

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 juli 2017

**VOORSTEL VAN
INTERPRETATIEVE WET**

**van de artikelen 10 en 23 van de
wetten op het gebruik van de talen
in bestuurszaken, gecoördineerd bij
koninklijk besluit van 18 juli 1966**

(ingediend door mevrouw Veerle Wouters
en de heer Hendrik Vuye)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 juillet 2017

**PROPOSITION DE LOI
INTERPRÉTATIVE**

**des articles 10 et 23 des lois sur
l'emploi des langues en matière
administrative, coordonnées par
l'arrêté royal du 18 juillet 1966**

(déposée par Mme Veerle Wouters
et M. Hendrik Vuye)

SAMENVATTING

Dit voorstel van interpretatieve wet bevestigt de interpretatie die de Raad van State geeft in een vaste rechtspraak aan de begrippen “plaatselijke dienst” en “binnendienst” van de artikelen 10 en 23 van de bestuursaalwet. Dit is nodig omdat het Grondwettelijk Hof in een obiter dictum van het arrest nr. 26/98 verwarring zaait over de juiste draagwijdte van deze begrippen.

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi interprétative confirme l'interprétation que le Conseil d'État donne, dans une jurisprudence constante, aux notions de “service local” et de “service intérieur” utilisées dans les articles 10 et 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. C'est nécessaire dans la mesure où la Cour constitutionnelle, dans un obiter dictum de l'arrêt n° 26/98, jette une certaine confusion sur la portée exacte de ces notions.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
 PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. De zes randgemeenten

Recent is opnieuw beroering ontstaan omdat er in de gemeenteraad van Linkebeek door sommige gemeenteraadsleden Frans wordt gesproken. Dit is flagrant in strijd met de artikelen 10 en 23 van de Bestuursstaalwet.

De zes randgemeenten (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem) liggen in het Nederlandse taalgebied (artikel 3 Bestuursstaalwet). Deze gemeenten zijn “begiftigd” met een “eigen regeling” (artikel 7 Bestuursstaalwet). Dit zijn de zogenaamde taalfaciliteiten.

Artikel 10 Bestuursstaalwet bepaalt dat iedere “plaatselijke dienst” in zijn “binnendiensten” uitsluitend de taal gebuikt van zijn taalgebied. Artikel 23 van dezelfde wet stelt dat de plaatselijke diensten van de zes randgemeenten uitsluitend de Nederlandse taal gebruiken in hun binnendiensten.

Dit betekent dat wat het taalgebruik in hun binnendiensten betreft de plaatselijke besturen van de randgemeenten aan dezelfde taalregeling zijn onderworpen als de plaatselijke diensten van de gemeenten van het Nederlandse taalgebied die geen taalfaciliteiten kennen.¹

2. “Diensten”, “plaatselijke diensten” en “binnendiensten” in de Bestuursstaalwet

Deze terminologie vergt enige toelichting. Het begrip “dienst” wordt ruim opgevat. Zo stelt de Raad van State in zijn advies bij het wetsontwerp op het gebruik van de talen in bestuurszaken: “In het ontwerp kan “dienst” evengoed zijn een kleine administratie in haar geheel genomen, als een afdeling of zelfs een onderverdeling van een grotere administratie. Een “plaatselijke dienst”

¹ T. De Pelsmaeker, L. Deridder, F. Judo, J. Proot en F. Vandendriessche, *Taalgebruik in bestuurszaken*, *Administratieve rechtsbibliotheek* nr. 15, Brugge, die Keure, 2004, 98, nr. 251; H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 20.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Les six communes périphériques

Récemment, certains conseillers communaux de Linkebeek se sont exprimés en français lors d’un conseil communal, ce qui a de nouveau suscité l’émotion. Ce comportement est en contradiction flagrante avec les articles 10 et 23 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative.

Les six communes périphériques (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem) sont situées dans la région de langue néerlandaise (article 3 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative). Ces communes sont “dotées” d’un “statut propre” (article 7 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative). Ce sont les “facilités linguistiques”.

L’article 10 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative dispose que tout service local utilise exclusivement la langue de sa région dans les services intérieurs. L’article 23 de la même loi dispose que les services locaux des six communes périphériques utilisent exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs.

Cela signifie qu’en ce qui concerne l’emploi des langues dans leurs services intérieurs, les administrations locales des six communes périphériques sont soumises au même régime linguistique que les services locaux des communes de la région de langue néerlandaise qui ne connaissent pas de facilités linguistiques.¹

2. “Services”, “services locaux” et “services intérieurs” dans les lois sur l’emploi des langues en matière administrative

Cette terminologie requiert quelques explications. La notion de “service” est interprétée au sens large. Dans son avis sur le projet de loi sur l’emploi des langues en matière administrative, le Conseil d’État considérerait ainsi que: “dans la terminologie du projet, un “service” peut désigner aussi bien une petite administration tout entière qu’une division, voire une subdivision d’une

¹ T. De Pelsmaeker, L. Deridder, F. Judo, J. Proot en F. Vandendriessche, *Taalgebruik in bestuurszaken*, *Administratieve rechtsbibliotheek* n° 15, Bruges, die Keure, 2004, 98, n° 251; H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 20.

kan zowel een post- of belastingkantoor als een gemeentebestuur zijn.”² Met het begrip “dienst” gebruikt de wetgever een alomvattend begrip. Een opsomming van de verschillende diensten acht de wetgever niet wenselijk, om niet te komen tot een al te strikte interpretatie.³

Volgens artikel 9 Bestuursstaalwet verstaat men onder “plaatselijke diensten”: diensten waarvan de werkkring niet meer dan één gemeente bestrijkt.⁴

“Binnendiensten” van een “plaatselijke dienst” zijn: “... de werkzaamheden van de overheidspersonen en de ambtenaren in die dienst, voorzover zij daarbij niet in de openbaarheid treden of niet in betrekking komen met overheidspersonen of ambtenaren van andere diensten, ... met particulieren of met het publiek.”⁵

3. Rechtspraak Raad van State na de pacificatiewet

In het verleden is er al sprake geweest van een tegenstrijdige rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof over het taalgebruik in de zes randgemeenten.⁶ Om enigszins te verhelpen aan de tegenstellingen in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State heeft de wetgever de wet van 9 augustus 1988⁷ gestemd, de zogenaamde “Pacifcatiewet”.⁸ Deze wet regelt onder meer het taalgebruik in de rand- en taalgrensgemeenten. Een verzoek tot vernietiging van de Pacifcatiewet is verworpen door het Grondwettelijk Hof.⁹

² Advies RvSt afdeling wetgeving van 7 februari 1962, *Parl. Doc.*, Kamer, 1961-62, nr. 331/1, 12.

³ RvSt, 17 augustus 1973, nr. 15 990 (Germis).

⁴ Deze definitie werd door de wetgever opgenomen op voorstel van de Raad van State, zie: Advies RvSt, afdeling wetgeving, van 7 februari 1962, *Parl. Doc.*, Kamer, 1961-62, nr. 331/1, 12.

⁵ RvSt, 17 augustus 1973, nr. 15 990 (Germis).

⁶ Zie: H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 9 e.v.

⁷ Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, *Belgisch Stbld.*, 13 augustus 1988.

⁸ Zie: E. Cerexhe en X. Delgrange, “Les connaissances linguistiques des mandataires communaux”, *J.T.*, 1989, 153-160; J. Clement, “Constitutionele beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over de taalkennis van gemeentelijke overheidsmandatarissen”, *R.W.*, 1988-89, 1385-1396.

⁹ GwHof, 23 mei 1990, nr. 18/90.

plus grande administration. De même, un “service local” peut être un bureau de poste ou de contribution, aussi bien qu’une administration communale.”² La notion de “service” utilisée par le législateur est une notion large. Le législateur estime qu’il ne s’indique pas d’énumérer les différents services afin de ne pas donner lieu à une interprétation trop stricte.³

En vertu de l’article 9 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative, on entend par “services locaux”: les services dont l’activité ne s’étend pas à plus d’une commune.⁴

“Les services intérieurs” d’un “service local” sont: “[...] les activités des autorités et des fonctionnaires dans ce service, dans la mesure où ils ne les exercent pas en contact avec des autorités ou des fonctionnaires d’autres services, [...] avec des particuliers ou avec le public.”⁵

3. Jurisprudence du Conseil d’État après la loi dite “de pacification communautaire”

Par le passé, il a déjà été question de l’existence de contradictions entre la jurisprudence du Conseil d’État et celle de la Cour constitutionnelle au sujet de l’emploi des langues dans les six communes périphériques.⁶ Afin de lever quelque peu ces contradictions, le législateur a adopté la loi du 9 août 1988⁷, loi dite “de pacification communautaire”⁸, réglant notamment l’emploi des langues dans les communes périphériques et dans les communes de la frontière linguistique. Une demande d’annulation de la loi dite “de pacification communautaire” a été rejetée par la Cour constitutionnelle.⁹

² Avis de la section de législation du Conseil d’État du 7 février 1962, *Doc. Parl.*, La Chambre, 1961-62, n°331/1, 12.

³ Conseil d’État, 17 août 1973, n°15 990 (Germis).

⁴ Cette définition a été reprise par le législateur sur proposition du Conseil d’État, voir: Avis de la section de législation du Conseil d’État du 7 février 1962, *Doc. Parl.*, La Chambre, 1961-62, n°331/1, 12.

⁵ Conseil d’État, 17 août 1973, n°15 990 (Germis).

⁶ Voir: H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, p. 9 et suivantes.

⁷ Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d’aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l’élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, *Moniteur belge*, 13 août 1988.

⁸ Voir: E. Cerexhe et X. Delgrange, “Les connaissances linguistiques des mandataires communaux”, *J.T.*, 1989, 153-160; J. Clement, “Constitutionele beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over de taalkennis van gemeentelijke overheidsmandatarissen”, *R.W.*, 1988-89, 1385-1396.

⁹ Cour constitutionnelle, 23 mai 1990, n°18/90.

Na de Pacificatiewet oordeelt de Raad van State terecht dat uit de artikelen 10 en 23 van de Bestuursstaalwet volgt dat gemeentebesturen in een eentalig taalgebied de taal van dat taalgebied moeten gebruiken in hun binnendiensten, waaronder de gemeenteraden.¹⁰ Dit geldt volgens de Raad zowel voor de gemeenteraadsleden als voor de burgemeester en de schepenen. Zo beslist de Raad: "... dat daaruit volgt dat binnen de organen van de gemeentebesturen, inzonderheid de gemeenteraden, bij het tot stand komen van beslissingen uitsluitend het Nederlands mag gebruikt worden".¹¹

Terecht wordt opgemerkt dat de Raad van State in zijn rechtspraak van na de Pacificatiewet de verplichting om de taal van het eentalige taalgebied te gebruiken steunt op het begrip "binnendienst" in de artikelen 10 en 23 Bestuursstaalwet.¹²

4. Het arrest van de Raad van State (2001) inzake Linkebeek

De Raad van State is bijzonder duidelijk wat Linkebeek betreft. In een arrest van 29 juni 2001 oordeelt de Raad:¹³

"Overwegende dat luidens artikel 23 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken iedere plaatselijke dienst die is gevestigd in onder meer de gemeente Linkebeek uitsluitend de Nederlandse taal gebruikt in zijn binnendiensten, in zijn betrekkingen met de diensten waaronder hij ressorteert en zijn betrekkingen met diensten uit het Nederlandse taalgebied en die uit Brussel-Hoofdstad; dat, aangezien de gemeenteraad een plaatselijke dienst is in de zin van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, uit voormeld artikel 23 volgt dat in de gemeente Linkebeek bij het totstandkomen van de beslissingen binnen de gemeenteraad uitsluitend het

Après la loi de pacification, le Conseil d'État considère, à juste titre, qu'il résulte des articles 10 et 23 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que, dans une région linguistique unilingue, les administrations communales doivent utiliser la langue de cette région linguistique dans leurs services intérieurs, en ce compris les conseils communaux.¹⁰ Selon le Conseil, cette règle s'applique tant aux membres du conseil communal qu'au bourgmestre et aux échevins. Le Conseil d'État a ainsi décidé "... qu'il s'ensuit qu'au sein des organes des administrations communales, en particulier les conseils communaux, seul le néerlandais peut être utilisé dans la prise de décisions" (traduction).¹¹

Il est très justement souligné que, dans sa jurisprudence postérieure à la loi de pacification, le Conseil d'État fonde l'obligation d'utiliser la langue de la région linguistique unilingue sur la notion de "service intérieur" visée aux articles 10 et 23 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.¹²

4. L'arrêt du Conseil d'État (2001) relatif à Linkebeek

Le Conseil d'État est particulièrement clair en ce qui concerne Linkebeek. Dans un arrêt du 29 juin 2001, le Conseil stipule ce qui suit:¹³

"Considérant qu'en vertu de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, tout service local établi dans la commune de Linkebeek, entre autres, utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève ainsi que dans ses rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale; qu'étant donné que le conseil communal est un service local au sens des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il résulte de l'article 23 précité que, dans la commune de Linkebeek, lors de la prise de décisions au sein du conseil communal, seul le néerlandais peut être utilisé;

¹⁰ R.v.St., 12 juni 1990, nr. 35 187 (Walraet), 2.2.1; R.v.St., 23 maart 1999, nr. 79 431 (Wezembeek-Oppem), 4.1.2.2; R.v.St., 29 juni 2001, nr. 97 257 (Linkebeek); H. Vuye, "Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidelijk?", *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 20 e.v.

¹¹ R.v.St., 12 juni 1990, nr. 35 187 (Walraet), 2.2.1.

¹² J. Clement, *Taalvrijheid, bestuursstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurswetgeving*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 877, nr. 1575.

¹³ R.v.St., 29 juni 2001, nr. 97 257 (Linkebeek).

¹⁰ Conseil d'État, 12 juin 1990, n° 35 187 (Walraet), 2.2.1; Conseil d'État, 23 mars 1999, n° 79 431 (Wezembeek-Oppem), 4.1.2.2; Conseil d'État, 29 juin 2001, n° 97 257 (Linkebeek); H. Vuye, "Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidelijk?", *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 20 et suivantes.

¹¹ Conseil d'État, 12 juin 1990, n° 35 187 (Walraet), 2.2.1.

¹² J. Clement, *Taalvrijheid, bestuursstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurswetgeving*, Anvers, Intersentia, 2003, 877, n° 1575.

¹³ Conseil d'État, 29 juin 2001, n° 97 257 (Linkebeek).

Nederlands mag worden gebruikt; dat dit ook (voor) de mondelinge tussenkomsten geldt”.

5. Het arrest van het Grondwettelijk Hof

In de zaak die aanleiding is tot het arrest van de Raad van State over Linkebeek heeft de Raad eerst een prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof.¹⁴

In het arrest nr. 26/98 stelt het Hof in een *obiter dictum*: “Allereerst zij opgemerkt dat de verplichting om in de randgemeenten tijdens de gemeenteraadszittingen de taal van het taalgebied te gebruiken uitsluitend geldt voor de burgemeester en de andere leden van het college van burgemeester en schepenen en dus niet voor de andere leden van de gemeenteraad”.¹⁵

Tegelijk oordeelt het Grondwettelijk Hof dat artikel 23 Bestuursaalwet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, in de interpretatie dat het de burgemeester of een ander lid van het college van burgemeester en schepenen van een in die bepaling beoogde gemeente verbiedt een agendapunt van de gemeenteraadszitting in te leiden of toe te lichten in een andere taal dan het Nederlands of in een dergelijke taal te antwoorden op interventies van gemeenteraadsleden.¹⁶

Het standpunt van het Grondwettelijk Hof is op zijn minst dubbelzinnig.¹⁷ Enerzijds stelt het Grondwettelijk Hof dat de artikelen 10 en 23 Bestuursaalwet niet van toepassing zijn op gemeenteraadsleden. Anderzijds aanvaardt het Hof wel dat deze wetsbepalingen de grondslag zijn van de verplichting van de burgemeester en de schepenen om tijdens de gemeenteraad de taal van het eentalige taalgebied te gebruiken. Zoals Jan Clement schrijft, volgt uit de laatste stelling logischerwijze dat het Grondwettelijk Hof de beraadslagingen van

que cette règle s’applique également aux interventions orales”. (traduction)

5. L’arrêt de la Cour constitutionnelle

Dans l’affaire qui a donné lieu à l’arrêt du Conseil d’État en cause de la commune de Linkebeek, le Conseil a d’abord posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.¹⁴

Dans son arrêt n° 26/98, la Cour indique, dans un *obiter dictum*: “Il convient tout d’abord d’observer que l’obligation d’utiliser, dans les communes périphériques, la langue de la région au cours des séances du conseil communal s’applique exclusivement au bourgmestre et aux autres membres du collège des bourgmestre et échevins et ne s’applique donc pas aux autres membres du conseil communal”.¹⁵

Dans le même temps, la Cour constitutionnelle estime que l’article 23 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, s’il est interprété comme interdisant au bourgmestre ou à un autre membre du collège des bourgmestre et échevins d’une des communes visées par cette disposition d’introduire ou de commenter dans une autre langue que le néerlandais un point de l’ordre du jour de la séance du conseil communal ou de répondre dans une telle langue à des interventions de conseillers communaux.¹⁶

Le point de vue de la Cour constitutionnelle est à tout le moins ambigu.¹⁷ D’une part, elle considère que les articles 10 et 23 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative ne s’appliquent pas aux conseillers communaux, mais elle admet, d’autre part, que ces dispositions légales constituent le fondement de l’obligation imposée au bourgmestre et aux échevins d’utiliser, dans les conseils communaux, la langue de la région linguistique unilingue. Comme l’a écrit Jan Clement, cette dernière thèse a pour conséquence logique que

¹⁴ RvSt., 14 mei 1997 (Linkebeek).

¹⁵ Arbitragehof, 10 maart 1998, nr. 26/98, B.3.4.

¹⁶ Arbitragehof, 10 maart 1998, nr. 26/98, B.4.1 en dispositief.

¹⁷ H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidelijk?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 21 e.v.

¹⁴ C.E., 14 mai 1997 (Linkebeek).

¹⁵ Cour d’arbitrage, 10 mars 1998, n° 26/98, B.3.4.

¹⁶ Cour d’arbitrage, 10 mars 1998, n° 26/98, B.4.1 et dispositif.

¹⁷ H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidelijk?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 21 et suiv.

de gemeenteraad beschouwt als binnendiensten.¹⁸ Maar dan moet het taalgebruik van een gemeenteraadslid in een gemeenteraad toch ook worden gekwalificeerd als taalgebruik in een binnendienst? Wat is dan toch de grondslag voor het door het Grondwettelijk Hof gehanteerde onderscheid? Hoe kan men toch maar poneren dat wanneer een burgemeester of schepen het woord voert in de gemeenteraad, deze gemeenteraad een binnendienst is in de zin van de artikelen 10 en 23 Bestuursstaalwet, maar dat wanneer een gemeenteraadslid het woord voert in diezelfde gemeenteraad deze niet langer een binnendienst zou zijn?

Bovendien miskent het Grondwettelijk Hof de basisregels die de verhoudingen regelen tussen dit Hof en de rechter *a quo*.¹⁹ Het is een vaste regel dat de rechter *a quo* bevoegd is om de rechtsnorm te interpreteren en dat het Grondwettelijk Hof slechts bevoegd is om na te gaan of de norm, als geïnterpreteerd door de rechter *a quo*, al dan niet in overeenstemming is met de Grondwet. In het arrest 26/98 miskent het Grondwettelijk Hof deze taakverdeling. Enerzijds beperkt het Hof de prejudiciële vraag tot de problematiek van de burgemeester en de schepenen, maar anderzijds spreekt het Hof zich wel uit over de vraag of artikel 23 Bestuursstaalwet kan worden geïnterpreteerd als betrekking hebbend op gemeenteraadsliden. Dit is een brug te ver. De vraag of artikel 23 Bestuursstaalwet al dan niet betrekking heeft op de gemeenteraadsliden, moet beslecht worden door de Raad van State. Het Grondwettelijk Hof is uitsluitend bevoegd om na te gaan of deze wetsbepaling, in de interpretatie van de Raad van State, al dan niet in overeenstemming is met de Grondwet. In het arrest 26/98 meet het Grondwettelijk Hof zich bevoegdheden aan die het niet heeft. Het Grondwettelijk Hof kan niet tegelijk stellen dat de prejudiciële vraag (als geherformuleerd) geen betrekking heeft op gemeenteraadsliden, maar anderzijds zich toch uitspreken over de problematiek van de gemeenteraadsliden. Doet het Grondwettelijk Hof dit toch, dan gaat het om een *obiter dictum* dat een ander rechtscollege niet bindt.

¹⁸ J. Clement, *Taalvrijheid, bestuursstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurswetgeving*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 877, nr. 1575. Zoals de auteur opmerkt kan men niet aannemen dat wanneer een burgemeester of een schepen het woord voert in de gemeenteraad, het zou gaan om taalgebruik in een binnendienst van het college van burgemeester en schepenen.

¹⁹ H. Vuye, "Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?", *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 35.

la Cour constitutionnelle considère les délibérations du conseil communal comme des services intérieurs.¹⁸ Mais ne faut-il pas, dans ce cas, également qualifier l'emploi des langues d'un conseiller communal comme l'emploi des langues dans un service intérieur? Quel est le fondement utilisé par la Cour constitutionnelle pour opérer cette distinction? Comment peut-on s'obstiner à soutenir que lorsqu'un bourgmestre ou un échevin fait des interventions orales durant le conseil communal, ce conseil communal constitue un service intérieur au sens des articles 10 et 23 des lois sur l'emploi des langues, mais que lorsqu'un conseiller communal fait des interventions orales au cours du même conseil communal, il ne s'agirait plus d'un service intérieur?

De plus, la Cour constitutionnelle méconnaît les règles de base qui régissent les relations entre la Cour constitutionnelle et le juge *a quo*.¹⁹ Il est de règle constante que le juge *a quo* soit compétent pour interpréter les normes juridiques et que la Cour constitutionnelle ne soit compétente que pour déterminer si telle norme, telle qu'elle a été interprétée par le juge *a quo* est, oui ou non, conforme à la Constitution. Or, dans son arrêt 26/98, la Cour constitutionnelle méconnaît cette répartition. En effet, d'une part, elle limite la question préjudicielle à la problématique du bourgmestre et des échevins mais, d'autre part, elle se prononce bien sur la question de savoir si l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative peut être interprété comme visant les conseillers communaux. C'est excessif. La question de savoir si l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative vise, oui ou non, les conseillers communaux doit être tranchée par le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle n'étant compétente que pour déterminer si cette disposition légale, telle qu'elle est interprétée par le Conseil d'État, est, oui ou non, conforme à la Constitution. Dans son arrêt 26/98, la Cour constitutionnelle s'arroge des compétences qui ne sont pas les siennes. La Cour constitutionnelle ne peut pas, simultanément, soutenir que la question préjudicielle posée (telle qu'elle a été reformulée) ne vise pas les conseillers communaux, d'une part, mais néanmoins se prononcer sur la problématique des conseillers communaux, d'autre part. Il s'agit, de la part de la Cour constitutionnelle, d'un *obiter dictum* qui ne lie pas les autres juridictions.

¹⁸ J. Clement, *Taalvrijheid, bestuursstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurswetgeving*, Anvers, Intersentia, 2003, 877, n° 1575. Ainsi que l'observe l'auteur, il ne peut être admis que lorsqu'un bourgmestre ou un échevin fait des interventions orales durant un conseil communal, il s'agirait d'emploi des langues dans un service intérieur du collège des bourgmestres et échevins.

¹⁹ H. Vuye, "Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?", *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 35.

Rechters zijn geen wetgevers, ook niet het Grondwettelijk Hof. Standpunten die geen verband houden met de beslissing zijn slechts “*obiter dicta*”. Andere rechtscolleges zijn dan niet door dit standpunt van het Grondwettelijk Hof gebonden.

6. Gevolgen van de Pacificatiewet

De Pacificatiewet bepaalt dat mandatarissen van de rand- en taalgrensgemeenten de kennis van de taal van het taalgebied moeten hebben die nodig is om het betrokken mandaat uit te oefenen (art. 72*bis* Nieuwe Gemeentewet en art. 25*ter* O.C.M.W.-wet, ingevoerd door de Pacificatiewet).

Dit impliceert dat deze taal ook moet worden gebruikt in de uitoefening van het ambt.²⁰ Waarom zou de wetgever immers een voorwaarde van taalkennis vereisen, wanneer het niet eens noodzakelijk is om die taal te gebruiken? Meer nog, mocht de verplichting om de taal te gebruiken niet bestaan, dan zou het stellen van dergelijk vereiste van taalkennis niet eens pertinent zijn ten opzichte van het beoogde doel. De Pacificatiewet is in deze interpretatie kennelijk in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Waarom zou de wetgever bijvoorbeeld voor gemeenteraadsleden een onweerlegbaar vermoeden van de kennis van de taal instellen, wanneer diezelfde gemeenteraadsleden die taal niet hoeven te gebruiken en dus ook niet moeten kennen om het mandaat uit te oefenen?

De verplichting voor de gemeenteraadsleden van de zes randgemeenten om het Nederlands te gebruiken, volgt dan ook rechtstreeks uit de Pacificatiewet. Het gebruik van het Nederlands is wel degelijk een uitoefeningsvoorwaarde van het gemeentelijk mandaat in de zes randgemeenten.²¹

Het is natuurlijk zo dat “taalkennis” en “taalgebruik” twee verschillende zaken zijn.²² Maar een vereiste van taalkennis heeft slechts zin indien de betreffende taal

Les juges ne légifèrent pas, pas même ceux de la Cour constitutionnelle. Les positions de la Cour constitutionnelle sans rapport avec la décision n’étant que des *obiter dicta*, les autres juridictions ne sont pas liées par elles.

6. Conséquences de la loi de pacification communautaire

La loi de pacification communautaire prévoit que les mandataires des communes de la périphérie et de la frontière linguistique doivent avoir une connaissance suffisante de la langue de la région linguistique afin d’exercer le mandat concerné (art. 72*bis* de la nouvelle loi communale et art. 25*ter* de la loi sur les CPAS, insérés par la loi de pacification communautaire).

Cela implique que cette langue doit également être utilisée dans l’exercice de la fonction.²⁰ En effet, pourquoi le législateur imposerait-il une condition de connaissance linguistique s’il n’est absolument pas nécessaire d’employer cette langue? Qui plus est, si l’obligation d’employer la langue n’existait pas, il ne serait pas du tout pertinent d’imposer une telle exigence de connaissance linguistique à la lumière du but recherché. Dans cette interprétation, la loi de pacification communautaire est manifestement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Pourquoi le législateur instituerait-il par exemple une présomption irréfragable de connaissance de la langue pour les conseillers communaux si ces mêmes conseillers ne devaient pas employer cette langue et ne devaient par conséquent pas non plus la connaître pour exercer leur mandat?

L’obligation d’employer le néerlandais qui incombe aux conseillers communaux des six communes de la périphérie découle dès lors directement de la loi de pacification communautaire. L’exercice du mandat communal dans les six communes de la périphérie est dès lors bel et bien subordonné à l’emploi du néerlandais.²¹

Il va de soi que la “connaissance de la langue” et l’emploi des langues” sont deux choses différentes.²² Mais une exigence de connaissance de la langue n’a

²⁰ H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 31.

²¹ J. Clement, *Taalvrijheid, bestuurs taal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurswetgeving*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 877, nr. 1575; H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 31.

²² Zie: GwHof, 30 mei 2000, nr. 62/2000, B.6.3.

²⁰ H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 31.

²¹ J. Clement, *Taalvrijheid, bestuurs taal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurswetgeving*, Anvers, Intersentia, 2003, 877, n° 1575; H. Vuye, “Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?”, *C.D.P.K. Feesteditie 10 jaar CDPK. Publiekrecht over de drempel van het millennium*, 2007, 31.

²² Voir: Cour constitutionnelle, 30 mai 2000, n° 62/2000, B.6.3.

ook daadwerkelijk in bepaalde omstandigheden gebruikt moet worden.

Dit impliceert dat een burger die de taal van het een-talige taalgebied niet beheerst weliswaar kan worden verkozen, maar zijn verkiezing belet niet dat hij in de uitoefening van zijn mandaat de taal van het een-talige taalgebied zal moeten gebruiken.

7. Gevolgen van de zesde staatshervorming

Eén van de ongelukkige gevolgen van de zesde staatshervorming is dat de geschillen omtrent de zes randgemeenten niet langer worden beslecht door een Nederlandstalige kamer van de Raad van State, maar wel door de Algemene Vergadering van de Raad (art. 13*bis* Nieuwe Gemeentewet en art. 93 Gec.W. RvSt).²³

De interpretatie die reeds jarenlang geldt van de artikelen 10 en 23 Bestuursstaalwet kan dus op losse schroeven komen te staan. Net daarom is een interpretatieve wet aangewezen.

8. Interpretatieve wet

Volgens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een interpretatieve wet een wet die een wetsbepaling die betekenis geeft die zij, volgens de wetgever, reeds bij de aanneming ervan zou moeten hebben gekregen. Het behoort tot het wezen van een interpretatieve wet dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetsbepalingen die zij interpreteert.²⁴

Het Hof van Cassatie gebruikt, eveneens in een vaste rechtspraak, een gelijkaardig criterium en definieert een interpretatieve wet als een wet die een rechtsvraag oplost, waarvan het antwoord onzeker of betwist was en door de rechter kon worden gevonden.²⁵

Een *obiter dictum* van het arrest nr. 26/98 van het Grondwettelijk Hof lijkt niet in overeenstemming met de vaste rechtspraak van de Raad van State. De wetgever brengt best duidelijkheid. Dit is des te meer het geval nu de interpretatie die het Grondwettelijk Hof aanhoudt in het *obiter dictum* in strijd is met de Pacificatiewet. De

²³ Zie: H. Vuye en G. Clémer, *De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 154 e.v.

²⁴ Vaste rechtspraak, zie onder meer: GwHof 19 december 2002, 189/2002, B.12.1.

²⁵ Vaste rechtspraak, zie onder meer: Cass. 4 november 1996, S960028F.

de sens que si la langue concernée doit aussi être effectivement employée dans certaines circonstances.

Cela implique qu'un citoyen qui ne maîtrise pas la langue de la région unilingue peut certes être élu, mais que son élection n'empêche pas que, dans l'exercice de son mandat, il doive employer la langue de la région unilingue.

7. Conséquences de la sixième réforme de l'État

L'une des conséquences malheureuses de la sixième réforme de l'État est que les litiges afférents aux six communes de la périphérie ne sont plus tranchés par une chambre néerlandophone du Conseil d'État, mais par l'assemblée générale du Conseil d'État (article 13*bis* de la nouvelle loi communale et article 93 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).²³

L'interprétation des articles 10 et 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative qui prévaut depuis plusieurs années déjà pourrait donc être remise en cause. C'est précisément la raison pour laquelle une loi interprétative s'impose.

8. Loi interprétative

Selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, une loi interprétative est celle qui donne à une disposition législative le sens que, selon le législateur, elle aurait dû avoir dès son adoption. C'est le propre d'une loi interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète.²⁴

La Cour de cassation utilise, dans une jurisprudence constante également, un critère similaire et définit une loi interprétative comme une loi qui, sur un point où la règle de droit est incertaine ou controversée, vient consacrer une solution qui aurait pu être adoptée par la seule jurisprudence.²⁵

Un *obiter dictum* de l'arrêt n° 26/98 de la Cour constitutionnelle ne semble pas conforme à la jurisprudence constante du Conseil d'État. Il est souhaitable que le législateur fasse la clarté, et ce, d'autant que l'interprétation à présent retenue par la Cour constitutionnelle dans l'*obiter dictum* est contraire à la loi de pacification. Le

²³ Voir: H. Vuye et G. Clémer, *De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 154 e.s.

²⁴ Jurisprudence constante, voir notamment: Cour constitutionnelle, 19 décembre 2002, 189/2002, B.12.1.

²⁵ Jurisprudence constante, voir notamment Cass. 4 novembre 1996, S960028F.

wetgever moet de rechtszekerheid herstellen door het stemmen van een interpretatieve wet die de rechtspraak van de Raad van State bevestigt.

Veerle WOUTERS (Vuye&Wouters)
Hendrik VUYE (Vuye&Wouters)

législateur doit rétablir la sécurité juridique en adoptant une loi interprétative confirmant la jurisprudence du Conseil d'État.

VOORSTEL VAN INTERPRETATIEVE WET**Artikel 1**

Deze interpretatieve wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Een gemeenteraad is een binnendienst van een plaatselijke dienst in de zin van de artikelen 10 en 23 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1966.

10 april 2017

Veerle WOUTERS (Vuye&Wouters)
Hendrik VUYE (Vuye&Wouters)

PROPOSITION DE LOI INTERPRÉTATIVE**Article 1^{er}**

La présente loi interprétative règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Un conseil communal est un service intérieur d'un service local au sens des articles 10 et 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966.

10 avril 2017