

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1986-1987

15 JUNI 1987

Voorstel van wet tot regeling van het gebruik der talen in de vertegenwoordigende lichamen van de gemeenten met een eigen of bijzonder taalstatuut

(Ingediend door de heren Lagasse en Lepaffe)

TOELICHTING

In een artikel gepubliceerd in *Annales de droit de Liège* (1987, blz. 31 e.v.) stelt professor Scholsem vast dat de vijf arresten die op 30 september 1986 door de Raad van State gewezen werden inzake de taalkennis van de burgemeesters en de gemeenteraadsleden, de openbare mening in grote beroering hebben gebracht.

In dat verband had Minister van Staat Henrion het in zijn « Bloc-Notes » in het *Journal des Procès* (nr. 92, 17 oktober 1986, blz. 7), over een dreigende vertrouwenscrisis rond de Raad van State in verband met zijn uitspraken over de « vereiste » taalkennis van degenen die een politiek mandaat vervullen.

Hoeft het gezegd dat de juridische en politieke malaise die ontstaan is als gevolg van de vijf arresten uitgesproken op 30 september 1986, nog verergerd is na de uitspraak van het arrest nr. 27.411 van 15 januari 1987 (Cobbaert v/ gouverneur Van Brabant) inzake René Capart, O.C.M.W.-voorzitter te Kraainem?

Het is niet de bedoeling hier een exegese te brengen van de aldus door de Vlaamse Kamers van de Raad van State geschapen rechtspraak, maar toch moet worden vastgesteld dat de grondwettelijke en wettelijke grondslagen ervan op zijn minst vatbaar zijn voor kritiek.

In de motivering van de gewraakte arresten wordt tegelijk gerefereerd aan artikel 3bis van de Grondwet en de artikelen 1 en 15, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Wij zullen dus de strekking van deze bepalingen onderzoeken.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1986-1987

15 JUIN 1987

Proposition de loi réglant l'emploi des langues dans les assemblées délibérantes des communes dotées d'un statut linguistique propre ou spécial

(Déposée par MM. Lagasse et Lepaffe)

DEVELOPPEMENTS

Le professeur Scholsem reconnaissait, en un article publié aux *Annales de droit de Liège* (1987, pp. 31 et ss.), « que les cinq arrêts rendus le 30 septembre 1986 par le Conseil d'Etat en matière de connaissances linguistiques des bourgmestres et conseillers communaux ont provoqué dans l'opinion publique un choc considérable. »

A ce sujet, le Ministre d'Etat Henrion évoquait, dans son Bloc-Notes au *Journal des Procès* (n° 92, 17 octobre 1986, p. 7), la menace « d'une crise de confiance à l'égard du Conseil d'Etat, statuant au sujet des connaissances linguistiques « à exiger » dans le chef des mandataires publics. »

Faut-il dire que le malaise juridique et politique suscité par les cinq arrêts prononcés le 30 septembre 1986 a été aggravé à la suite du prononcé de l'arrêt n° 27.411 du 15 janvier 1987 (Cobbaert c/ gouverneur du Brabant) concernant René Capart, président du C.P.A.S. de Crainhem?

Sans vouloir ici procéder à une exégèse de la jurisprudence ainsi créée par les Chambres flamandes du Conseil d'Etat, on ne peut que constater que ses fondements constitutionnels et légaux sont pour le moins critiquables.

La motivation des arrêts incriminés invoque à la fois l'article 3bis de la Constitution et les articles 1^{er} et 15, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Analysons donc la portée de ces dispositions juridiques.

I. Artikel 3bis van de Grondwet

Volgens de redenering van de Vlaamse Kamers van de Raad van State, zou het principe van de taalkundige homogeniteit per taalgebied gewaarborgd door artikel 3bis, betekenen dat « in artikel 3bis van de Grondwet het principieel vereiste besloten ligt dat de leden van de organen van de gemeenten in het Nederlands taalgebied Nederlands moeten kennen; dat dat vereiste betekent dat wie de taal niet kent, niet rechtsgeldig lid kan worden van zulk een orgaan ».

Deze redenering is een schoolvoorbeeld van een sofisme en wie daaraan twijfelt raadplege het advies dat uitgebracht werd door verscheidene leden van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het onderzoek van het wetsvoorstel betreffende de taalkennis vereist in het Nederlands of Frans taalgebied voor de uitoefening van bepaalde politieke mandaten in ondergeschikte besturen, het wetsvoorstel-Galle genaamd (Gedr. St. Kamer 712 (1982-1983) - nrs. 1 en 5).

Wij nemen een lang uittreksel over uit het advies uitgebracht door deze eminente rechtsgeleerden, zozeer overtuigen zij door hun helderheid en hun rechtlijnige redenering :

« Onder de gelding van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken is tot bij de eerste arresten van de Raad van State die zich in dezen hebben beroepen op het op 24 december 1970 in de Grondwet ingevoerde artikel 3bis, nooit betoogd dat de persoonlijke interventies van de gekozen mandatarissen die zitting hadden te nemen in een collegiaal orgaan van de Staat, van de provincies of van de gemeenten, beschouwd moesten worden als handelingen van het openbaar gezag in de zin van artikel 23 van de Grondwet of dat de sprekers aangemerkt moesten worden als « diensten » in de zin van artikel 1 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Was het anders, dan zou het niet nodig zijn zich nu op artikel 3bis van de Grondwet te beroepen.

De stelling dat artikel 3bis van de Grondwet in die stand van zaken verandering zou hebben gebracht, vindt geen steun in de tekst van dat artikel en evenmin in de parlementaire voorbereiding die aan de goedkeuring ervan is voorafgegaan.

In dit opzicht zij er in de eerste plaats op gewezen dat artikel 3bis er zich hoofdzakelijk toe beperkt een regel die reeds in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken stond, tot de rang van Grondwetsbepaling te verheffen. Bedoeld wordt de regel die thans voorkomt in artikel 2 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Tijdens de besprekingen die aan de Grondwetsherziening van 24 december 1970 zijn voorafgegaan, is de invoering in de Grondwet van een artikel 3bis op drie wijzen verantwoord :

— In de eerste plaats diende men over een grondwettelijke tekst te beschikken om de bevoegdheid *ratione loci* van de Cultuurraden af te bakenen;

I. Article 3bis de la Constitution

Suivant le raisonnement élaboré par les Chambres flamandes du Conseil d'Etat, le principe de l'homogénéité linguistique par région, garanti par l'article 3bis, emporterait « l'exigence de principe (*principiële vereiste*) que les membres des organes des communes de la région de langue néerlandaise doivent utiliser et, partant, connaître le néerlandais; que cette exigence signifie que quiconque ne connaît pas ladite langue ne peut devenir valablement (*rechtsgeldig*) membre d'un tel organe ».

Ce raisonnement mériterait d'être cité comme exemple de sophisme, et pour s'en convaincre on ne peut mieux faire que de rappeler l'avis rendu par plusieurs membres de la section de législation du Conseil d'Etat à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative aux connaissances linguistiques requises en vue d'exercer certains mandats politiques des pouvoirs subordonnés dans la région linguistique néerlandaise ou française, dite proposition de loi Galle (Doc. Chambre 712 (1982-1983) - n^{os} 1 et 5).

Nous reproduisons ici de larges extraits de l'avis rendu par ces éminents jurisconsultes, tant ils emportent la conviction par la clarté et la rigueur du raisonnement.

« Sous l'empire de la loi du 2 août 1963 relative à l'emploi des langues en matière administrative et jusqu'aux premiers arrêts du Conseil d'Etat qui ont fait état en la matière de l'article 3bis inséré dans la Constitution le 24 décembre 1970, il n'a jamais été soutenu que les interventions individuelles des mandataires élus appelés à siéger au sein d'un organe collégial de l'Etat, des provinces ou des communes, devaient être qualifiées d'actes de l'autorité publique, au sens de l'article 23 de la Constitution, ou que leurs auteurs devaient être considérés comme des « services » au sens de l'article 1^{er} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. S'il en était autrement, point ne serait besoin d'invoquer l'article 3bis de la Constitution.

La thèse selon laquelle l'article 3bis de la Constitution aurait modifié cet état de choses ne trouve aucun appui dans le texte de cet article pas plus que dans les travaux préparatoires qui ont précédé son adoption.

A cet égard, on rappellera d'abord que l'article 3bis se borne essentiellement à élever au rang d'une disposition constitutionnelle une règle qui figurait déjà dans la législation sur l'emploi des langues en matière administrative. Cette disposition est celle qui figure aujourd'hui dans l'article 2 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Au cours des débats qui ont précédé la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, l'insertion dans la Constitution d'un article 3bis a été justifiée de trois manières :

— Il convenait d'abord de disposer d'un texte constitutionnel en vue de délimiter la compétence territoriale des conseils culturels;

— In de tweede plaats behoorde men de taalgrens vast te leggen door iedere wijziging van die grens afhankelijk te maken van een wet die met een bijzondere meerderheid wordt aangenomen;

— Ten slotte ging het erom klaarheid te brengen in de situatie van de randgemeenten die niet langer « *des communes en l'air* » waren maar voortaan in het Nederlands taalgebied opgenomen zouden worden. Dit laatste voornemen heeft gestalte gekregen met de wijziging van artikel 7 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen, welke wijziging tot stand is gebracht bij wet van 23 december 1970.

Noch artikel 3bis van de Grondwet noch de wet van 23 december 1970 hebben de taalregeling die in de randgemeenten van kracht was, gewijzigd.

De heer de Stexhe heeft hieromtrent geschreven : « Dans sa communication au Parlement, le 18 février 1970, le Premier Ministre proposa une solution de compromis qui consistait, d'une part, à reconnaître implicitement l'appartenance de ces six communes à la Région de langue néerlandaise, mais, d'autre part, à garantir la protection des francophones de ces communes par la stabilisation du régime linguistique et culturel dont ils bénéficient. » (*La révision de la Constitution belge*, Brussel, Larcier, 1972, blz. 47.)

Evenzo heeft de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet haar mening in de volgende bewoordingen te kennen gegeven :

« Uw Commissie was eenparig van oordeel dat de grondwettelijke erkenning van officiële talen per gebied geen wijziging brengt in de huidige wettelijke toestand, zoals deze onder meer voortvloeit uit de wetten van 30 juli en 2 augustus 1963.

Zo doet de erkenning van een « officiële taal » in het Nederlandstalige of Franstalige gebied geen afbreuk aan de thans bestaande afwijkingen, bijvoorbeeld ten voordele van de taalminderheden in bepaalde Nederlandstalige of Fransstalige gemeenten aan de taalgrens (Senaat, zitting 1969-1970, Gedr. St. nr. 390, blz. 12).

Uit hetgeen voorafgaat kan worden afgeleid dat de Grondwet de politieke mandatarissen van de randgemeenten niet verplicht een bepaalde taal te gebruiken. »

De vaststelling dat artikel 3bis de toestand van de overheidspersonen niet heeft gewijzigd, wordt versterkt door het feit dat artikel 23 van de Grondwet niet werd herzien. Het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet strekte immers om de officiële talen vast te stellen in elk van de vier taalgebieden (Gedr. St. Senaat, 390 (1969-1970), p. 23). Die wijziging werd niet aangenomen.

Men zal dan ook akkoord gaan met de terechte conclusie van de heer Uyttendaele dat volgens de eenparige Senaatscommissie, de invoering van het begrip « officiële taal » in de Grondwet geen enkele weerslag heeft op de bestaande wetgeving, een vaststelling die bevestiging vindt in het feit

— Il convenait ensuite de figer la frontière linguistique, en subordonnant à l'intervention d'une loi adoptée à la majorité spéciale, toute modification de cette frontière;

— Il s'agissait, enfin, de clarifier la situation des communes périphériques qui, cessant d'être des communes « en l'air », seraient à l'avenir incorporées dans la région de langue néerlandaise. Cette dernière intention s'est concrétisée dans la modification de l'article 7 des lois coordonnées sur l'emploi des langues, modification réalisée par la loi du 23 décembre 1970.

Ni l'article 3bis de la Constitution, ni la loi du 23 décembre 1970 n'ont modifié le régime linguistique en vigueur dans les communes périphériques.

Ainsi que l'a relevé M. de Stexhe : « Dans sa communication au Parlement, le 18 février 1970, le Premier Ministre proposa une solution de compromis qui consistait, d'une part, à reconnaître implicitement l'appartenance de ces six communes à la Région de langue néerlandaise, mais, d'autre part, à garantir la protection des francophones de ces communes par la stabilisation du régime linguistique et culturel dont ils bénéficient. » (*La révision de la Constitution belge*, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 47.)

De la même manière, la Commission de révision du Sénat s'est exprimée dans les termes suivants :

« Votre Commission a été unanime à estimer que proclamer, dans la Constitution, la reconnaissance de langues officielles par région n'entraîne aucune modification à la situation légale actuelle, telle qu'elle résulte notamment des lois des 30 juillet et 2 août 1963.

Ainsi, l'existence de la « langue officielle » dans les régions de langue française ou néerlandaise ne supprime pas les dérogations actuellement reconnues, par exemple, au profit des minorités linguistiques de certaines communes francophones ou néerlandophones de la frontière linguistique (Doc. Sénat (1969-1970), n° 390, p. 12).

De ce qui précède on peut déduire que l'article 3bis de la Constitution n'impose pas aux mandataires politiques des communes périphériques, l'emploi d'une langue déterminée. »

Le fait que l'on ne puisse pas considérer que l'article 3bis aurait modifié la situation des mandataires publics est renforcé par la constatation que l'article 23 de la Constitution n'a pas été révisé. Or la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution tendait notamment à déterminer les langues officielles dans chacune des quatre régions linguistiques (Doc. Sénat 390 (1969-1970), p. 23). Cette modification n'a pas été adoptée.

En conséquence, on admettra la conclusion pertinente de M. Uyttendaele lorsqu'il affirme que « si, selon la Commission du Sénat unanime, l'introduction du concept de « langue officielle » dans la Constitution n'avait aucun effet sur la législation existante, cette remarque prend plus de valeur

dat artikel 23 van de Grondwet niet werd herzien (*Les obligations linguistiques des mandataires publics*), C.R.I.S.P., *Courrier hebdomadaire* 1150, 27 februari 1987, blz. 16).

II. Artikelen 1 en 15, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken

In de arresten die betrekking hebben op de benoeming van de burgemeesters — arresten nr. 26943 (benoeming van de heer J. Happart), nr. 26941 (benoeming van de heer R. Thiery), nr. 26942 (benoeming van de heer B. de Hemricourt de Grunne — verwijst de Raad van State niet meer naar artikel 3bis van de Grondwet maar leidt alleen uit de lezing van de wetbepalingen inzake het taalgebruik in bestuurszaken een « vermoeden » af dat « zij die zich in een eentalig gebied kandidaat stellen of laten stellen (...) voor een plaatselijk openbaar mandaat, de bestuurstaal van dat gebied kennen » (arrest nr. 26941, considerans 3.1.3.2.; arrest nr. 26942, considerans 3.1.2.1.).

De omkering van het vermoeden leidt tot ontzetting uit het ambt van burgemeester of van voorzitter van het O.C.M.W.

Deze redenering van de Vlaamse Kamers van de Raad van State stuit op verscheidene juridische bezwaren.

De Vaste Commissie voor Taaltoezicht die de taak heeft toezicht uit te oefenen op het gebruik van de talen in bestuurszaken, en derhalve gemachtigd is de toepassingscriteria daarvoor te bepalen, erkent in een van haar adviezen dat « zo artikel 15, § 1, van de wet van 2 augustus 1963 bepaalt dat niemand (...) tot een ambt of betrekking benoemd of bevorderd kan worden, indien hij de taal van het gebied niet kent, de wet nochtans geen criterium inzake taalkennis voorziet voor het ambt van burgemeester dat tegelijkertijd een politiek en een administratief karakter vertoont » (advies van 6 april 1965, Taalcodex U.G.A., II, 164, advies uitgebracht door de Nederlandse afdeling van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht).

Dit advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht stemt overeen met de commentaar van de rapporteur van de Senaat, de heer de Stexhe, bij de aanneming van de wet van 2 augustus 1963. Citerend uit het advies van de Raad van State (Gedr. St. Kamer 331 (1961-1962), blz. 19), zegt hij : « De uitdrukking « ambten en betrekkingen » betreft de personeelsleden van de besturen, met uitzondering van de burgemeesters, de schepenen, de gemeenteraadsleden » (Gedr. St. Senaat 304 (1962-1963), blz. 21).

De algemene opzet van de wet van 2 augustus 1963 is zeer duidelijk onverenigbaar met enige toepassing van de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken op politiek verkozenen (zie daaromtrent de diepgaande, zij het beknopte, beschouwingen van de heer Uyttendaele, *op. cit.*, blz. 6 e.v.).

Wij stellen vast dat de tot dusver gewezen arresten van de Vlaamse kamers van de Raad van State niet op grondwettelijke of wettelijke gronden berusten.

encore en l'absence de toute révision de l'article 23 de la Constitution » (*Les obligations linguistiques des mandataires publics*), C.R.I.S.P., *Courrier hebdomadaire* 1150, 27 février 1987, p. 16).

II. Articles 1^{er} et 15, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative

Dans les arrêts relatifs à la nomination des bourgmestres — arrêts n° 26943 (nomination de M. J. Happart), n° 26941 (nomination de M. R. Thiery), n° 26942 (nomination de M. B. de Hemricourt de Grunne) — le Conseil d'Etat ne fait plus référence à l'article 3bis de la Constitution mais au départ de la seule lecture des dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, il crée une « présomption » que « ceux qui, dans une région unilingue, posent ou font poser (...) leur candidature à un mandat public local, connaissent la langue administrative de cette région (arrêt n° 26941 attendu 3.1.3.2.; arrêt n° 26942 attendu 3.1.2.1.).

La sanction du renversement de la présomption tient en la déchéance du mandat de bourgmestre ou de président du C.P.A.S.

Ce raisonnement des Chambres flamandes du Conseil d'Etat se heurte à plusieurs arguments juridiques.

La Commission permanente de contrôle linguistique ayant vocation à assurer le contrôle des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, et, à ce titre, habilitée à en dégager les critères d'application, reconnaît en un de ses avis que « si l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 2 août 1963 prévoit que nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi s'il ne connaît la langue de la région, la loi ne prévoit néanmoins aucun critère en matière de connaissances linguistiques pour la fonction de bourgmestre ayant simultanément un caractère politique et administratif » (avis du 6 avril 1965, Code linguistique U.G.A., II, 164, avis donné par la section néerlandaise de la Commission permanente de contrôle linguistique).

Cet avis de la C.P.C.L. rejoint les commentaires données par le rapporteur au Sénat, M. de Stexhe, lors de l'adoption de la loi du 2 août 1963. Citant l'avis du Conseil d'Etat (Doc. Chambre 331 (1961-1962), p. 19), le rapporteur s'exprimait comme suit : « L'expression « fonctions et emplois » doit être interprétée comme désignant les membres du personnel des administrations à l'exclusion des bourgmestres, échevins, conseillers communaux » (Doc. Sénat 304 (1962-1963), p. 21).

Ainsi l'économie générale de la loi du 2 août 1963 s'oppose, sans la moindre ambiguïté, à toute application de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative à des mandataires politiques (voyez à ce propos les considérations fondamentales, quoique succinctes, de M. Uyttendaele, *op. cit.*, p. 6 et ss.).

A ce stade des développements, nous constatons que les fondements constitutionnels et légaux des arrêts des Chambres flamandes du Conseil d'Etat font cruellement défaut.

Maar bovendien houdt de rechtspraak van het hoge administratieve rechtscollege geen rekening met arrest nr. 13 van het Arbitragehof, gewezen op 26 maart 1986, noch met de strekking van artikel 23 van de Grondwet.

Wat betreft de « dissonanties » — het woord is van professor Scholsem — tussen de rechtspraak van de Raad van State en die van het Arbitragehof, is het van belang te wijzen op de studie van bovengenoemde, verschenen in de *Annales de droit de Liège* (1987, blz. 31 e.v.) en op die van de heer J. Verlaes : « Het taalgebruik en de taalkennis van de gemeentelijke overheid in het Nederlandse taalgebied na het arrest van het Arbitragehof van 26 maart 1986 (T.B.P., 1986, p. 353). »

In het betoog van laatstgenoemde stond trouwens de volgende waarschuwing : « Daardoor zou er immers een open conflict ontstaan tussen het Arbitragehof en de Raad van State met als voorspelbaar gevolg dat precies de Raad van State elke credibiliteit bij de Franstaligen in dit land zou verliezen ! » (*op. cit.* p. 353).

Het conflict is overduidelijk. Het Arbitragehof heeft een restrictieve interpretatie gegeven van het begrip « diensten », vermeld in artikel 1 van de gecoördineerde wetten.

Wij citeren : « 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. »

De uitzondering waarin het Arbitragehof voorziet betreft dus enkel de verkozenen die als individuele bestuursautoriteiten optreden.

Het Hof heeft overigens een verplichte taalkennis voor de verkozenen niet vooropgesteld. Zij moeten alleen zorgen dat een bepaalde taal wordt gebruikt, met toepassing van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Alleen de ambtenaren en beambten van de gemeentebesturen die een bepaalde taal moeten gebruiken bij het uitvoeren van bestuurshandelingen, zijn onderworpen aan een verplichte taalkennis.

In geen geval kan een dergelijke eis gesteld worden aan de politiek verkozenen. Dat zou trouwens ingaan tegen artikel 23 van de Grondwet en de grondbeginselen die voorzitten bij het algemeen stemrecht en bij de representativiteit van de wil van de kiezers.

III. Artikel 23 van de Grondwet

Artikel 23 van de Grondwet 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. »

In een studie over die aangelegenheid « *L'emploi des langues dans les assemblées communales* » (Cabay, Louvain-la-Neuve, 1982) heeft mevr. J. Delfosse de strekking van artikel 23 van de Grondwet onderzocht in samenhang met de handelingen van de vertegenwoordigende lichamen.

Mais, de surcroît, la jurisprudence de la haute juridiction administrative méconnaît l'arrêt n° 13 de la Cour d'arbitrage, prononcée le 26 mars 1986 et la portée de l'article 23 de la Constitution.

A propos des « dissonances » — le mot est du professeur Scholsem — de jurisprudence entre le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage, on se référera avec intérêt à l'étude donnée par le précité aux *Annales de droit de Liège* (1987, p. 31 et ss.) et à celle publiée par M. J. Verlaes : « *Het taalgebruik en de taalkennis van de gemeentelijke overheid in het Nederlandse taalgebied na het arrest van het Arbitragehof van 26 maart 1986...* » (T.B.P., 1986, p. 353).

Ce dernier auteur n'a-t-il d'ailleurs pas écrit, de manière prémonitoire : « *Daardoor zou er immers een open conflict ontstaan tussen het Arbitragehof en de Raad van State met als voorspelbaar gevolg dat precies de Raad van State elke credibiliteit bij de Franstaligen in dit land zou verliezen !* » (*op. cit.* p. 353).

Le conflit est patent. La Cour d'arbitrage a donné une interprétation restrictive à la notion de « services » énoncée à l'article 1^{er} des lois coordonnées.

Nous citons : « Les lois coordonnées ne visent pas les mandataires appelés à siéger dans un organe collégial et ne considèrent pas ceux-ci comme des « services » au sens de son article 1^{er}, sauf dans la mesure où de tels mandataires agissent en tant qu'autorités administratives individuelles. »

Ainsi la Cour d'arbitrage ne réserve une exception qu'en ce qui concerne les mandataires agissant en tant qu'autorités administratives individuelles.

Au demeurant, la Cour n'a nullement postulé une obligation de connaissance linguistique dans le chef des mandataires. Ces derniers ne doivent que veiller à l'emploi d'une langue déterminée, en application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Seuls les fonctionnaires et agents des administrations communales chargés de faire usage d'une langue dans l'accomplissement d'actes administratifs sont tenus par une obligation de capacité linguistique.

En aucun cas, pareille exigence ne pourrait peser sur les mandataires politiques. Une telle exigence serait d'ailleurs contraire à l'article 23 de la Constitution et aux principes fondamentaux qui président le suffrage universel et la représentativité de la volonté des électeurs.

III. Article 23 de la Constitution

Pour rappel, l'article 23 de la Constitution énonce : « L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires. »

Consacrant une étude à la question de « L'emploi des langues dans les assemblées communales » (Cabay, Louvain-la-Neuve, 1982), Mme J. Delfosse a examiné la portée de l'article 23 de la Constitution en rapport avec les actes des assemblées délibérantes.

De wet, aldus Mevr. Delfosse, heeft wel het taalgebruik geregeld in de gemeentebesturen (binnendiensten) van de faciliteitengemeenten, maar niet in de gemeenteraden van die gemeenten. Het is trouwens de vraag of zij dat kan. Dat lijkt onbestaanbaar met artikel 23 van de Grondwet. Wanneer de gemeenteraden geen eigenlijke « bestuurshandelingen » verrichten, is er een vrijheid van keuze die niet door de wetgever kan worden beperkt (J. Delfosse, *op. cit.*, blz. 25).

Als de wetgever geen afbreuk mag doen aan de Grondwet door regels op te leggen aan de verkozenen inzake taalgebruik in de plaatselijke besturen, kan de rechtspraak, ook niet die van het hoogste administratieve rechtscollege, evenmin een dergelijke eis stellen.

Wil men artikel 23 van de Grondwet in de praktijk naleven dan komt men tot het besluit dat de wet het taalgebruik niet kan regelen voor :

- de eedaflegging van de verkozen gemeenteraadsleden;
- de besprekingen in de gemeenteraad;
- het uitbrengen van de stemmen;
- de schriftelijke of mondelinge betrekkingen tussen een raadslid en het college van burgemeester en schepenen.

Dit beginsel van vrijheid in het gebruik van de talen komt niet alleen ten goede aan de verkozenen van de gemeenten met een bijzonder taalstatuut, zoals de randgemeenten en de taalgrensgemeenten, maar ook aan die van elke gemeente van het Rijk.

Bijgevolg is de wetgever, krachtens artikel 23 van de Grondwet, enkel gemachtigd om regels betreffende het taalgebruik uit te vaardigen, wanneer het gaat om de handelingen van de lokale vertegenwoordigende lichamen.

Dat is het doel van dit wetsvoorstel inzake de vertegenwoordigende lichamen in gemeenten met een eigen of een speciale taalregeling.

IV. Het ondergeschikt maken van het uitoefenen van een door verkiezing verkregen mandaat aan een bekwaamheidsvoorwaarde volgens het Belgische grondwettelijk recht

Wij verwijzen andermaal naar het advies gegeven door een aantal leden van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het « wetsvoorstel-Galle » (*op. cit.* blz. 2) want de ontwikkelde redenering overtuigt opnieuw.

Wij citeren : « (...) gekozen mandatarissen (...) dienen, in beginsel, geen enkel bekwaamheidsvereiste te vervullen, want zij ontfangen hun bevoegdheid aan de vrije wilsuiting van de kiezers. Aangezien de kennis van de taal van het gebied noodzakelijkerwijs als een bekwaamheidsvereiste moet worden beschouwd, is zij ofwel een verkiesbaarheidsvereiste dat moet worden nagegaan vóór de kandidaatstelling, ofwel een vereiste voor de uitoefening van het ambt waarmee de kiezers de gekozen kandidaat hebben bekleed.

Gesteld dat zulk een vereiste wel toelaatbaar is, dan zouden aan diegenen die bij wege van verkiezing worden aangewezen voor een openbaar mandaat heel wat andere eisen kunnen worden gesteld, met als meest markante voorbeelden : het

Nous citons : « La loi a peut-être réglé l'emploi des langues au sein des administrations (services intérieurs) des communes à facilités. Mais elle ne l'a pas fait au sein des conseils communaux de ces mêmes communes. D'ailleurs, le pouvait-elle ? L'article 23 de la Constitution semble s'y opposer. Là où les conseils communaux n'accomplissent pas à proprement parler d'« actes », la liberté subsiste que le législateur ne peut limiter » (J. Delfosse, *op. cit.*, p. 25).

Ainsi, si le législateur ne peut aller à l'encontre de la Constitution en édictant des règles à charge des mandataires quant à l'emploi des langues dans les assemblées locales, la jurisprudence, même de la plus haute juridiction administrative, ne pourrait établir pareille exigence.

En pratique, le respect de la Constitution en son article 23 conduit à considérer que la loi ne peut pas régler l'emploi des langues en ce qui concerne :

- la prestation de serment des élus communaux;
- les discussions en séance;
- l'émission des votes;
- les rapports écrits et oraux entre un conseiller communal et le collège.

Ce principe de la liberté dans l'usage des langues bénéficie non seulement aux mandataires des communes à statut linguistique spécial, telles les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique, mais aussi à ceux de toute commune du Royaume.

En conséquence, dans le respect de l'article 23 de la Constitution, le législateur n'est habilité à édicter des règles relatives à l'emploi des langues que pour les actes émanant des assemblées délibérantes locales.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi en ce qui concerne les assemblées situées dans des communes dotées d'un statut linguistique propre ou spécial.

IV. La subordination de l'exercice d'un mandat électif à une condition d'aptitude selon le droit constitutionnel belge

Nous nous référons une nouvelle fois à l'avis rendu par certains membres de la section de législation du Conseil d'Etat à propos de la « proposition de loi Galle » (*op. cit.* p. 2), car, une nouvelle fois, le raisonnement développé emporte la conviction.

Nous citons : « Des mandataires élus n'ont, en principe, à satisfaire à aucune condition d'aptitude, car ils tiennent leur habilitation de la volonté librement exprimée par les électeurs. Devant nécessairement être qualifiée de condition d'aptitude, la condition de connaissance de la langue de la région est une condition d'éligibilité à vérifier avant le dépôt de la candidature ou une condition d'exercice de la fonction dont les électeurs ont investi le candidat élu.

A supposer admissible une telle condition, bien d'autres conditions pourraient être requises de ceux qui sont désignés à l'exercice de fonctions publiques par la voie de l'élection. La maîtrise de moyens d'expression adéquats, par la parole

beheersen van passende uitdrukkingsmiddelen in woord of geschrift, het bezit van alle verstandelijke vermogens, het niet opgelopen hebben van veroordelingen die onverenigbaar zijn met het uitoefenen van openbare mandaten. Wat deze laatste voorwaarde betreft, heeft de Grondwet zelf, ten aanzien van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 50, 2°) en van de Senaat (artikel 56, 2°) de uitsluiting beperkt tot de kandidaten die wettelijk vervallen zijn van de burgerlijke en politieke rechten. Voorts bedenke men dat alleen de kandidaten die wettelijk onbekwaam zijn verklaard (bijvoorbeeld krachtens een vonnis van onbekwaamverklaring of een beslissing waarbij een persoon in staat van verlengde minderjarigheid wordt geplaatst), niet voldoen aan het door de Grondwet opgelegde kiesbaarheidsvereiste. De wetten vastgesteld ter uitvoering van artikel 108, eerste lid, 1°, van de Grondwet, dienen op dezelfde wijze te worden uitgelegd.

De eis dat men de taal moet kennen van het gebied waarin de gemeente gelegen is, is een bekwaamheidsvereiste dat van die aard is dat daardoor een discriminatie wordt ingevoerd die onder meer verband houdt met de graad van ontwikkeling van de kandidaat en die onbestaanbaar moet worden geacht met een kiesstelsel dat op het algemeen stemrecht is gebouwd (...)

De zorg om de verkozen vergaderingen een steeds getrouwere weergave van de verscheidenheid van het kiezerskorps te doen zijn, is in de ontwikkelingsgang van de Belgische Grondwet achtereenvolgens tot uiting gekomen in de verlaging van de kiescijns (1848), de invoering van het meervoudig stemrecht (1893), de invoering van het algemeen stemrecht voor mannen (1919-1920), de invoering van het vrouwenstemrecht (1948) en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 18 jaar (1981).

Dat zelfde streven heeft geleid tot de vervanging van het meerderheidskiesstelsel door het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging waaraan — het is niet onbelangrijk daar even op te wijzen — voor het eerst toepassing is gegeven op het vlak van de gemeenten (wet van 12 september 1895) voordat het in 1920 tot de rang van Grondwetsbeginsel werd verheven.

Wanneer de gehechtheid van een aanzienlijk deel van het kiezerskorps aan een bepaalde taal zich zo sterk doet kennen dat zij de vorm van politieke bewegingen en politieke partijen aanneemt, ligt het in de lijn van die evolutie dat diegenen die zulk een strekking vertegenwoordigen, de gelegenheid krijgen om zonder dwang verkozen te worden en om in die taal de wil van hun kiezers te vertolken. Zo moet het vooral zijn in de gemeenten waaraan de wetgever uitdrukkelijk taalfaciliteiten heeft verleend.

In die zin heeft de Minister van Binnenlandse Zaken zich uitgesproken tijdens de vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 13 november 1980, toen hij verklaarde dat de tegengestelde oplossing « *équivaldrait à empêcher les habitants francophones, parfois majoritaires, d'exercer pleinement les droits démocratiques reconnus aux citoyens de ce pays* » (*Handelingen Kamer*, 13 november 1980, blz. 237).

De juridische context is dus duidelijk geschetst. De ruimte voor het optreden van de wetgever is beperkt.

ou par écrit, la jouissance des facultés mentales, l'absence de condamnations incompatibles avec l'exercice des mandats publics en sont les exemples les plus significatifs. En ce qui concerne la dernière condition, la Constitution elle-même a, à l'égard des membres de la Chambre des Représentants (article 50, 2°) et du Sénat (article 56, 2°), limité l'exclusion aux candidats légalement déçus des droits civils et politiques. Pour le surplus, il faut considérer que seuls les candidats légalement déclarés incapables (par exemple en vertu d'un jugement d'interdiction ou d'une décision ayant placé une personne sous le statut de minorité prolongée) ne satisfont pas à la condition constitutionnelle d'éligibilité. Les lois prises en exécution de l'article 108, alinéa 1^{er}, 1°, de la Constitution doivent recevoir la même interprétation.

La condition de connaissance de la langue de la région où la commune est située est une condition d'aptitude de nature à établir une discrimination liée notamment au degré d'instruction du candidat et qu'il faut juger incompatible avec un système électoral fondé sur le suffrage universel (...)

Au cours de l'histoire constitutionnelle de la Belgique, le souci de faire des assemblées élues un reflet sans cesse plus fidèle de la diversité du corps électoral s'est manifesté successivement par l'abaissement du cens électoral (1848), par l'introduction du vote plural (1893), par l'introduction du suffrage universel masculin (1919-1920), par l'introduction du suffrage féminin (1948) et par l'abaissement à dix-huit ans de la majorité électorale (1981).

C'est dans le même souci que le système électoral majoritaire a été remplacé par le système de la représentation proportionnelle, dont il n'est pas sans intérêt de souligner qu'il a reçu sa première application sur le plan communal (loi du 12 septembre 1895) avant d'être élevé au rang d'un principe constitutionnel en 1920.

Lorsque l'attachement d'une fraction importante du corps électoral à une langue déterminée se manifeste au point de s'exprimer sous la forme de mouvements et de partis politiques, il est dans la ligne de cette évolution de permettre aux représentants d'une telle tendance d'être élus sans contrainte et d'exprimer, dans cette langue, la volonté de leurs électeurs. Il doit en être particulièrement ainsi dans les communes auxquelles le législateur a expressément accordé des facilités linguistiques.

C'est dans ce sens que s'est exprimé le Ministre de l'Intérieur au cours de la séance de la Chambre des Représentants du 13 novembre 1980, lorsqu'il a déclaré que la solution contraire « *équivaldrait à empêcher les habitants francophones, parfois majoritaires, d'exercer pleinement les droits démocratiques reconnus aux citoyens de ce pays* » (*Annales Chambre*, 13 novembre 1980, p. 237).

Ainsi, le contexte juridique est clairement rappelé. Les paramètres de l'intervention du législateur sont limités.

Zonder de dwalingen van de « rechtspraak » van de Vlaamse Kamers van de Raad van State, zou de rechtszekerheid gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, niet in het gedrang gekomen zijn.

Er dient dus een einde te worden gemaakt aan de verwarring en de onzekerheid die een aantal wankelen geesten, die weinig geneigd zijn de grondbeginselen van het recht te eerbiedigen, in beroering brengen. Dit voorstel heeft op die manier een pedagogische waarde.

Het berust op twee overwegingen :

1. Aan de politiek verkozenen mag geen enkele verplichting inzake taalkennis worden opgelegd.

2. Alleen een reglementering inzake taalgebruik die uitsluitend betrekking heeft op de handelingen van de vertegenwoordigende lichamen, is verenigbaar met artikel 23 van de Grondwet.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

De verkozen of benoemde afgevaardigden in de vergaderingen, raden, colleges en andere instellingen in de gemeenten bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, verrichten de handelingen en daden die geen bestuurshandelingen zijn, in de landstaal van hun keuze.

De mondelinge of schriftelijke eedafleggingen, betogen, opmerkingen, verslagen, brieven, moties en stemmingen van of door de afgevaardigde worden niet als bestuurshandelingen beschouwd.

ART. 2

De bestuurshandelingen die worden verricht door de plaatselijke vertegenwoordigende lichamen in de gemeenten bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, worden gesteld in de taal van het taalgebied.

Die bestuurshandelingen kunnen in een andere taal worden vertaald.

Enkel de bestuurshandelingen gesteld in de taal van het taalgebied zijn authentiek en hebben rechtsgevolgen.

ART. 3

Elke verordening, elke beslissing van een rechtscollege en elke maatregel die strekken om de afgevaardigden bedoeld in artikel 1 het gebruik van de landstaal van hun keuze te verbieden, zijn van rechtswege nietig.

Sans les errements de la « jurisprudence » des Chambres flamandes du Conseil d'Etat, la sécurité juridique garantie par l'article 23 de la Constitution n'aurait pas été éternée.

Il importe dès lors de mettre un terme au désarroi et à l'incertitude qui agitent quelques esprits fébriles, peu enclins au respect des principes fondamentaux du droit. C'est en ce sens que la présente proposition de loi a valeur pédagogique.

Elle repose sur deux considérations :

1. Aucune obligation de connaissance linguistique ne peut peser sur les mandataires politiques.

2. Seule une réglementation de l'emploi des langues ne portant que sur les actes émanant des assemblées délibérantes est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

A. LAGASSE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Les mandataires élus ou nommés dans les assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques situés dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, accomplissent les actes et interventions qui n'ont pas le caractère d'actes administratifs, dans la langue nationale de leur choix.

Les serments, discours, interventions, rapports, correspondance, motions et votes exprimés oralement ou par écrit par un mandataire ne sont pas considérés comme des actes administratifs.

ART. 2

Les actes administratifs accomplis par les assemblées délibérantes locales situées dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, sont établis dans la langue de la région linguistique.

Ces actes administratifs peuvent être traduits en une autre langue.

Seuls les actes administratifs établis dans la langue de la région linguistique ont valeur authentique et ont des effets juridiques.

ART. 3

Tout règlement, toute décision juridictionnelle ou toute mesure tendant à limiter ou à interdire l'usage de la langue nationale de leur choix par les mandataires visés à l'article 1^{er}, sont nuls de plein droit.

A. LAGASSE.

J. LEPAFFE.