

Rolnummer 1275
Arrest nr. 2/99 van 13 januari 1999

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 43, §§ 2 en 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 70.202 van 15 december 1997 in zake E. De Ridder tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 januari 1998, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 43, §§ 2 en 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, geïnterpreteerd in die zin dat de benoemende overheid, ten aanzien van ambtenaren met een rang gelijk aan of hoger dan directeur, wanneer een gelijke numerieke verhouding is bereikt tussen het eentalig Nederlandse en het eentalig Franse taalkader, maar er nog een onevenwicht tussen ambtenaren van de Nederlandse en de Franse taalrol bestaat binnen het tweetalige kader, noodzakelijkerwijze eerst ook een gelijke verdeling van de betrekkingen tussen ambtenaren van de Nederlandse en van de Franse taalrol binnen het tweetalige taalkader dient te betrachten zelfs wanneer de eentalige kaders verder van hun maximale bezetting zijn verwijderd dan het tweetalige kader, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 7, c, van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

E. De Ridder, verzoekende partij voor de Raad van State, vecht voor het verwijzende rechtscollege het koninklijk besluit aan houdende bevordering van N. Dery tot adjunct-commissaris-generaal alsook het ministerieel besluit waarbij laatstgenoemde wordt geaffecteerd in de eerste hiërarchische taaltrap in het tweetalige kader voorbehouden aan de ambtenaren van de Franse taalrol.

Na de bespreking van de verdiensten van de kandidaten voor de voormelde betrekking was E. De Ridder, die tot het Nederlandse taalkader behoort, door de directieraad als eerste gerangschikt, terwijl N. Dery, *ex aequo* met F. Fontinoy, beiden Franstaligen, de derde plaats deelden.

In afwijking van de volgorde voorgesteld door de directieraad, werd N. Dery bevorderd en geaffecteerd op het tweetalige Franse kader. In antwoord op een brief naar het waarom van de niet-benoeming van E. De Ridder, schreef de Minister van Arbeid en van Tewerkstelling dat die « louter verklaard wordt door imperatieven om de taalevenwichten te respecteren ».

Voor de betrokken trap in de hiërarchie waren, na de niet-aangevochten benoeming van een Nederlandstalige, twaalf van de veertien betrekkingen in het eentalige kader ingevuld, zowel aan Franstalige als aan Nederlandstalige kant. Binnen het tweetalige kader waren alle plaatsen van de Nederlandse taalrol bezet (3/3) en twee van de drie van de Franse taalrol (2/3).

De Raad van State stelt vast dat het taalevenwicht binnen de eentalige kaders reeds was hersteld door de laatste benoeming van een Nederlandstalige en dat, om ook het evenwicht binnen het tweetalige kader te herstellen, de overheid verplicht was om een tweetalige ambtenaar van de Franse taalrol te benoemen.

Die opvatting is gesteund op de vaststaande rechtspraak van de Raad van State, waarbij artikel 43, § 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna : bestuurstaalwetten) zo wordt geïnterpreteerd dat, enerzijds, de pariteit tussen ambtenaren van de Nederlandse, respectievelijk Franse taalrol vanaf de rang van directeur in het tweetalige kader vervuld dient te zijn en, anderzijds, de overheid verplicht is eerst het kader (of, binnen het tweetalige kader, de taalrol) dat met het grootste aantal betrekkingen onder zijn rechtens vastgesteld aandeel is gezakt, op hetzelfde peil te brengen.

De verzoekende partij voert evenwel aan dat een dergelijke extensieve interpretatie van het voormelde artikel 43 strijdt met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 7, c), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, waarop de Raad van State besliste de hiervoor geciteerde vraag te stellen.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 15 januari 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 17 februari 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 31 maart 1998 ter post aangetekende brief;
- E. De Ridder, Vogelheide 26, 9052 Gent, bij op 6 april 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 21 april 1998 ter post aangetekende brieven.

E. De Ridder heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 22 mei 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 30 juni 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 15 januari 1999.

Bij beschikking van 21 oktober 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 november 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 22 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 18 november 1998 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor E. De Ridder;
- . Mr. E. Brewaeyts, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij voor de Raad van State

A.1.1. De verzoekende partij voor de Raad van State doet opmerken dat zich te dezen het geval voordoet van een vacature in een centrale overheidsdienst met een gelijke numerieke verhouding tussen het eentalige Nederlandse kader en het eentalige Franse kader (telkens twaalf op veertien betrekkingen ingevuld) maar met een onevenwicht binnen het tweetalige kader. De eentalige kaders zijn evenwel verder van hun maximale bezetting verwijderd (telkens twee eenheden) dan het tweetalige kader (een eenheid).

De vraag is of in dat geval artikel 43, §§ 2 en 3, van de bestuursstaalwetten zo kan worden toegepast dat de benoemende overheid verplicht is eerst een gelijke verdeling van de betrekkingen tussen ambtenaren van de Nederlandse en van de Franse taalrol binnen het tweetalige kader te betrachten, zonder dat die interpretatie een schending uitmaakt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 7, c), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Toegepast in ambtenarenzaken houdt het gelijkheidsbeginsel volgens de verzoekende partij voor de Raad van State in dat de benoemende overheid ertoe gehouden is de titels en verdiensten van al de kandidaten voor een betrekking op gelijke en objectieve wijze te onderzoeken en te vergelijken.

Artikel 7, c), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten waarborgt voor een ieder gelijke kansen op bevordering, waarbij geen andere overwegingen mogen gelden dan die van anciënniteit en bekwaamheid. Die verdragsbepaling heeft volgens de verzoekende partij voor de Raad van State rechtstreekse werking. In ieder geval zou niets eraan in de weg staan dat het Hof die bepaling als maatstaf voor zijn toetsing hanteert. De kennis van de tweede landstaal is totaal irrelevant voor het bepalen van de meest geschikte kandidaat : de verzoekster was eerst gerangschikt maar werd louter om beweerde redenen van taalwetgeving niet benoemd.

A.1.2. De verzoekende partij voor de Raad van State doet opmerken dat de taalkaders en taalrollen een dubbele functie hebben : enerzijds, ervoor zorgen dat de overheid over het nodige personeel beschikt om de zaken met inachtneming van de voorschriften betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken te kunnen afhandelen en, anderzijds, aan de ambtenaren van iedere taalgroep het hun toekomende deel van de betrekkingen waarborgen en hen beschermen tegen mededinging van de leden van de andere taalgroep.

Te dezen dient die functionaliteit verder te worden genuanceerd : vanaf de rang van directeur wordt de pariteitsregel gehanteerd, met twintig procent voorbehouden betrekkingen voor het tweetalige kader, gelijk verdeeld per taalrol.

De verzoekende partij voor de Raad van State betwist niet dat het onderscheid inzake bevordering tussen ambtenaren naargelang ze tot een bepaald taalkader dan wel tot een bepaalde taalrol behoren objectief is en zelfs, rekening houdend met het beoogde doel, pertinent kan zijn.

Maar de interpretatie die de Raad van State geeft aan artikel 43, §§ 2 en 3, van de bestuurstaalwetten, waarbij in de gegeven specifieke omstandigheden de voorkeur wordt gegeven aan het begrip taalrol boven het begrip taalkader, is volgens de verzoekende partij voor de Raad van State onevenredig met het beoogde doel : er wordt eerst een evenwicht nagestreefd tussen de taalrollen binnen het tweetalige kader, ook al zijn de eentalige kaders verder verwijderd van hun normale bezetting. Nochtans kennen de ambtenaren van het tweetalige kader de tweede taal voldoende om mee te werken aan de eerste en legitieme doelstelling van de bestuurstaalwetten, te weten het afhandelen van de zaken in de door de wet vereiste taal. Voor die ambtenaren kan het criterium van de taalrol niet primeren op het stelsel van de taalkaders, dat voorrang verleent aan de ambtenaren van de taalkaders die het verst van hun maximale bezetting verwijderd zijn.

Er anders over oordelen, lijkt volgens de verzoekster in te houden dat ook de tweede doelstelling - de bescherming van de ambtenaren van de ene taalgroep ten opzichte van die van de andere taalgroep - in aanmerking wordt genomen als wettig motief, wat rechtens onaanvaardbaar is.

Naar het oordeel van de verzoekende partij voor de Raad van State biedt die tweede doelstelling geen of althans geen afdoende doelstelling van hoger algemeen belang waarmee de ongelijke behandeling kan worden verantwoord (zie het arrest van het Hof nr. 18/90 van 23 mei 1990). De beveiliging van een hoger openbaar belang wordt in de gegeven interpretatie van de betwiste bepaling niet verwezenlijkt. Meer nog : er ontstaat een positieve discriminatie van ambtenaren behorend tot het tweetalige kader ten opzichte van de ambtenaren van de eentalige kaders, zonder dat is voldaan aan de voorwaarden die het Hof stelt voor een dergelijke positieve behandeling.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad refereert aan het arrest nr. 13.834 van 10 december 1969 van de Raad van State, volgens hetwelk de indeling van de ambtenaren in taalkaders tot doel heeft « enerzijds, zeker te stellen dat de overheid in de dienst over de effectieven beschikt die nodig zijn om de afhandeling van de zaken mogelijk te maken met inachtneming van de voorschriften betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken » en, « anderzijds aan de ambtenaren van elke taalgroep het hun toekomend deel van de betrekkingen te verzekeren en hen te beveiligen tegen de mededinging van leden van de andere taalgroep ».

A.2.2. De Ministerraad citeert voorts het arrest van het Hof nr. 18/90 van 23 mei 1990 : « Het kan worden aanvaard dat het door de bestreden bepalingen gemaakte onderscheid zijn verantwoording vindt in het nagestreefde doel - de beveiliging van een hoger openbaar belang -, in zoverre althans de genomen maatregelen redelijkerwijze kunnen worden aangezien als niet onevenredig met het door de wetgever nagestreefde doel ».

Het behoren tot een taalrol is volgens de Ministerraad een objectief controleerbaar gegeven. Alle ambtenaren van de centrale diensten of van de diensten waarvan de werkkring het gehele land bestrijkt, worden ingeschreven op een Nederlandse taalrol of een Franse taalrol, overeenkomstig de procedure vastgelegd in artikel 43, § 4, eerste en tweede lid, van de bestuurstaalwetten.

A.2.3. Naar het oordeel van de Ministerraad is het zeer de vraag of artikel 7, c), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten directe werking heeft.

In ieder geval behelst de kennis van de tweede landstaal te dezen een bekwaamheids criterium in overeenstemming met de artikelen 2 en 7, c), van het Verdrag en kan het de wetgever derhalve niet ten kwade worden geduid dat hij het criterium van de officieel erkende tweetaligheid als een blijk van bekwaamheid beschouwde.

A.2.4. Met verwijzing naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23 juli 1968, doet de Ministerraad opmerken dat een verschil in behandeling kan en mag wanneer de differentiatie berust op een objectieve waardering van de feitelijke omstandigheden en als op grond van het algemeen belang hierdoor een zuiver evenwicht wordt bereikt tussen de bescherming van de belangen van de gemeenschap en de eerbiediging van de gewaarborgde rechten en vrijheden.

Volgens de Ministerraad treft de maatregel allen die tot eenzelfde objectiveerbare categorie behoren, namelijk de ambtenaren van de Nederlandse taalrol.

De bedoeling van de verschillende behandeling past in het kader van een van de krachtlijnen van de huidige federale Staat en beoogt de harmonieuze samenleving van de taalgemeenschappen van het land.

A.2.5. Ten slotte voert de Ministerraad nog aan dat het Europees Hof van Justitie in zijn arrest van 6 februari 1996 oordeelde dat een « individuele [lees : indirecte] discriminatie » gerechtvaardigd kan zijn om een reden die beantwoordt aan een legitieme doelstelling.

- B -

B.1. De ter discussie staande bepalingen van artikel 43, §§ 2 en 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken luiden :

« § 2. De ambtenaren gelijk aan en hoger dan directeur worden verdeeld over drie kaders : een Nederlands, een Frans en een tweetalig.

De andere ambtenaren worden verdeeld over twee kaders : een Nederlands en een Frans.

Alle ambtenaren worden ingeschreven op een taalrol : de Nederlandse of de Franse.

§ 3. De Koning bepaalt voor iedere centrale dienst het aantal betrekkingen dat aan het Nederlands en aan het Frans kader dient toegewezen met inachtneming, op alle trappen van de hiërarchie, van het wezenlijk belang dat de Nederlandse en Franse taalgebieden respectievelijk voor iedere dienst vertegenwoordigen. Nochtans van de rang van directeur af en daarboven, worden de betrekkingen, op alle trappen van de hiërarchie, in gelijke mate toegewezen aan de beide kaders.

Het tweetalig kader omvat 20 pct. van de betrekkingen gelijk aan en hoger dan die van directeur. Die betrekkingen worden op alle trappen van de hiërarchie, in gelijke mate, voorbehouden aan ambtenaren van de beide taalrollen.

[...] »

De wijziging aangebracht aan artikel 43 door de wet van 19 oktober 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 3 december 1998) heeft geen invloed op de onderhavige zaak.

B.2. Voor de Raad van State worden de benoeming en de affectatie in het tweetalige kader van een ambtenaar van de Franse taalrol aangevochten door een ambtenaar van de Nederlandse taalrol, die voor de betrokken functie binnen een federale centrale dienst als eerste kandidaat was gerangschikt door de directieraad.

Op het tijdstip van de aangevochten beslissingen waren voor de betrokken trap van de hiërarchie twaalf van de veertien betrekkingen in het eentalige kader ingevuld, zowel aan Franstalige als aan Nederlandstalige kant. Binnen het tweetalige kader waren alle plaatsen van de Nederlandse taalrol bezet (3/3) en twee van de drie plaatsen van de Franse taalrol (2/3). Die laatste verhouding is door de bestreden benoeming op 3/3 gebracht. Om het evenwicht in het tweetalige kader te herstellen, werd voorbijgegaan aan de rangschikking van de kandidaten door de directieraad, die de benoemde persoon als derde had geplaatst, na twee kandidaten van de Nederlandse taalrol.

Volgens de Raad van State moet artikel 43, §§ 2 en 3, van de bestuursstaalwetten zo worden geïnterpreteerd dat wanneer een gelijke numerieke verhouding is bereikt tussen het eentalige Nederlandse en het eentalige Franse kader (te dezen 12/14 N - 12/14 F), maar er nog een onevenwicht tussen ambtenaren van de Nederlandse en de Franse taalrol bestaat binnen het tweetalige kader (3/3 N - 2/3 F), noodzakelijkerwijze eerst een gelijke verdeling van de betrekkingen tussen ambtenaren van de Nederlandse en van de Franse taalrol binnen het tweetalige kader moet worden betracht (3/3 N - 3/3 F) zelfs wanneer de eentalige kaders verder van hun maximale bezetting (2 openstaande betrekkingen) zijn verwijderd dan het tweetalige kader (1 openstaande betrekking).

De vraag is of de ter discussie staande bepalingen in die interpretatie bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 7, c), van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten.

B.3. Met betrekking tot de optie van de wetgever voor een tweetalig kader voor 20 pct. van de betrekkingen gelijk aan en hoger dan die van directeur, is in de parlementaire voorbereiding gesteld :

« Op het hoogste vlak, waar die tweetaligheid, beperkt tot één ambtenaar op vijf, geldt, is zij gerechtvaardigd : die hoge ambtenaren hebben een taak die normaal het gehele land en niet enkel een taalgebied bestrijkt : zij leiden ambtenaren van de twee taalrollen; bovendien zal de tweetaligheid van 20 % van de hoge ambtenaren het onderzoek van de dossiers in de ene of andere taal vergemakkelijken, ongeacht het aantal zaken, aangezien 60 % van de ambtenaren altijd in staat zullen

zijn persoonlijk en zonder vertaling kennis te nemen van de dossiers die gesteld zijn in de ene of andere taal. » (*Gedr. St.*, Senaat, 1962-1963, nr. 304, p. 28)

B.4. De wetgever heeft de betrekkingen binnen het ambtenarenkorps van de centrale diensten verdeeld over ambtenaren van respectievelijk de Nederlandse en de Franse taalrol en hij heeft, vanaf de rang van directeur, een principiële gelijkstelling vooropgesteld tussen de respectieve taalrollen op alle trappen van de hiërarchie alsmede binnen het tweetalige kader, dat 20 pct. van die hogere ambtenaren omvat.

Het staat aan het Hof om na te gaan of uit de keuzes van de wetgever geen discriminatie voortspuit.

B.5. Te dezen moet, uitgaande van het bestaan van een gelijke numerieke verhouding tussen het eentalige Nederlandse en het eentalige Franse kader (12/14 N - 12/14 F), worden vastgesteld dat door de in het geding zijnde bepalingen de door de wetgever uitdrukkelijk gewilde pariteit tussen ambtenaren van de Nederlandse en van de Franse taalrol binnen het tweetalige kader (3/3 N - 3/3 F) wordt verwezenlijkt. Het criterium op basis van het behoren tot de Franse taalrol met roeping voor het tweetalige kader is *in casu* objectief en houdt redelijk verband met die doelstelling.

Weliswaar kunnen de ter discussie staande bepalingen ertoe leiden dat in concrete situaties - zoals te dezen - een beter gerangschikte kandidaat van de ene taalrol moet wijken voor een kandidaat van de andere taalrol die in aanmerking komt voor het tweetalige kader, maar zulks is evenredig met de beoogde pariteit binnen het tweetalige kader, die *in casu* overigens slechts kon worden verwezenlijkt door voorrang te geven aan de opvulling van het tweetalige kader, ook al waren de betrekkingen binnen de eentalige kaders verder verwijderd van hun maximale bezetting dan die binnen het tweetalige kader.

B.6. Die bepalingen zouden niet strijdig kunnen zijn met het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Zonder dat het noodzakelijk is de draagwijdte te bepalen van de verplichtingen die voor de Belgische rechtsorde voortvloeien uit de gecombineerde lezing van de artikelen 2 en 7, c), van dat Verdrag, merkt het Hof op dat de tekst van die verdragsbepalingen niet uitsluit dat, zodra de taal een gegeven is waaraan voor een evenwichtige organisatie van overheidsdiensten niet kan worden voorbijgegaan, die samen met andere bekwaamheidsvereisten als een benoemingsvoorwaarde wordt aangewend.

B.7. Uit wat voorafgaat volgt dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 43, §§ 2 en 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, geïnterpreteerd in die zin dat de benoemende overheid, ten aanzien van ambtenaren met een rang gelijk aan of hoger dan directeur, wanneer een gelijke numerieke verhouding is bereikt tussen het eentalige Nederlandse en het eentalige Franse kader, maar er nog een onevenwicht tussen ambtenaren van de Nederlandse en de Franse taalrol bestaat binnen het tweetalige kader, noodzakelijkerwijze eerst een gelijke verdeling van de betrekkingen tussen ambtenaren van de Nederlandse en van de Franse taalrol binnen het tweetalige kader dient te betrachten zelfs wanneer de eentalige kaders verder van hun maximale bezetting zijn verwijderd dan het tweetalige kader, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, noch op zich beschouwd, noch gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 7, c), van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 januari 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève