de schending van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten had aangevoerd, maar wel dat dit verdrag niet kan worden ingeroepen om materiële of territoriale bevoegdheidsoverschrijding naar nationaal recht te verschonen. De Vlaamse Executieve verwerpt het argument van de Franse Gemeenschapsexecutieve dat het Hof het bestreden decreet niet vermag te vernietigen daar het decreet een letterlijke weergave zou zijn van het vernoemde verdrag, en een vernietiging zodoende de primauteit van het internationale recht zou schenden. Volgens de Vlaamse Executieve gaat deze redenering niet op, al was het maar omdat op grond van deze redenering alle met wetgevende macht in materiële zin beklede overheden voortaan onbepaald internationale verdragsbepalingen met rechtstreekse werking in hun wetten, decreten of verordeningen zouden mogen overnemen zonder rekening te houden met hun naar nationaal recht afgebakende materiële en territoriale bevoegdheid.

Voor het overige betoogt de Vlaamse Executieve dat de Franse Gemeenschapsexecutieve niet antwoordt op haar argument dat de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake culturele aangelegenheden is beperkt tot de in de bijzondere wet opgesomde aangelegenheden. De Executieve merkt op dat, mocht zulks niet het geval zijn, artikel 59 bis, § 2, tweede lid, van de Grondwet en artikel 4 van de bijzondere wet overbodig zouden zijn, daar artikel 59 bis, §2, eerste lid, 1°, van de Grondwet - "de culturele aangelegenheden" - zou hebben volstaan.

Betreffende het vierde middel voert de Vlaamse Executieve vooreerst aan dat de Franse Gemeenschapsexecutieve niet antwoordt op de aangevoerde schending van artikel 59 bis, § 4, eerste lid, van de Grondwet

Verder betoogt de Vlaamse Executieve dat artikel 59bis, § 4 van de Grondwet niet in strijd is en kan zijn met het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Dit artikel heeft enkel een territoriale bevoegdheidsverdeling tussen verschillende overheden als voorwerp, waarop het genoemde verdrag geenszins betrekking heeft.

Tenslotte betoogt de Vlaamse Executieve dat het niet aan de Gemeenschapswetgever toekomt de materieelrechtelijke inhoud van internationale verdragen in de Belgische rechtsorde om te zetten, tenzij inzake de aangelegenheden en op het grondgebied waarvoor hij en geen andere wet- of decreetgever de soevereiniteit uitoefent, aan welke voorwaarde het bestreden decreet niet voldoet.

A.5. In een stuk getiteld "zittingsnota" van 14 april 1988 gaat de Franse Gemeenschapsexecutieve verder in op de directe werking van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Met verwijzingen naar de voorbereidende werkzaamheden die leidden tot de aanneming van het pact, de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de rechtsleer, besluit de Executieve tot de directe werking van het Verdrag in de Belgische rechtsorde, zodat het primeert op elke norm van intern recht die ermee in strijd zou zijn.

A.6. In haar conclusie neergelegd ter zitting van 18 mei 1988 maakt de Waalse Gewestexecutieve de argumenten die worden ontwikkeld in de "zittingsnota" van de Franse Gemeenschapsexecutieve tot de hare.

De Executieve wijst er verder op dat eenieder krachtens de artikelen 2 en 25 van het Internationaal Pact inzake burgerrechten en politieke rechten het recht heeft om zonder enige discriminatie, met name op grond van de gebruikte taal deel te nemen aan het overheidsbeleid, te stemmen of verkozen te worden en op voet van algehele gelijkheid te worden toegelaten tot openbare functies. De Executieve merkt op dat het decreet deze rechten enkel in de interne rechtsorde overneemt en dat het voornoemde Pact primauteit heeft op het interne recht, m.i.v. het grondwettelijk recht. De conformiteit van het bestreden decreet met hogere rechtsnormen dient bijgevolg te worden beoordeeld ten aanzien van het Internationale Pact en niet ten aanzien van de Grondwet en de bevoegdheidsverdelende regels.

Daar het Hof onbevoegd is om de conformiteit van wetten en decreten met het internationale recht te beoordelen, is het beroep van de Vlaamse Executieve onontvankelijk.

Wat de ontvankelijkheid van het beroep betreft.

B.1. Artikel 1 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof kent aan het Hof de bevoegdheid toe om wetten en decreten te vernietigen wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

De bevoegdheid van het Hof wordt geenszins aangetast door het feit dat, zoals terzake, een decreet sommige bepalingen van een internationaal verdrag overneemt of ertoe strekt ze uit te voeren. Het rechtskarakter van zulk decreet verandert daardoor niet en de eventuele vernietiging van de beoogde decreetsbepalingen heeft geen enkele weerslag op het bestaan en de gelding van het internationaal verdrag.

De exceptie van onbevoegdheid opgeworpen door de Waalse Gewestexecutieve is derhalve zonder grond.

Ten aanzien van het geheel van de middelen

I. Ten aanzien van het onderwerp en de draagwijdte van het decreet.

B.2. Het decreet is onderverdeeld in twee hoofdstukken met elk een verschillend onderwerp.

Het eerste hoofdstuk, dat als opschrift draagt het gebruik van de talen door de openbare mandatarissen "regelt het gebruik van de talen door de openbare mandatarissen die verkozen zijn in vergaderingen, raden, colleges en in om het even welke instellingen gelegen in het Franse taalgebied.

Artikel 1 bepaalt dat de mandatarissen die verkozen zijn in Vergaderingen, Raden, Colleges en organismen in het algemeen die gelegen zijn in het Franse taalgebied, zich voor hun tussenskomsten die geen administratieve handelingen zijn, in de nationale taal van hun keuze uitdrukken.

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt dat het gebruik van de Franse taal steeds geoorloofd is en dat elke maatregel om er het gebruik van te beperken of te verbieden van rechtswege nietig is.

Het tweede lid van het artikel bepaalt dat het gebruik of de kennis van een andere taal dan de Franse niet mag worden opgelegd onder welke vorm en om welke reden dan ook.

Artikel 3 bepaalt dat de administratieve handelingen van de in artikel 1 genoemde mandatarissen in de Franse taal dienen te worden verricht. Hieraan wordt toegevoegd dat de eedafleggingen, redevoeringen, tussenskomsten en stemuitdrukkingen van een mandataris niet worden beschouwd als administratieve handelingen.

Het tweede hoofdstuk met opschrift "De verdediging van de Franse taal en de bescherming van de Franse cultuur" strekt er naar de essentie toe, onder verwijzing naar het Internationaal Verdrag van New York inzake burgerrechten en politieke rechten te bevestigen dat elke persoon, waar hij zich ook bevindt het recht heeft zijn eigen cultuurleven te hebben en de Franse taal te gebruiken.

Artikel 4 bepaalt dat, overeenkomstig de beginselen van het Internationale Pact van New York inzake burgerrechten en politieke rechten, elke persoon, waar hij zich ook bevindt, in het bijzonder in de gemeenten waarin een Franstalige culturele en taalminderheid bestaat, het recht heeft zijn eigen cultureel leven te leiden en de Franse taal te gebruiken.

Artikel 5 bepaalt dat elke maatregel die dat recht beperkt en elke discriminatie op grond van het feit dat een persoon tot de Franse cultuur behoort of op grond van het feit een andere taal dan de Franse niet te kennen, nietig is en voor niet-bestaand moet worden gehouden.

Artikel 6 van het decreet somt op exemplatieve wijze een aantal beslissingen, maatregelen en gedragingen op die als discriminerend in de zin van artikel 5 dienen te worden beschouwd. Het gaat hier met name om alle beslissingen, maatregelen of gedragingen die tot doel of tot gevolg hebben te beletten :

- deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks hetzij door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers
- te stemmen en verkozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijk stemrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrij tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;
- op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land, inzonderheid de eed af te leggen, redevoeringen te houden, in debatten het woord te voeren, aan stemmingen deel te nemen, in de Franse taal.

Artikel 7 van het decreet bepaalt dat het in werking treedt op de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

II. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het eerste en het vierde middel.

B.3. Het feit dat de Nederlandse Cultuurgemeenschap op 6 december 1972 een decreet heeft aangenomen waarvan het onderwerp sommige bepalingen van het aangevochten decreet benadert, beïnvloedt op geen enkele wijze het in artikel 1 van de organieke wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof verankerde recht voor de Vlaamse Executieve om voor het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen.

Uit de bewoordingen van artikel 1 van de wet van 28 juni 1983 blijkt dat de aldaar bedoelde verzoekende partijen voor het Arbitragehof worden geacht een belang te hebben om een vordering in te stellen.

De door de Franse Gemeenschapsexecutieve aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid is dus niet gegrond.

B.4. De door de Franse Gemeenschapsexecutieve aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid van het vierde middel valt samen met de door de Waalse Gewestexecutieve aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep.

Zij dient te worden verworpen om dezelfde redenen als onder B.1 aangehaald als antwoord op die exceptie.

III. Ten aanzien van de grondslag van de bevoegdheid van de decreetgever.

Wat hoofdstuk 1 van het decreet betreft.

B.5.a. Luidens artikel 59 bis, § 3, van de Grondwet regelen de Gemeenschapsraden "bij uitsluiting van de wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor :

1. de bestuurszaken;
2. het onderwijs in de door de overheid ingestelde, gesubsidieerde of erkende inrichtingen;
3. de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen" .

De regeling die is vervat in hoofdstuk I van het aangevochten decreet beoogt kennelijk niet het gebruik van de talen te regelen voor de aangelegenheden die zijn bedoeld in 2^o en 3^o van de aangehaalde grondwetsbepaling; er dient dus enkel te worden nagegaan in hoever hoofdstuk I van het decreet de regeling van het gebruik van de talen in "bestuurszaken" tot onderwerp heeft.

B.5.b. Het begrip "bestuurszaken", als bedoeld in artikel 59bis, § 3, 1^o, 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 3 bis, 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.

B.5.c. De artikelen 1 tot 3 van het aangevochten decreet, die het hoofdstuk 1 uitmaken, vormen één geheel en moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. Zowel wegens het opschrift van het hoofdstuk waarin ze voorkomen als wegens de bewoordingen van artikel 1, dat uitdrukkelijk betrekking heeft op "de mandatarissen gekozen in vergaderingen, raden, colleges en allerlei instellingen gelegen in het Franse taalgebied", dienen de eerste drie artikelen redelijkerwijs zo begrepen te worden dat zij beogen het gebruik van de talen door de bedoelde mandatarissen te regelen in de uitoefening van hun ambt, d.w.z. optredend in de vergaderingen, raden, colleges en instellingen, waarin ze verkozen zijn.

B.5.d. Daaruit volgt dat, zonder dat het nodig is na te gaan of artikel 3 aan het begrip administratieve handeling een juiste inhoud geeft, hoofdstuk I van het decreet, geïnterpreteerd als hierboven aangeduid, het taalgebruik regelt in "bestuurszaken" en derhalve een rechtsgrond vindt in artikel 59 bis, § 3, 1°, van de Grondwet, onder voorbehoud evenwel van wat volgt.

B.5.e. Door de algemeenheid van de gebruikte termen kan artikel 1, op zichzelf beschouwd, worden begrepen als o.m. betrekking hebbend op de Waalse Gewestraad. Wanneer men dat artikel leest in samenhang met de bepalingen van artikel 3, blijkt echter dat de Waalse Gewestraad niet kan bedoeld zijn door het decreet.

B.5.f. Voor zover artikel 2, tweede lid, verbiedt verkozen mandatarissen in die hoedanigheid de kennis op te leggen van een andere taal dan het Frans, regelt die decreetsbepaling de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen.

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.

Uit wat voorafgaat volgt dat in artikel 2, tweede lid, van het aangevochten decreet de woorden "of de kennis" dienen te worden vernietigd.

B.5.g. Buitendien dienen de artikelen 1, 2 en 3 te worden vernietigd in zoverre het toepassingsgebied ervan, d.w.z. het Franse taalgebied, in strijd met art.59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet, omvat "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".

Wat hoofdstuk II van het decreet betreft.

B.6.a. Artikel 4 van het aangevochten decreet bepaalt, "overeenkomstig de beginselen van het Internationaal Verdrag van New York inzake burgerrechten en politieke rechten, heeft "elke persoon, waar hij zich ook bevindt, inzonderheid in de gemeenten waarin er een franstalige cultuur- en taalminderheid bestaat, het recht zijn eigen cultuurleven te hebben en de Franse taal te gebruiken

In artikel 4 van het decreet komen dus twee rechten tot uitdrukking :

- a) het recht zijn eigen cultuurleven te hebben;
- b) het recht de Franse taal te gebruiken.

Ten aanzien van het recht zijn eigen cultuurleven te hebben.

B.6.b. Artikel 59bis, §2, 1°, van de Grondwet bepaalt : "De Gemeenschappen regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet : 1° de culturele aangelegenheden; ... ". Artikel 59ter, §2, 1°, van de Grondwet bepaalt dat de Raad van de duitstalige Gemeenschap bij decreet regelt : "1° de culturele aangelegenheden; ...".

Ter uitvoering van die grondwetsbepalingen geven artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 4 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de duitstalige Gemeenschap, een opsomming van zeventien "culturele aangelegenheden".

Die zeventien aangelegenheden, zelfs in onderlinge verhouding of globaal beschouwd, omvatten niet alle aangelegenheden die onder het begrip "cultuurleven" vallen, ook niet als dat begrip wordt opgevat in de zin die eraan wordt gegeven door artikel 27 van het U.N.O.-Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waardoor artikel 4 van het decreet is ingegeven.

Immers, sommige bepalingen van Titel II van de Grondwet zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid om zich te verenigen en te vergaderen, sommige aangelegenheden die onder de nationale overheid blijven ressorteren, zelfs sommige aangelegenheden die aan de Gewesten zijn toegewezen, staan in nauw verband met de mogelijkheid een eigen cultuurleven te leiden en sommige aspecten daarvan te regelen.

Uit wat voorafgaat volgt dat "het recht een eigen cultuurleven te hebben", wegens de algemeenheid van de termen waarin het door het decreet is geherformuleerd en gewaarborgd, méér omvat dan de

aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap behoren.

Artikel 4 van het decreet is dus, wat betreft "het recht zij eigen cultuurleven te hebben", door bevoegdheidsoverschrijding aangetast.

Ten aanzien van het recht de Franse taal te gebruiken.

B.6.c. Voor zover artikel 4 van het decreet aan eenieder het recht toekent de Franse taal te gebruiken, kan het geen grondslag vinden noch in artikel 59bis, §2, van de Grondwet noch in artikel 4, 1^o, van de bijzondere wet. Deze laatste bepaling beoogt de bescherming van de taal als zodanig, als cultuurinstrument, en niet de bescherming van personen bij het gebruik ervan.

In werkelijkheid houdt die decreetbepaling niets méér in dan de bevestiging en de bekrachtiging van een recht dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt : "het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken". Krachtens de bij artikel 59bis, §3, aan de Gemeenschappen toegekende bevoegdheden kunnen bovendien andere uitzonderingen op het beginsel van de vrijheid worden aangebracht voor :

- 1^o de bestuurszaken;
- 2^o het onderwijs in de door de overheid ingestelde gesubsidieerde of erkende inrichtingen;
- 3^o de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.

De Franse Gemeenschap is niet bevoegd om het recht de Franse taal te gebruiken te erkennen dan voor die aangelegenheden en binnen de territoriale bevoegdheidsgrenzen vastgesteld bij artikel 59bis, 54, tweede lid, van de Grondwet .

Voor zover dit recht voor andere handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken zou worden toegekend, zou de Gemeenschap de bevoegdheid van de nationale wetgever betreden.

Voor zover dit recht op de niet bij artikel 59bis, §3, en bij artikel 23, tweede zinsnede, van de Grondwet bedoelde gebieden wordt toegekend, betreedt de Franse Gemeenschap de bevoegdheid van de Grondwetgever die de mogelijkheid om het taalgebruik op die gebieden te regelen heeft uitgesloten.

Artikel 4 van het decreet is dienvolgens wat het recht betreft de Franse taal te gebruiken, door materiële bevoegdheidsoverschrijding aangetast.

B.7.a. De bepalingen van de artikelen 5 en 6 van het decreet staan in nauw verband met artikel 4 ervan.

Artikel 5 van het decreet stelt de sanctie vast voor schending van het in artikel 4 erkende recht en verbiedt inzonderheid twee discriminaties. Artikel 6 van zijn kant geeft voorbeelden van die discriminaties.

B.7.b. In artikel 5 dient het zinsdeel "elke maatregel die dat recht beperkt... is nietig en niet bestaande" te worden vernietigd als rechtstreeks gevolg van de ongeldigheid van artikel 4 van het decreet, doordat het een "recht" beoogt, waarvan sprake is in artikel 4 dat buiten de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap valt

B.7.c. Het verbod van discriminatie gegrond op het niet kennen van een andere nationale taal dan het Frans heeft een draagwijdte die zo algemeen is dat zij zowel de kiesbevoegdheidsvoorwaarden en verkiesbaarheidsvoorwaarden als de regeling van het taalgebruik in andere domeinen dan die welke tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, kan betreffen. Het valt dus buiten de bevoegdheid van de Gemeenschap.

B.7.d. De sanctie op de discriminatie gegrond op het behoren tot de Franse cultuur dient in verband te worden gebracht met het recht zijn eigen cultuurleven te hebben en het recht de Franse taal te gebruiken.

Zulk een discriminatie is een maatregel die het recht beperkt een eigen cultuurleven te leiden, doordat zij van die aard is dat zij het gebruik van dat recht aantast.

Nu is vastgesteld dat het niet aan de Gemeenschap toekomt het recht op een cultuurleven, in zijn algemeenheid, te waarborgen, komt het haar niet toe sancties te stellen op een maatregel die dat recht aantast

B.7.e. Uit wat voorafgaat volgt dat de bepalingen van artikel 5 van het aangevochten decreet in hun geheel de bevoegdheid van de Gemeenschap overschrijden.

B.7.f. Aangezien artikel 6 van het decreet uitsluitend bestaat uit een opsomming van voorbeelden van de in artikel 5 bedoelde discriminaties, dient die bepaling eveneens nietig te worden verklaard.

B.8. Grondslag voor de bevoegdheid om de artikelen 4, 5 en 6 aan te nemen vindt de Franse Gemeenschap evenmin in het Internationaal Verdrag van New York inzake burgerrechten en politieke rechten. Immers, dat Verdrag doet geen afbreuk aan de krachtens de Grondwet doorgevoerde interne bevoegdheidsverdeling tussen de respectieve interne wetgevers. Het komt alleen de wetgever toe die overeenkomstig de interne bevoegdheidsverdeling de aangelegenheid vermag te regelen die onderwerp is van het verdrag, om bepalingen uit dat verdrag, of het nu rechtstreekse werking heeft -al dan niet-, over te nemen, te expliciteren of uit te voeren. Wanneer het Hof decreetbepalingen vernietigt die met miskening van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling verdragsbepalingen overnemen of uitvoeren, doet het geen afbreuk aan het desbetreffende verdrag zelf noch aan de voorrang van het verdrag op grond van het beginsel van de hiërarchie der rechtsnormen.

De Franse Gemeenschap is op grond van de door of krachtens de Grondwet doorgevoerde bevoegdheidsverdeling niet bevoegd ten aanzien van de door het Internationaal Verdrag van New York inzake burgerrechten en politieke rechten geregelde aangelegenheid, in zoverre zij het gebruik van de talen regelt buiten de drie terreinen die zijn aangeduid in artikel 59bis, §3, van de Grondwet. Zij vindt die bevoegdheid niet in artikel 59bis, §2, 3°, waar haar de bevoegdheid wordt gegeven tot het regelen van "de internationale culturele samenwerking" : alleen al uit de vergelijking van deze bepaling met die van artikel 59bis, §3, blijkt dat de bevoegdheid tot het regelen van de internationale culturele samenwerking geenszins de bevoegdheid insluit om het gebruik van de talen op enigerlei wijze te regelen.

OM DEZE REDENEN

HET HOF,

- verklaart het beroep ontvankelijk;
- vernietigt in artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 juli 1987 "réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981" (tot regeling van het gebruik van de talen door de openbare mandatarissen in het Franse taalgebied en houdende toepassing van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981), de woorden "of de kennis";
- vernietigt de artikelen 1, 2 en 3 van hetzelfde decreet in zoverre het toepassingsgebied ervan, zoals in de motivering van het arrest omschreven, omvat "de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een andere taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat";
- vernietigt de artikelen 4, 5 en 6 van hetzelfde decreet
- verwerpt het beroep voor het overige.

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 14 december 1988.

De griffier,
L. POTOMS

De voorzitter,
J. DELVA