

Rolnummer 3725
Arrest nr. 78/2006 van 17 mei 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 43, § 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 A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 145.129 van 30 mei 2005 in zake J. De Blauwe tegen het Belgisch Instituut voor Normalisatie, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 15 juni 2005, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 43, § 3, van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken artikel 10 van de Grondwet doordat het voor functies van directeur en hoger een gelijke toewijzing aan beide taalkaders oplegt, ook wanneer het werkvolume dat op elk der taalgebieden betrekking heeft een onevenwicht vertoont waardoor de burgers, gebruikers van de openbare dienst, die behoren tot het taalgebied waarop het grootste deel van het werkvolume betrekking heeft, benadeeld zijn ten overstaan van deze die behoren tot het andere taalgebied omdat zij minder mogelijkheden krijgen om in hun taal te worden bediend en de ambtenaren die behoren tot de met het eerstgenoemde taalgebied overeenstemmende taalrol minder bevorderingskansen hebben tot de directiebetrekkingen dan hun collega's die behoren tot de taalrol die overeenstemt met het andere taalgebied ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- J. De Blauwe, wonende te 2000 Antwerpen, Gierstraat 6;
- de v.z.w. Belgisch Instituut voor Normalisatie, met zetel te 1000 Brussel, Brabançonnellaan 29;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 27 april 2006 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. A. Huysmans, advocaat bij de balie te Mechelen, *loco* Mr. A. Houtekier, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de v.z.w. Belgisch Instituut voor Normalisatie;
 - . Mr. J. Jochems, *loco* Mr. D. D'Hooghe en Mr. F. Vandendriessche, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Verzoeker is eerstaanwendig ingenieur bij het Belgisch Instituut voor Normalisatie en behoort tot de Nederlandse taalrol. Hij vordert voor de Raad van State de nietigverklaring van een beslissing van de raad van bestuur van het voormelde Instituut waarbij een andere persoon wordt bevorderd tot industrieel ingenieur-directeur. Die beslissing steunde op de vaststelling dat voor bevordering uitsluitend die persoon kon worden voorgesteld die voldeed aan alle voorwaarden en meer bepaald aan de taalvereisten. De betrekking diende te worden toegewezen aan een Franstalige kandidaat op basis van de taalkaders vastgesteld bij het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, dat die pariteit voorschrijft voor de tweede trap van de hiërarchie, waarop onder meer de graad van industrieel ingenieur-directeur is gesitueerd.

De verzoeker voert aan dat bij de vaststelling van de taalkaders geen rekening is gehouden met de werkelijke werklast binnen de verschillende diensten van het Instituut. De keuze voor de ene dan wel de andere kandidaat moet volgens hem gebeuren op grond van een vergelijking van de kandidaturen. Ook de wettelijke verplichting om voor de tweede trap van de hiërarchie de pariteit aan te houden, schendt volgens hem artikel 10 van de Grondwet.

De Raad van State stelt vast dat er geen significant verschil is in het werkvolume van de personeelsleden behorend tot elk van de beide taalkaders, zodat niet is aangetoond dat het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 houdende vaststelling van de taalkaders van het Belgisch Instituut voor Normalisatie ten onrechte toepassing zou hebben gemaakt van de regel van de gelijke verdeling van de directiebetrekkingen in de tweede trap van de hiërarchie, zoals voorgeschreven bij artikel 43, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken. De oplossing van de vraag naar de grondwettigheid van die bepaling kan volgens het verwijzende rechtscollege de wettigheid van het toegepaste taalkader - en derhalve het lot van het voorgelegde beroep tot nietigverklaring - bepalen, zodat de prejudiciële vraag werd gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege

A.1. Volgens de verzoeker voor het verwijzende rechtscollege schendt artikel 43, § 3, van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (hierna : bestuurstaalwet) artikel 10 van de Grondwet omdat alle Belgen gelijke toegang tot de openbare functies hebben, tenzij een ter zake gemaakt onderscheid op een objectieve en redelijke grond berust en het toegepaste middel evenredig is met het nagestreefde doel.

De in het geding zijnde bepaling voldoet niet aan die criteria doordat een abstract benoembaarheids criterium wordt ingevoerd, namelijk de inschrijving op een bepaalde taalrol, zelfs zonder dat de reële taalkennis van de ambtenaren wordt beoordeeld. Het criterium is in ieder geval statistisch aanzienlijk ongunstiger voor ambtenaren die behoren tot het grootste taalgebied en slechts voor evenveel directiefuncties in aanmerking komen. Bovendien krijgen de Nederlandstalige ambtenaren op iedere trap van de hiërarchie meer werk te presteren bij een gelijk aantal directiefuncties zodat die zwaardere belasting ook een schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt. Ten slotte worden de burgers van elk van beide taalgroepen op een discriminerende wijze behandeld omdat zij niet op gelijke wijze toegang hebben tot de verantwoordelijke ambtenaren en hun directies van de diensten waarvoor in een gelijke verdeling van de directiefuncties is voorzien. Het personeel dient bijgevolg te worden afgestemd op de reële behoeften van de dienst waarbij het hoofddoel dient te zijn dat de burgers van beide taalgebieden op gelijke wijze toegang hebben tot alle trappen van de hiërarchie van de ambtenaren.

Standpunt van de v.z.w. Belgisch Instituut voor Normalisatie

A.2. Volgens de v.z.w. Belgisch Instituut voor Normalisatie, verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege, is de pariteit in de centrale administraties vanaf directeur, een essentiële waarborg voor de Franstalige gemeenschap en wordt het als een juridische gelijkheid gekwalificeerd. De pariteit wordt immers beschouwd als de hoeksteen van het verkregen vergelijk en van de wet, zodat slechts in beperkte omstandigheden ervan kan worden afgeweken. De maatregel strekt ertoe de Franstaligen in de structuren te betrekken en niet te discrimineren. De burgers en ambtenaren in het grootste taalgebied worden niet gediscrimineerd omdat artikel 43, § 3, zesde lid, erin voorziet dat de Koning kan afwijken van de pariteitsregel indien er een ongelijk werkvolume is. Aangezien de Raad van State reeds heeft gesteld dat er geen sprake is van een onevenwichtig werkvolume, heeft de prejudiciële vraag bovendien geen enkel belang voor de beoordeling van de vordering van de verzoeker door het verwijzende rechtscollege.

Standpunt van de Ministerraad

A.3. De Ministerraad meent allereerst dat de prejudiciële vraag dient te worden beperkt tot artikel 43, § 3, eerste lid, *in fine*, en zesde lid, van de bestuursstaalwet, vermits uit de overwegingen van het verwijzingsarrest en de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat enkel de grondwettigheid van de gelijke toewijzing aan beide taalkaders, van de functies van directeur en hoger in het geding wordt gebracht.

A.4. De taalpariteit die bestaat in de gelijke verdeling van de leidende posten in de centrale diensten van de administraties en in de diplomatieke diensten in het buitenland, is volgens de Ministerraad een onderdeel van een delicaat politiek compromis tussen de verschillende taalgemeenschappen. Die pariteit is een waarborg tegen een minorisering van de Franse taalgemeenschap, maar daartegenover staan talrijke waarborgen, enerzijds, voor de Nederlandse taalgemeenschap die zich een belangrijk aandeel in de betrekkingen in de centrale diensten heeft verzekerd en, anderzijds, tegen de minorisering van de Nederlandstaligen in de Brusselse instellingen. Het geheel van de taalkaderregelingen in België, met inbegrip van de aangevochten bepaling, beoogt een harmonieuze samenleving van de taalgemeenschappen van het land te verzekeren en moet worden gezien als een belangrijke, ondersteunende maatregel voor de werking en het voortbestaan van de federale Staat. Overigens is die pariteit als waarborg van het evenwicht tussen de twee grote taalgemeenschappen in dit land ook in andere aangelegenheden als een noodzakelijke oplossing beschouwd. De door de wetgever nagestreefde doelstelling is bijgevolg legitiem.

A.5. Het behoren tot de ene of de andere taalrol is een objectief criterium dat adequaat is ter verwezenlijking van de onder A.4 aangehaalde doelstelling. De Ministerraad verwijst daaromtrent naar datgene wat het Hof heeft gezegd met betrekking tot de pariteit tussen ambtenaren behorend tot een verschillende taalrol, binnen het tweetalige kader, in het arrest nr. 2/99.

A.6. De Ministerraad betwist ook de beweerde onevenredigheid van de in het geding zijnde maatregel met de door de wetgever nagestreefde doelstelling. Het basisbeginsel van de regeling strekt immers ertoe een pragmatische inschatting te maken van het belang van de ene of de andere taal.

De taalpariteit voor de leidinggevende functies is slechts een uitzondering op dat basisbeginsel en doet hieraan niet wezenlijk af. De pariteit is bovendien beperkt tot de betrekkingen vanaf de graad van directeur in diensten waarvan de werking het hele land bestrijkt, zodat voor alle andere trappen van de hiërarchie de Koning het aantal betrekkingen bepaalt dat dient te worden toegewezen met inachtneming van het wezenlijke belang dat de taalgebieden voor iedere dienst vertegenwoordigen. De evenredigheid van de maatregel blijkt verder uit het zesde lid van artikel 43, § 3, van de bestuursstaalwet, dat immers toestaat onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de voormelde pariteit indien het werkvolume van de centrale diensten de Nederlandse en de Franse taalgebieden in ongelijke mate zou betreffen, waaruit blijkt dat de pariteit geen ongenueanceerde regel is. Ten slotte merkt de Ministerraad op dat het Hof in het arrest nr. 2/99, met betrekking tot het onevenwicht tussen de ambtenaren van de Nederlandse en de Franse taalrol binnen het tweetalige kader, heeft gesteld dat het niet onevenredig is voorbij te gaan aan een beter gerangschikte kandidaat van de ene taalrol, ten voordele van een kandidaat van een andere taalrol die in aanmerking komt voor het tweetalige kader, zelfs indien dat inhoudt dat bepaalde, zelfs beter gerangschikte kandidaten van de andere taalrol niet kunnen worden benoemd.

- B -

B.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of artikel 43, § 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken artikel 10 van de Grondwet schendt, doordat het voor functies van directeur en hoger een gelijke toewijzing aan beide taalkaders oplegt, ook wanneer het werkvolume dat op elk der taalgebieden betrekking heeft een onevenwicht vertoont, waardoor zowel voor de burgers, gebruikers van de openbare dienst, die behoren tot het taalgebied waarop het grootste deel van het werkvolume betrekking heeft, als voor de ambtenaren die tot de met dat taalgebied overeenstemmende taalrol behoren, nadelen zouden ontstaan.

Het eerste en het zesde lid van artikel 43, § 3, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, zoals zij door de Raad van State toepasselijk worden geacht op het bodemgeschil, luidden, vóór de vervanging en de wijziging ervan bij artikel 2, 2° en 3°, van de wet van 19 oktober 1998 « tot wijziging van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 » (*Belgisch Staatsblad*, 3 december 1998), bij artikel 504, 2° en 5°, van de programmawet van 27 december 2004 (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 2004, tweede editie) en bij artikel 18, 2° en 4°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (*Belgisch Staatsblad*, 29 juli 2005, derde editie) :

« 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.

[...]

Na raadpleging van dezelfde Commissie, kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd en met redenen omkleed besluit, van de regel van de numerieke gelijkheid tussen de directiebetrekkingen afwijken ten behoeve van de centrale diensten waarvan de attributen of de werkzaamheden de Nederlandse en Franse taalgebieden in ongelijke mate betreffen ».

B.2. De gelijkheid in de hogere functies tussen de twee taalrollen werd tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 32 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, dat later is hernummerd tot artikel 43 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, als volgt verantwoord :

« Eensdeels is het goed dat de hogere functies gelijkelijk tussen de twee taalrollen verdeeld worden.

Immers, aan de top is het van essentieel belang hogere ambtenaren te vinden die evenveel aandacht hebben voor de belangen van de Staat als voor die van de verschillende streken, die bekwaam zijn de daar gestelde vraagstukken ' aan te voelen ', zonder de buffer van een vertaling, en er een passende oplossing aan te geven dat zonder terecht of ten onrechte, een van de streken zich benadeeld acht. Deze gelijkheid van rechten maakt het ook mogelijk, en dit is gelukkig, niemand nodeloos in zijn eigenliefde te kwetsen.

Symptomatisch is, dat het Harmel-centrum tot soortgelijke conclusies gekomen was (zie verslag blz. 235).

Het Centrum neemt eenparig de volgende resolutie aan :

' De ambtenaren van de eerste categorie behoren in gelijk getal tot de ene of de andere van de twee taalrollen :

- het directiecomité behelst een Nederlandstalige sectie en een Franstalige sectie, die numeriek gelijk zijn;
- de Comités van het personeel behelzen een gelijk aantal Nederlandssprekende en Franssprekende ambtenaren. '

De gegrondheid en de mate van die gelijkheid lijkt ons gelukkig door sommigen uitgedrukt te zijn waar zij zeggen dat deze gelijkheid verantwoord is voor al de ' concipiërende en algemeen leidende functies '.

Maar wie zijn die ' concipiërende en algemeen leidende ambtenaren ' ?

Gaat het hier om de gehele eerste categorie van ambtenaren, ten getale van ongeveer 6.000 voor de ministeriële departementen alleen; betreft het de ambtenaren die functies vervullen welke gelijk zijn aan of hoger dan die van directeur, ten getale van 1.200.

Feitelijk ligt de waarheid waarschijnlijk in het midden : alle ambtenaren van de eerste klasse vervullen niet noodzakelijk ' concipiërende of algemeen leidende ' ambten, maar daartegenover staat dat andere ambtenaren dan de directeurs ' conceptie '-taken kunnen hebben : dit begrip kon niet in de huidige tekst worden opgenomen, vooral omdat het niet beantwoordt aan een bepaalde klasse in de huidige hiërarchie van de ambtenaren en omdat de toestand verschilt alnaar de ministeriële departementen.

Wij zijn evenwel van oordeel dat men, bij de vaststelling van de kaders de grondgedachte van deze bepaling niet uit het oog mag verliezen, hetgeen betekent dat, zo de kaders voor al wat de uitvoeringstaken betreft vastgesteld moeten worden met inachtneming van de behoeften van elke dienst voor ieder taalgebied, wat betreft de zaken die het gehele land bestrijken, d.w.z. wat conceptiewerk of algemene leiding is, de gelijkheid van de kaders de regel zou moeten zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1962-1963, nr. 304, pp. 26-27).

B.3. 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.

Het staat aan het Hof om na te gaan of die maatregel discriminerend is.

B.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. De identieke behandeling, in de centrale diensten, van ambtenaren die respectievelijk tot de Nederlandse en de Franse taalrol behoren, voor betrekkingen vanaf de rang van directeur, door de toewijzing, in gelijke mate, van de betrekkingen aan beide kaders, beantwoordt aan een wettige doelstelling, namelijk het verzekeren van voldoende betrekkingen op hoog niveau die het mogelijk moeten maken de vervulling van de taken van conceptie en algemene leiding in elk van beide kaders binnen die diensten te waarborgen. Het criterium van gelijkheid dat wordt gehanteerd is het behoren tot het Nederlandse dan wel het Franse kader, wat een pertinent criterium is om de door de wetgever nagestreefde doelstelling betreffende de werking van de centrale diensten te verwezenlijken.

De maatregel leidt niet tot onevenredige gevolgen, noch voor de burgers die een beroep dienen te doen op de dienstverlening van de centrale diensten en behoren tot het taalgebied waarop het grootste deel van het werkvolume betrekking heeft, noch voor de ambtenaren die tot de met dat taalgebied overeenstemmende taalrol behoren. Het bijkomende voordeel van een niet-gelijke toewijzing van directiebetrekkingen aan de beide kaders, voor de voormelde burgers, weegt immers niet op tegen het nadeel dat de burgers die behoren tot het taalgebied waarop het kleinste deel van het werkvolume van de betrokken centrale dienst betrekking heeft, daardoor zouden lijden en dat erin bestaat dat taken van conceptie en algemene leiding binnen dat kader onvoldoende zouden kunnen worden vervuld. Ook de individuele loopbaanmogelijkheden van ambtenaren die zich benadeeld achten door de gelijke toewijzing van directiebetrekkingen aan de beide kaders, kunnen niet primeren op het collectieve belang bij de goede werking van de beide kaders van de centrale diensten dat door de in het geding zijnde maatregel wordt beoogd. De gelijke toewijzing van die betrekkingen heeft daarenboven geen absolute gelding: de in het geding zijnde bepaling bevat een correctiemechanisme voor het geval dat de gelijke toewijzing van directiebetrekkingen aan de beide kaders niet meer verzoenbaar is met de daardoor beoogde goede werking van de centrale diensten. De Koning kan immers, op grond van artikel 43, § 3, zesde lid, bij een in Ministerraad overlegd en met redenen omkleed besluit, afwijken van de regel van de numerieke gelijkheid tussen de directiebetrekkingen indien de bevoegdheden of de werkzaamheden van de betrokken centrale diensten de Nederlandse en Franse taalgebieden in ongelijke mate betreffen.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 43, § 3, eerste en zesde lid, van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, vóór de vervanging en de wijziging ervan bij artikel 2, 2° en 3°, van de wet van 19 oktober 1998 tot wijziging van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bij artikel 504, 2° en 5°, van de programmawet van 27 december 2004 en bij artikel 18, 2° en 4°, van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, schendt artikel 10 van de Grondwet niet.

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 17 mei 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts