

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1971-1972.

21 MAART 1972.

- 1° Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging.
- 2° Voorstel van wet betreffende het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraad.

VERSLAG

INZAKE DE ONTVANKELIJKHEID, NAMENS
DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT (1)
DOOR DE HH. **CALEWAERT** EN **LINDEMANS**.

De vraag naar de ontvankelijkheid
van de twee wetsvoorstellen.

De Senaat heeft op 25 januari 1972 en op 29 februari 1972 telkens een voorstel van wet naar de Commissie voor de Justitie verzonden voor advies betreffende de ontvankelijkheid omdat betwisting mogelijk is wat de bevoegdheid betreft inzake hun behandeling door de Wetgevende Kamers respectievelijk Cultuurraden.

Het gaat om het voorstel van wet van 3 december 1971 tot wijziging van de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging (Senaat, 1971-1972, nr. 10) en het voorstel van wet van 2 februari 1972 betreffende het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraad (Senaat, 1971-1972, nr. 158).

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Pierson, voorzitter; Cooreman, de Stexhe, Dua, Gribomont, Kickx, Lepaffe, Leroy, Pedé, Rombaut, Toussaint, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van In, Verbist, Vermeylen, Wouters, Calewaert en Lindemans, verslaggevers.

R. A 8786

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

10 (Zitting 1971-1972) : Wetsvoorstel.

R. A 8924

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

158 (Zitting 1971-1972) : Wetsvoorstel.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1971-1972.

21 MARS 1972.

- 1° Proposition de loi modifiant la loi du 1^{er} juillet 1860 concernant le serment.
- 2° Proposition de loi relative à l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération et le conseil d'agglomération.

RAPPORT

SUR LA RECEVABILITE, FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE PAR
MM. **CALEWAERT** ET **LINDEMANS**.

La question de la recevabilité
des deux propositions de loi.

Les 25 janvier 1972 et 29 février 1972, le Sénat a chaque fois renvoyé une proposition de loi à la Commission de la Justice pour avis sur la recevabilité, étant donné que les opinions peuvent diverger quant à la question de savoir si ce sont les Chambres législatives ou les Conseils culturels qui ont compétence pour les examiner.

Il s'agit de la proposition de loi du 3 décembre 1971 modifiant la loi du 1^{er} juillet 1860 concernant le serment (Doc. Sénat, session de 1971-1972, n° 10) et de la proposition de loi du 2 février 1972 relative à l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération et le conseil d'agglomération (Doc. Sénat, session de 1971-1972, n° 158).

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Pierson, président; Cooreman, de Stexhe, Dua, Gribomont, Kickx, Lepaffe, Leroy, Pedé, Rombaut, Toussaint, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van In, Verbist, Vermeylen, Wouters, Calewaert et Lindemans, rapporteurs.

R. A 8786

Voir :

Document du Sénat :

10 (Session de 1971-1972) : Proposition de loi.

R. A 8924

Voir :

Document du Sénat :

158 (Session de 1971-1972) : Proposition de loi.

Beide voorstellen hebben een gelijklopende strekking maar gaan niet even ver. Het eerste voorstel (nr. 10) beoogt alleen de regeling van het taalgebruik bij de eedaflegging van de gemeenteraadsleden, de schepenen, de burgemeesters en de leden van de agglomeratie- en federatieraden. Het tweede (nr. 158) bepaalt de voertaal van de gemeenteraden en federatieraden.

Er bestaat derhalve een onderscheid *ratione materiae* tussen beide voorstellen, en allereerst dient onderzocht te worden in hoeverre het Parlement of de Cultuurraden bevoegd zijn *ratione materiae*.

Artikel 59bis, § 3, van de Grondwet schrijft voor : « Boven- dien regelen de Cultuurraden, bij uitsluiting van de wetgever, ieder wat hem betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor : 1° de bestuurszaken... »

Het kan niet betwijfeld worden dat de gemeenteraden, federatieraden en agglomeratieraden een openbare dienst uitmaken, waarvan de taalregeling beheerst wordt door de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, samenges- chakeld bij koninklijk besluit van 18 juli 1966.

Het voorstel nr. 158, dat de voertaal van genoemde raden wil regelen, behoort derhalve tot de bevoegdheidsfeer *ratione materiae* van de Cultuurraden.

Wat het voorstel nr. 10 aangaat, komt de Commissie niet tot een eensgezinde zienswijze.

Volgens een eerste opvatting is de eedaflegging de laatste particuliere handeling van de verkozen mandataris, welke handeling derhalve ontsnapt aan de taalwetten in bestuurs- zaken. Hierbij laat men ten overvloede gelden, dat de man- dataris niet mag beschouwd worden als een ambtenaar. Alleen de raad, van welke de mandataris deel uitmaakt, kan beschouwd worden als een dienst of een bestuur in de zin van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. De mandataris individueel ontsnapt aan deze wetten.

Volgens een tweede opvatting is de eedaflegging de eerste handeling van de verkozen mandataris, waarmee de uit- oefening van zijn mandaat begint. Hij is reeds mandataris, vanaf de geldigverklaring van zijn verkiezing. Dit blijkt uit de wet van 1 juli 1860, die immers bepaalt dat de manda- taris, die de eed niet aflegt, geacht wordt ontslag te hebben genomen. Verder weerlegt men de bewering dat de manda- taris als individu ontsnapt aan elke taalregeling, door te verwijzen naar de samenges- chakelde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, die in hun eerste artikel duidelijk stellen, dat de taalregeling toepasselijk is niet enkel op de ambtenaren, maar op al diegenen die in een « dienst » werk- zaam zijn. Het onderscheid tussen individueel taalgebruik in een dienst en het collectief taalgebruik van de dienst is overigens denkbeeldig, vermits tenslotte in elk bijzonder geval het gebruik van een bepaalde taal uitgaat van één persoon.

Er werd bovendien op gewezen, dat de taal van de eed, volgens de wet van 1 juli 1860, wettelijk geregeld werd voor de mandatarissen, zodat de wetgever toen reeds oordeelde dat de eedaflegging van de mandatarissen geen handeling is van een particulier.

Les deux propositions ont une portée parallèle, mais non pas également étendue. La première (n° 10) vise simplement à régler l'emploi des langues en matière de *prestation de serment* des conseillers communaux, des échevins, des bourg- mestres et des membres des conseils d'agglomération et de fédération. La seconde (n° 158) détermine la *langue véhicu- laire* des conseils communaux et des conseils de fédération.

Il existe par conséquent une différence *ratione materiae* entre les deux propositions, et la toute première question à examiner est celle de savoir dans quelle mesure le Parlement ou les Conseils culturels sont compétents *ratione materiae*.

L'article 59bis, § 3, de la Constitution est rédigé comme suit : « En outre, les Conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'em- ploi des langues pour : 1° les matières administratives... »

Il est hors de doute que les conseils communaux ainsi que les conseils de fédération et d'agglomération sont des services publics dont le régime linguistique est celui prévu par les lois sur l'emploi des langues en matière administra- tive, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966.

La proposition n° 158, qui vise à déterminer la langue véhiculaire des susdits conseils, relève donc de la compétence *ratione materiae* des Conseils culturels.

Quant à la proposition n° 10, la Commission n'est pas parvenue à dégager un point de vue unanime.

Selon une première conception, la prestation de serment constitue le dernier acte privé du mandataire élu et par conséquent, cet acte échappe à l'application des lois linguis- tiques en matière administrative. De plus, on fait valoir que le mandataire ne saurait être considéré comme un fonction- naire. C'est uniquement le conseil dont il fait partie qui peut être regardé comme un service ou une administration au sens des lois sur l'emploi des langues en matière adminis- trative. Le mandataire pris individuellement n'y est pas soumis.

D'après une autre thèse, la prestation de serment est le premier acte du mandataire élu, par lequel il commence l'exercice de son mandat. Il a la qualité de mandataire dès la validation de son élection. C'est ce qui résulte de la loi du 1^{er} juillet 1860, qui prévoit en effet que le mandataire qui n'a pas prêté serment est considéré comme démission- naire. En outre, l'intervenant réfute l'assertion selon laquelle le mandataire en tant qu'individu échapperait à tout régime linguistique, en se référant aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, qui disposent claire- ment en leur article 1^{er} que le régime linguistique est applicable non seulement aux fonctionnaires, mais à tous ceux qui exercent une activité dans un « service ». Au demeurant, la distinction entre l'usage individuel des langues dans un service et l'usage collectif du service est purement théorique, puisque, en fin de compte, l'emploi d'une langue déterminée est dans chaque cas le fait d'une seule et même personne.

De plus, on a souligné que la langue du serment a été réglée par la loi du 1^{er} juillet 1860 pour les mandataires, si bien que le législateur de l'époque estimait déjà que leur prestation de serment ne constitue pas un acte privé.

Tenslotte liet men opmerken, dat volgens de logica van het eerste stelsel, de eedaflegging in de provincieraden van West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Limburg en Henegouwen zou ontsnappen aan de bevoegdheid van de Cultuurraden, omdat deze provincies taalgrensgemeenten omvatten, — hetgeen als totaal onbegrijpelijk wordt van de hand gewezen.

Wat de bevoegdheid *ratione loci* aangaat, kunnen beide voorstellen te zamen beschouwd worden. Deze bevoegdheid van de Cultuurraden wordt omschreven door artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet :

« De decreten, genomen bij toepassing van § 3, hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlands taalgebied en in het Frans taalgebied, uitgezonderd wat betreft :

» — de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat;

» — de diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn;

» — de door de wet aangewezen nationale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één cultuurgemeenschap. »

De Commissie oordeelt eenparing, dat beide voorstellen, in de mate waarin zij betrekking hebben op het taalgebruik in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en in het Duits taalgebied, ongetwijfeld behoren tot de bevoegdheidssfeer van het Parlement. (Voorstel nr. 10, voorlaatste en laatste lid; voorstel nr. 158, art. 2 en 5).

Voor het Nederlands en het Frans taalgebied, dienen beide voorstellen gesplitst te worden. De Cultuurraden zijn *ratione loci* niet bevoegd om decreten inzake taalregeling te stemmen, die toepasselijk zouden zijn op de zes « randgemeenten » (wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, art. 7), op de « gemeenten uit het Malmédysse » (zelfde wetten, art. 8, 2°) of op de « taalgrensgemeenten » (zelfde wetten, art. 8, 3° tot 10°).

Wanneer het gaat om de eedaflegging of het taalgebruik gelocaliseerd in de randgemeenten, de gemeenten uit het Malmédysse of de taalgrensgemeenten, is het Parlement bevoegd. Zijn zij integendeel gelocaliseerd in het overige Nederlands of Frans taalgebied dan is iedere Cultuurraad, elk wat hem betreft, bevoegd.

De meningen liepen evenwel uiteen, wat aangaat de eedaflegging en het taalgebruik, in diensten die niet meer lokaal zijn, meer bijzonder in de federatieraden. Wel werd vastgesteld dat de vijf bestaande federaties van gemeenten, uitsluitend gemeenten van het Nederlands taalgebied omvatten, zodat zij niet kunnen beschouwd worden als « diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn ». Het enige probleem is te weten of het lid van de federatieraad, in een federatie die een « randgemeente » omvat, niet ontsnapt aan de taalregeling door

Enfin, on a fait observer que, dans la logique du premier système, la prestation de serment aux conseils provinciaux de la Flandre occidentale, de la Flandre orientale, du Limbourg et du Hainaut échapperait à la compétence des Conseils culturels, parce que ces provinces comprennent un certain nombre de communes de la frontière linguistique, ce qui est à rejeter parce que totalement incompréhensible.

Quant à la compétence *ratione loci*, les deux propositions peuvent être examinées conjointement. Cette compétence des Conseils culturels est définie par l'article 59bis, § 4, 2° alinéa, de la Constitution :

« Les décrets pris en application du § 3 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

» — les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés;

» — les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;

» — les institutions nationales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté culturelle. »

La Commission est unanime à estimer que les deux propositions, dans la mesure où elles ont trait à l'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans la région de langue allemande, sont incontestablement de la compétence du Parlement. (Proposition n° 10, pénultième et dernier alinéa: proposition n° 58, art. 2 et 5.)

Pour ce qui est des régions de langue française et de langue néerlandaise, il y a lieu de scinder chacune des deux propositions. Les Conseils culturels n'ont pas compétence *ratione loci* pour voter des décrets en matière d'emploi des langues qui soient applicables aux six « communes périphériques » (lois sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 7), aux « communes malmédiennes » (mêmes lois, art. 8, 2°) ou aux « communes de la frontière linguistique » (mêmes lois, art. 8, 3° à 10°).

Lorsqu'il s'agit de la prestation de serment ou de l'emploi des langues pour les matières localisées dans les communes périphériques, les communes malmédiennes ou les communes de la frontière linguistique, c'est le Parlement qui est compétent. Si, au contraire, elles sont localisées dans le reste de la région de langue française ou de langue néerlandaise, les Conseils culturels sont compétents, chacun en ce qui le concerne.

Toutefois, il y a eu divergence de vues sur la prestation de serment et l'emploi des langues dans les services qui n'ont plus un caractère local, et notamment pour les conseils de fédération. Certes, on a constaté que les cinq fédérations de communes existantes se composent exclusivement de communes de la région de langue néerlandaise, de sorte qu'elle ne peuvent être considérées comme des « services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis ». La seule question qui se pose est de savoir si un membre du conseil de fédération, au cas

de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, indien hij zijn woonplaats heeft in die randgemeente.

Volgens een eerste mening genieten deze mandatarissen van een soort « volgrecht ». Gezien de taalregeling betreffende de randgemeenten blijft behoren tot de bevoegdheid van het Parlement, kunnen de verkozenen van deze randgemeenten in de federatieraad niet onderworpen worden aan een taalregeling uitgevaardigd bij decreet van de Cultuurraad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap.

Volgens een tweede mening zijn de federatieraden, wat de regeling van het taalgebruik betreft, te beschouwen als gewestelijke diensten in de zin van artikel 32 van de samengeschiedelde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. Terzake wordt verwezen naar de voorbereidende werken van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten. « Op vraag van een lid verklaart de Minister van Binnenlandse Zaken dat de agglomeraties en federaties beschouwd moeten worden als gewestelijke diensten in het raam van de toepassing van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken » (Gedr. St. Kamer, 1970-1971, nr. 973-20, blz. 57). Dit was trouwens ook de mening van de Raad van State in zijn advies betreffende het eerste desbetreffende ontwerp (Gedr. St. Kamer, 1970-1971, nr. 868, advies nr. 11.360).

Op de federatieraden is derhalve thans artikel 34, § 1, van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken toepasselijk, namelijk als gewestelijke diensten « waarvan de werkkring gemeenten met een speciale taalregeling of met verschillende regelingen uit het Nederlands of het Franse taalgebied bestrijkt en waarvan de zetel, gevestigd is in hetzelfde gebied... » « De aldus omschreven gewestelijke dienst gebruik uitsluitend de taal van het gebied, waar hij gevestigd is, in zijn binnendiensten... »

Hieruit blijkt dat de federatieraden, wat het taalgebruik aangaat, de *lex fori* volgen, volgens de huidige stand van de wetgeving, zodat de Cultuurraden terzake bevoegd zijn voor de federatieraden die gevestigd zijn in het Nederlands taalgebied, behalve in de randgemeenten en de taalgrensgemeenten, welke uitzondering zich thans niet voordoet.

**

Uw Commissie vertrekt van de onderstelling dat de Senaat van haar een eenstemmig advies verwacht. Vermits dit niet mogelijk is gebleken voor de twee omstreden punten, doet zij de suggestie dat de Voorzitter van de Senaat terzake het advies zou inwinnen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

**

Voorkoming van geschillen tussen de Wetgevende Kamers en de Cultuurraden inzake ontvankelijkheid van ontwerpen en voorstellen van wet en voorstellen van decreet.

Naar aanleiding van het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de twee bovengenoemde wetsvoorstellen, achtte uw

où cette fédération comprendrait une « commune périphérique », n'échappe pas au régime linguistique édicté par le Conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise s'il est domicilié dans cette commune périphérique.

D'après une première thèse, ces mandataires jouissent d'une sorte de « droit de suite ». Puisque le régime linguistique des communes périphériques reste du ressort du Parlement, les élus de ces communes ne peuvent être soumis, au conseil de fédération, à un régime linguistique décrété par le Conseil culturel pour la communauté néerlandaise.

D'après une autre conception, les conseils de fédération sont à considérer, au regard de l'emploi des langues, comme des services régionaux au sens de l'article 32 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. A cet égard, l'intervenant se réfère aux travaux préparatoires de la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes. « A la demande d'un membre, le Ministre de l'Intérieur a déclaré que les agglomérations et fédérations doivent être considérées comme des services régionaux, dans le cadre de l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative » (Doc. Chambre, n° 973-20, session de 1970-1971, p. 57). Telle était d'ailleurs la position du Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet initial (Doc. Chambre, n° 868, session de 1970-1971, avis n° 11.360).

En conséquence, les conseils de fédération sont actuellement soumis à l'application de l'article 34, § 1^{er}, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, et ce parce qu'ils sont des services régionaux « dont l'activité s'étend à des communes de la région de langue française ou de langue néerlandaise soumises à un régime spécial ou à des régimes différents et dont le siège est établi dans la même région... » « Le service régional ainsi défini utilise exclusivement la langue de la région où il est établi, dans ses services intérieurs... »

Il en résulte que, dans l'état actuel de la législation linguistique, les conseils de fédération suivent la *lex fori*, de sorte qu'en la matière, les Conseils culturels sont compétents pour les conseils de fédération établis dans la région de langue néerlandaise, sauf dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique, cette dernière exception n'existant pas à ce jour.

**

Votre Commission croit que le Sénat attend d'elle un avis unanime. Puisque cela s'est avéré impossible pour les deux points controversés, elle suggère que le Président du Sénat demande à ce sujet l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

**

Le problème de la prévention de conflits entre les Chambres législatives et les Conseils culturels sur le plan de la recevabilité des projets et propositions de loi et des propositions de décret.

A l'occasion de l'examen de la question de la recevabilité des deux propositions de loi susdites, votre Commission a

Commissie het gewenst zich nader te beraden over het algemeen probleem van het voorkomen van geschillen van bevoegdheid tussen de Wetgevende Kamers en de Cultuurraden, en wel op het stuk van de ontvankelijkheid. Op de mogelijkheid van conflict in dat stadium van de procedure schijnt bij de voorbereiding van de wet van 3 juli 1971 niet afdoende te zijn ingegaan.

ALGEMENE BESPREKING.

Na een algemene inleiding door de Voorzitter, merkt een lid op dat het oprichten van een beperkte Speciale Commissie niet wenselijk is, want deze commissie zou noodzakelijkerwijze adviezen verstrekken waarvan het politiek karakter aangevochten zou worden omwille van haar samenstelling.

Het probleem dat thans rijst, zal zich in de toekomst nog herhaalde malen stellen en de Commissie moet zich bezinnen over de juridische oplossing die door de onderscheiden fracties aanvaard zou kunnen worden.

Een ander lid onderlijnt dat het de Voorzitters van Kamer en Senaat zijn die in de eerste plaats, volgens het reglement, over de ontvankelijkheid van wetsvoorstellen oordelen. Het is begrijpelijk dat, nu de Cultuurraden pas in werking zijn getreden, er zich problemen stellen betreffende de onderscheiden bevoegdheden en dat de Voorzitters advies vragen. Hij meent dat deze aanlooptijd tamelijk kort zal zijn en er niet zo heel veel adviezen zullen moeten worden verstrekt.

Volgens de Voorzitter zijn de gevallen van wetsvoorstellen met « gemengde » materies (voor sommige ervan zijn de Wetgevende Kamers en voor andere de Cultuurraden bevoegd) het moeilijkst te beoordelen. Voor zulke wetsvoorstellen zou het, volgens hem, best zijn dat zij naar de bevoegde parlementaire commissie werden verzonden. Deze zou dan bij haar onderzoek tot het besluit komen dat voor deze of gene materie, daarin behandeld, niet het Parlement doch de Cultuurraden bevoegd zijn en de indiener daarop wijzen. Hij brengt ook in herinnering dat de Voorzitters van Kamer en Senaat, krachtens artikel 2 van de wet van 23 december 1946 op de Raad van State, de bevoegdheid hebben om het advies van de afdeling wetgeving te vragen. Naar hij meent, kunnen zij de dringende behandeling vragen, zodat er geen tijd wordt verloren.

Het probleem wordt ingewikkelder wanneer én in een Wetgevende Vergadering én in één of beide Cultuurraden een wetsvoorstel resp. voorstel van decreet wordt ingediend met nagenoeg dezelfde inhoud. Omwille o.m. van zulke gevallen zou men er moeten toe komen een analoge procedure in de vier Vergaderingen te volgen, om te voorkomen dat één ervan het voorstel onmiddellijk behandelt en stemt terwijl de andere de ontvankelijkheid van het bij haar ingediende voorstel onderzoekt. Indien men dus een procedure voorstelt, moet men ertoe komen ze door de vier Vergaderingen van de Wetgevende Macht te doen naleven.

Thans is een voorstel van decreet tot regeling van het gebruik van de Nederlandse taal bij de eedaflegging ingediend bij de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurge-

jugé opportun de consacrer un examen au problème général de la prévention de conflits de compétence entre les Chambres législatives et les Conseils culturels et ce sur le plan de la recevabilité. La question de la possibilité de conflit à ce stade de la procédure semble, en effet, n'avoir pas été vidée lors de l'élaboration de la loi du 3 juillet 1971.

DISCUSSION GENERALE.

Après que le Président eut donné une introduction générale, un membre a fait observer que la création d'une Commission spéciale réduite n'était pas opportune, puisque les avis qu'elle rendrait seraient inévitablement attaqués pour leur caractère politique, en raison même de sa composition.

Le problème soulevé en l'occurrence se reposera fréquemment à l'avenir et il convient de trouver, après mûre réflexion, une solution juridique qui soit acceptable pour les différents groupes politiques.

Un autre membre souligne que, d'après le règlement, c'est aux Présidents de la Chambre et du Sénat qu'il appartient en première instance de statuer sur la recevabilité des propositions de loi. Il se comprend que, les Conseils culturels venant seulement d'entrer en activité, certains problèmes se posent quant aux compétences respectives et que les Présidents demandent un avis. L'intervenant estime que cette période de rodage sera assez brève et que les avis à fournir ne seront pas tellement nombreux.

Le Président est d'avis que ce sont les propositions de loi concernant des matières « mixtes » qui sont les plus malaisées à répartir (les Chambres législatives étant compétentes pour certaines de ces matières et les Conseils culturels pour les autres). La meilleure procédure serait, à son sens, de renvoyer les textes de l'espèce à la commission parlementaire compétente. Après examen, celle-ci arriverait à la conclusion que, pour telle ou telle matière qu'elles comportent, la compétence n'appartient pas au Parlement mais aux Conseils culturels et elle communiquerait cet avis à l'auteur de la proposition. Le Président rappelle d'autre part qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, les Présidents de la Chambre et du Sénat ont la faculté de demander l'avis de la section de législation. Il estime qu'ils peuvent demander l'urgence afin d'éviter toute perte de temps.

Le problème se complique lorsqu'une proposition de loi et une proposition de décret ayant pratiquement la même portée sont déposées simultanément sur le bureau de l'une des Assemblées législatives et de l'un des Conseils culturels ou des deux à la fois. C'est notamment en vue de régler les cas de cette nature qu'il faudrait arriver à ce que les quatre Assemblées suivent une procédure analogue, afin d'éviter que l'une n'examine et ne vote immédiatement la proposition alors que les autres en seraient encore à en examiner la recevabilité. Si l'on propose donc une procédure, il faut que l'on parvienne à la faire observer par les quatre Assemblées législatives.

Pour l'instant, une proposition de décret réglant l'emploi de la langue néerlandaise pour la prestation de serment a été déposée au Conseil culturel pour la communauté culturelle

meenschap. Dit werd er door de Commissie voor taalwetgeving en taalbescherming besproken, terwijl ook betreffende dat voorstel een probleem van ontvankelijkheid kon worden gesteld (Gedr. St. Cultuurraad Ned. Cult. 8, 1971-1972, nr. 1).

Voorgesteld wordt bij de opstelling van het advies betreffende het gestelde probleem in het algemeen, rekening te houden met de volgende punten :

1. Het is nodig dat de procedure die wordt aanbevolen om op het vlak van de ontvankelijkheid conflicten te voorkomen inzake de bevoegdheid, voor de vier Vergaderingen toepasselijk zij en analoog in de vier wetgevende lichamen. Het is wenselijk dat dienaangaande de Voorzitter van de Senaat contact opneemt met de Voorzitters van de drie andere Vergaderingen om overleg te plegen over een gemeenschappelijke procedure.

2. Het is in het kader van de inoverwegingneming dat de kwestie van de bevoegdheid moet gesteld worden.

3. Het is niet wenselijk dat de adviezen betreffende de bevoegdheid door de leden van de Commissies voor de Justitie worden verstrekt. De twee Cultuurraden hebben immers zulkdanige Commissie niet. Daarenboven hebben de Commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat een zwaarbeladen agenda.

De vier Voorzitters of hun afgevaardigden (lid van het Bureau met juridische vorming) zouden gezamenlijk moeten beraden wanneer een probleem op het vlak van de ontvankelijkheid om reden van bevoegdheid wordt gesteld. Wanneer de twijfel niet wordt opgelost of de vier Voorzitters niet akkoord gaan, zou de Voorzitter van de Vergadering bij wie het voorstel werd ingediend, het advies vragen van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Hij kan de dringendheid inroepen, wat niet betekent dat het advies binnen de drie dagen moet worden verstrekt, maar bv. binnen de acht dagen wanneer de vraag uitgaat van de Voorzitter van één der Kamers en binnen de twee of drie weken wanneer de Voorzitter van één der Cultuurraden het advies vraagt.

Een lid doet opmerken dat het Reglement van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap de inoverwegingneming niet voorziet; het Bureau beslist en verwijst het voorstel naar de bevoegde commissie. Het voorstel van de Voorzitter onder 2 moet dan ook gewijzigd worden in die zin dat in drie van de vier Vergaderingen het bij de inoverwegingneming is dat de kwestie van de bevoegdheid moet gesteld worden, terwijl in de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap het Bureau zich moet uitspreken over de ontvankelijkheid.

Hetzelfde lid onderlijnt verder met nadruk dat hij het voorstel aanvaardt omdat het van zuiver pragmatische aard is, tijdelijk van toepassing tijdens de aanlooperperiode en van aard om conflictsituaties te vermijden, wat wenselijk is. Het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, blijft een advies en er kan overheen gestapt worden.

néerlandaise. [Doc. du Conseil culturel pour la Communauté culturelle néerlandaise, 8 (1971-1972), n° 1.] Elle y a été examinée par la Commission de la législation linguistique et de la protection de la langue, alors qu'en l'occurrence la question de la recevabilité pouvait se poser.

Il est proposé que, dans la rédaction de l'avis relatif à l'ensemble du problème posé, l'on tienne compte des principes suivants :

1. Il est nécessaire que la procédure recommandée pour prévenir tout conflit de recevabilité quant à la compétence des quatre Assemblées soit applicable, et ce d'une manière analogue, dans les quatre Assemblées législatives. Il serait souhaitable qu'à ce sujet le Président du Sénat prenne contact avec les Présidents des trois autres Assemblées pour se consulter sur une procédure commune.

2. C'est dans le cadre de la prise en considération que doit se poser la question de la compétence.

3. Il n'est pas opportun que les avis sur la compétence soient fournis par les membres des Commissions de la Justice. En effet, il n'existe pas de Commission de cette nature au sein des deux Conseils culturels. De plus, l'ordre du jour des Commissions de la Justice de la Chambre et du Sénat est déjà fort chargé.

Les quatre Présidents ou leurs délégués (membres du Bureau ayant une formation juridique) devraient délibérer conjointement lorsque se pose un problème de recevabilité pour des raisons de compétence. Si le doute n'est pas levé ou si les quatre Présidents ne parviennent pas à se mettre d'accord, le Président de l'Assemblée qui est saisie de la proposition demanderait l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Il peut invoquer l'urgence, ce qui signifie que l'avis devrait être rendu non pas dans les trois jours mais par exemple dans les huit jours, lorsque la demande émane du Président d'une des Chambres, et dans les deux ou trois semaines, lorsqu'elle émane du Président d'un des Conseils culturels.

Un commissaire fait observer que le règlement du Conseil culturel pour la Communauté culturelle néerlandaise ne prévoit pas la prise en considération; c'est le Bureau qui décide et qui renvoie la proposition à la commission compétente. La proposition du Président reprise au point 2 doit dès lors être modifiée en ce sens que dans trois des quatre Assemblées, la question de la compétence doit être posée lors de la prise en considération tandis que, dans le cas du Conseil culturel pour la Communauté culturelle néerlandaise, c'est au Bureau à se prononcer sur la recevabilité.

L'intervenant souligne d'autre part qu'il admet la proposition parce qu'elle est de caractère purement pragmatique, qu'elle sera d'application temporaire pendant la période de rodage et qu'elle est de nature à éviter des situations conflictuelles, ce qui est souhaitable. Les avis de la section de législation du Conseil d'Etat ne sont que des avis auxquels il peut être passé outre.

Een ander lid meent dat de procedure van de inoverwegingneming moet gerevalueerd worden. Is de moeilijkheid reëel wat de bevoegdheidsvraag betreft, dan moet op dat ogenblik het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd worden. Hij meent evenwel dat in de meeste gevallen de reële problemen niet talrijk zullen zijn en dat het voorgesteld adviescollege van de Voorzitters of hun afgevaardigden meestal de moeilijkheid zal kunnen oplossen.

Na deze bespreking kan het standpunt van de Commissie als volgt worden samengevat :

Probleemstelling.

Alvorens een Parlementscommissie een wetsvoorstel ten gronde kan onderzoeken, moet de betrokken Kamer van het Nationale Parlement beslist hebben dat het wetsvoorstel ontvankelijk is. Deze verklaring van ontvankelijkheid is de inoverwegingneming. De procedure wordt bepaald voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers in artikel 50 van haar reglement van orde, en voor de Senaat in de artikelen 44-45 van zijn reglement.

Als algemene regel geldt dat de inoverwegingneming altijd, uit parlementaire hoffelijkheid, wordt gestemd, tenzij het voorstel klaarblijkend ongrondwettig of ongerijmd is (1).

Gelijkaardige regeling is opgenomen in het reglement van orde van de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap. Het reglement van orde van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap bepaalt echter geen procedure van inoverwegingneming. De voorstellen van decreet worden verzonden naar het Bureau van de Raad, dat in dit opzicht enkel bevoegd is om de voorstellen te verzenden naar de bevoegde commissie van de Raad.

De vraag is of zodanige regeling nog voldoet, m.a.w. is het nodig in de procedure ter voorkoming van conflicten tussen de Wetgevende Kamers en de Cultuurraden, die in beginsel voorzien is in artikel 59bis, § 8 van de Grondwet en vastgesteld is in de wet van 3 juli 1971, een aanvullende regeling in te voegen.

Het antwoord op die vraag vereist in de eerste plaats een vluchtig onderzoek van de ter zake toepasselijke wetgeving.

Wat betreft de regionale wetgever (Cultuurraden).

Om te voorkomen dat de regionale wetgever buiten zijn toegewezen bevoegdheid treedt, wordt er een preventieve procedure voorzien in de artikelen 10 en 11 van de wet van 3 juli 1971.

Deze procedure bestaat uit twee stadia : Het eerste voor de Raad van State, het tweede voor de Wetgevende Kamers.

(1) Paul De Visscher : « Résumé de cours de droit public » — Université catholique de Louvain, 1966, p. 183.

Un autre membre estime que la procédure de prise en considération doit être revalorisée. Lorsqu'on se trouve confronté à une difficulté réelle quant à la question de compétence, il convient de demander à ce moment-là l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. L'intervenant considère toutefois que dans la plupart des cas, les problèmes réels ne seront pas nombreux et que le collège consultatif proposé, composé des Présidents ou de leurs délégués, sera le plus souvent à même de résoudre les difficultés.

A l'issue de cette discussion, le point de vue de la Commission peut se résumer comme suit :

Position du problème.

Avant qu'une Commission parlementaire puisse examiner une proposition de loi quant au fond, il faut que la Chambre intéressée du Parlement ait décidé que la proposition de loi est recevable. Cette déclaration de recevabilité est concrétisée par la prise en considération. La procédure en est fixée par l'article 50 du Règlement de la Chambre des Représentants et par les articles 44 et 45 du Règlement du Sénat.

En général, la prise en considération est toujours votée par courtoisie parlementaire, à moins que la proposition soit manifestement inconstitutionnelle ou saugrenue (1).

Le règlement d'ordre intérieur du Conseil culturel pour la Communauté culturelle française prévoit une procédure analogue. Par contre, le règlement d'ordre intérieur du Conseil culturel pour la Communauté culturelle néerlandaise ne prévoit aucune procédure de prise en considération. Les propositions de décret sont transmises au Bureau du Conseil qui, à cet égard, est seul compétent pour les envoyer à sa commission compétente.

La question est de savoir si une telle procédure est encore suffisante, autrement dit, s'il est nécessaire d'insérer une procédure complémentaire dans le cadre de la procédure destinée à prévenir les conflits entre les Chambres législatives et les Conseils culturels telle qu'elle est prévue en principe à l'article 59bis, § 8, de la Constitution et fixée dans la loi du 3 juillet 1971.

La réponse à cette question requiert en premier lieu un examen rapide de la législation applicable en la matière.

En ce qui concerne le législateur régional (Conseils culturels).

En vue d'éviter que le législateur régional n'excède les compétences qui lui ont été attribuées, les articles 10 et 11 de la loi du 3 juillet 1971 prévoient une procédure préventive.

Celle-ci comporte deux stades : le premier au sein du Conseil d'Etat et le second devant les Chambres législatives.

(1) Paul De Visscher : « Résumé de cours de droit public » — Université catholique de Louvain, 1966, p. 183.

Het eerste stadium omvat ofwel de verplichte raadpleging van de sectie wetgeving van de Raad van State wat betreft de ontwerpen van normatieve decreten, ofwel wat betreft de voorstellen van decreet (zonder onderscheid), amendementen op een ontwerp van decreet of op voorstellen van decreet, de facultatieve raadpleging en wel door de Voorzitter van elke Cultuurraad, met dien verstande dat hij verplicht is het advies van vermelde sectie in te winnen ingeval een derde van de leden van de Cultuurraad, overeenkomstig het reglement van orde, erom verzoeken.

Wat betreft de nationale wetgever.

Artikel 10 van de wet van 3 juli 1971 verplicht de Regering alle ontwerpen van normatieve decreten aan het advies van de sectie wetgeving van de Raad van State over te leggen. Deze verplichting is volstrekt algemeen en duldt geen uitzondering.

Wat betreft de ontwerpen van wet wordt zodanige consultatie slechts in beginsel opgelegd.

De verplichting is slechts in beginsel algemeen en kan ontweken worden ingeval de Regering de dringende noodzaak inroept. Deze uitzonderingsregel dreigt de algemene regel te worden. Dit heeft tot gevolg dat de preventieve procedure om inzonderheid te voorkomen dat de nationale wetgever zijn macht te buiten gaat door het toegewezen gebied van de Cultuurraden te betreden, een leemte vertoont.

Dezelfde vaststelling geldt t.o.v. de organieke en reglementaire koninklijke besluiten. Daarbij mag men niet uit het oog verliezen dat talrijke wetten een quasi-legislatieve bevoegdheid aan de Regering hebben gedelegeerd. Uit een en ander blijkt dat de preventieve procedure onvolledig is en derhalve bij de wet moet worden aangevuld.

Men kan denken aan verschillende mogelijkheden.

Wat betreft de regionale wetgever.

Eerste mogelijkheid.

Alle voorstellen van normatieve decreten — dus geen voorstellen tot wijziging van de culturele begroting — moeten zoals de voorontwerpen van normatieve decreten, aan het advies van de Raad van State, sectie wetgeving, worden onderworpen.

Dit voorstel vereist een aanpassing van artikel 10, eerste lid van de wet van 3 juli en de woorden « elk voorstel van decreten » dienen in het tweede lid van artikel 10 te worden geschrapt.

Aan deze ideale oplossing kleven praktische bezwaren. De verplichte raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State voor elke normatieve voorstellen van decreet zou de procedure veel logger maken. Andere leden zien liever geen wijziging brengen in een wet die nog niet zo lang geleden goedgekeurd werd en vinden dat het nagestreefde doel evengoed kan bereikt worden als beide Cultuurraden de verplichte raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State in hun reglement van Orde zouden voor- schrijven.

Le premier stade prévoit soit la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat pour les projets de décrets normatifs, soit la consultation facultative pour les propositions de décret (sans distinction), les amendements à un projet de décret ou à des propositions de décret. Cette consultation appartient au Président de chaque Conseil culturel, étant entendu qu'il est tenu de demander l'avis de la section susnommée au cas où un tiers des membres du Conseil culturel en feraient la demande conformément au règlement d'ordre intérieur.

En ce qui concerne le législateur national.

L'article 10 de la loi du 3 juillet 1971 oblige le Gouvernement à soumettre tous les projets de décrets normatifs à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Cette obligation est absolument générale et ne souffre aucune exception.

Pour les projets de loi, cette consultation n'est imposée qu'en principe.

L'obligation n'est générale qu'en principe et il peut y être dérogé au cas où le Gouvernement invoquerait l'urgence. Cette règle exceptionnelle risque de devenir la règle générale. Il s'ensuit que la procédure préventive, destinée en particulier à éviter que le législateur national n'excède ses pouvoirs en s'ingérant dans le domaine réservé aux Conseils culturels, présente une lacune.

Cette constatation vaut également pour les arrêtés royaux organiques et réglementaires. En outre, il ne faut pas perdre de vue que de nombreuses lois ont délégué au Gouvernement une compétence quasi législative. De tout cela il ressort que la procédure préventive est incomplète et qu'elle doit donc être complétée par la loi.

On peut envisager différentes possibilités.

En ce qui concerne le législateur régional.

Première possibilité.

Toutes les propositions de décrets normatifs — donc pas les propositions de modification du budget culturel — doivent être soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, tout comme doivent l'être les avant-projets de décrets normatifs.

Cette proposition requiert un aménagement de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet et il convient de supprimer les mots « toute proposition de décret » au second alinéa dudit article.

Cette solution idéale soulève certaines objections d'ordre pratique : la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat pour toutes les propositions normatives de décret alourdirait sensiblement la procédure. D'autres membres, qui sont désireux de ne pas modifier une loi récemment votée, font remarquer que le même objectif pourrait être atteint si les deux Conseils culturels préoyaient dans leur règlement d'ordre intérieur la consultation obligatoire du Conseil d'Etat, section de législation.

Tweede mogelijkheid.

In artikel 10 van de wet van 3 juli 1971 wordt na het derde lid van dit artikel een bepaling ingevoegd, luidend als volgt :

« Het college van de Voorzitters, bedoeld in artikel 5, onderzoekt, alvorens een voorstel van decreet in overweging kan worden genomen, of dit voorstel al dan niet de bevoegdheid van de Cultuurraad klaarblijkelijk te buiten gaat. In dit geval wordt het voorstel aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen. »

Deze tekst ontleedt niet voldoende de volgorde der procedurefasen en daarom is de meerderheid van de commissieleden van mening dat die tweede oplossing bezwaarlijk kan worden aanvaard. Zij achten het ook ongewenst dat deze wet van 3 juli 1971 nu reeds zou worden veranderd.

Verscheidene leden van de Commissie merken op dat de Voorzitter van een Cultuurraad, zo hij oordeelt dat de ontvankelijkheid van een voorstel van decreet kan worden betwist, eerst het College van Voorzitters bedoeld in artikel 5, zou moeten raadplegen en dat de consultatie van dit College zou moeten worden voorzien in de tekst. In elk geval zou het hier slechts gaan om een advies.

Een lid stelt voor een pragmatische oplossing aan het probleem te geven door aan de Voorzitters aan te bevelen elkan- der in geval van twijfel te raadplegen en eventueel bij blijvende twijfel de Raad van State te consulteren.

Derde mogelijkheid.

Na bespreking wordt een derde mogelijkheid geformuleerd als volgt : de reglementen van de beide Cultuurraden zouden gewijzigd en aangevuld worden wat betreft de procedure van inoverwegingsneming. De Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap zou, zo mogelijk, deze procedure toch in haar reglement opnemen. In beide reglementen zou worden voorzien dat de Voorzitter, bij twijfel over de bevoegdheid en de ontvankelijkheid, het College van Voorzitters, bedoeld in artikel 5 van de wet van 3 juli 1971, zou raadplegen. Daarna zou, al dan niet, het advies ingewonnen worden van de afdeling wetgeving van de Raad van State door de Voorzitter van de Cultuurraad waarbij het voorstel van decreet ingediend werd.

De Commissie spreekt haar voorkeur uit voor deze oplossing en verzoekt de Voorzitter van de Senaat dit advies aan de Voorzitters van de Cultuurraden door te zenden.

Wat betreft de nationale wetgever.

De wet waarin een preventief stelsel kan worden ingevoegd, is ofwel de wet van 3 juli 1971 ofwel de organieke wet van 23 december 1946 op de Raad van State.

De voorkeur gaat naar de eerstvernoemde wet aangezien deze wet in hoofdstuk II een afdeling III bevat die als opschrift draagt : « Procedure ter voorkoming en regeling van conflicten tussen de wet en het decreet, en tussen de decreten ».

Seconde possibilité.

A l'article 10 de la loi du 3 juillet 1971, il est inséré, à la suite du troisième alinéa, une disposition libellée comme suit :

« Avant qu'une proposition de décret puisse être prise en considération, le Collège des Présidents, prévu à l'article 5, examine si cette proposition excède ou non manifestement la compétence du Conseil culturel. Dans l'affirmative, la proposition est soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. »

Comme ce texte n'analyse pas suffisamment l'ordre des diverses phases de la procédure, la majorité des membres de la commission estime que cette seconde solution peut difficilement être acceptée. Ces mêmes membres jugent inopportun que l'on apporte déjà une modification à la loi du 3 juillet 1971.

Plusieurs d'entre eux font remarquer qu'au cas où le Président d'un Conseil culturel jugerait que la recevabilité d'une proposition de décret peut être contestée, il devrait consulter en premier lieu le Collège des Présidents visé à l'article 5 et que ladite consultation devrait être prévue dans le texte. En tout état de cause, il ne s'agirait là que d'un avis.

Un membre propose de donner au problème une solution pragmatique en recommandant aux Présidents des quatre Assemblées de se consulter en cas de doute, et éventuellement, si le doute persiste, de consulter le Conseil d'Etat.

Troisième possibilité.

Après discussion, une troisième possibilité est formulée : les règlements des deux Conseils culturels seraient modifiés et complétés en ce qui concerne la procédure de prise en considération. Le Conseil culturel pour la Communauté culturelle néerlandaise reprendrait cette procédure, si possible, dans son règlement. Les deux règlements prévoiraient qu'en cas de doute sur la compétence et la recevabilité, le Président consulterait le Collège des Présidents visé à l'article 5 de la loi du 3 juillet 1971. Ensuite, le Président du Conseil culturel saisi de la proposition de décret demanderait ou non l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

La Commission a marqué sa préférence à l'égard de cette solution et invite le Président du Sénat à transmettre cet avis aux Présidents des Conseils culturels.

En ce qui concerne le législateur national.

Une procédure préventive pourrait être inscrite soit dans la loi du 3 juillet 1971, soit dans la loi organique du 23 décembre 1946 sur le Conseil d'Etat.

La préférence va à la première solution, étant donné que la loi du 3 juillet 1971, en son chapitre II, contient une section III intitulée : « Procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, et entre les décrets. »

Daartoe kan een artikel 10bis in de wet worden ingevoegd.

Dit artikel 10bis zou kunnen luiden als volgt :

« Het College van de Voorzitters, bedoeld in artikel 5, onderzoekt of een ontwerp van wet of een voorstel van wet, waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State geen advies heeft uitgebracht, klaarblijkelijk al dan niet het terrein betreedt dat tot de uitsluitende bevoegdheid van de Cultuurraden behoort. Ingeval het College van Voorzitters van oordeel is dat zodanig ontwerp of voorstel ongrondwettig is, wordt het ontwerp of voorstel aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onderworpen. »

Dit nieuwe artikel 10bis vereist een aanpassing van artikel 11. Dit aangepaste artikel zou luiden als volgt :

« § 1. Zie de huidige tekst van artikel 11.

» § 2. Indien volgens het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State een voorontwerp of voorstel van wet of een amendement op een ontwerp of voorstel van wet het terrein betreedt dat tot de uitsluitende bevoegdheid van de Cultuurraad behoort, kan de betwiste bepaling door de Wetgevende Kamers slechts worden aangenomen nadat zij daarover uitdrukkelijk hebben beraadslaagd en beslist. »

Na een uitgebreide bespreking, tijdens welke analoge bezwaren werden geopperd als degene die tegen een wijziging van artikel 10 van de wet van 3 juli 1971 werden naar voren gebracht (zie supra : regionale wetgever), wordt door de Commissie voorgesteld dat ook hier een soortgelijke oplossing zou worden voorzien als degene die geformuleerd werd als derde mogelijkheid voor wat de regionale wetgever betreft.

Het reglement van beide Kamers zou moeten gewijzigd en aangevuld worden in de zin van de raadpleging van het College van Voorzitters, bedoeld in artikel 5 van de wet van 3 juli 1971, zoals dit ook in de reglementen van de Cultuurraden zou worden bepaald.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd.

De Verslaggevers,
W. CALEWAERT.
L. LINDEMANS.

De Voorzitter,
M.-A. PIERSON.

On pourrait, à cet effet, insérer dans la loi un article 10bis.

Le texte de cet article pourrait être libellé comme suit :

« Le Collège des Présidents, prévu à l'article 5, examine si un projet ou une proposition de loi qui n'a pas fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat, empiète ou non manifestement sur les compétences réservées aux Conseils culturels. Si le Collège des Présidents estime que ledit projet ou ladite proposition sont inconstitutionnels, le projet ou la proposition sont soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. »

Cet article 10bis nouveau appelle une adaptation de l'article 11. Le texte de cette dernière disposition pourrait être libellé comme suit :

« § 1^{er}. Texte actuel inchangé.

» § 2. Lorsque, selon l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, un avant-projet ou une proposition de loi, ou un amendement à un projet ou à une proposition de loi empiète sur les compétences réservées aux Conseils culturels, la disposition contestée ne peut être adoptée par les Chambres législatives qu'après que celles-ci en aient formellement délibéré. »

Après un large échange de vues au cours duquel des membres ont soulevé des objections analogues à celles formulées à l'encontre d'une modification de l'article 10 de la loi du 3 juillet 1971 (voir ci-dessus, législateur régional), la Commission propose de prévoir ici également une solution similaire à celle formulée comme troisième possibilité en ce qui concerne le législateur régional.

Le règlement des deux Chambres devrait être modifié et complété dans le sens de la consultation du Collège des Présidents, prévu à l'article 5 de la loi du 3 juillet 1971, et cette disposition serait également reprise dans les règlements des Conseils culturels.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Les Rapporteurs,
W. CALEWAERT.
L. LINDEMANS.

Le Président,
M.-A. PIERSON.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1971-1972.

25 APRIL 1972.

- 1° Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging.
- 2° Voorstel van wet betreffende het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraad.

VERSLAG

INZAKE DE ONTVANKELIJKHEID, NAMENS
DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HH. **CALEWAERT** EN **LINDEMANS**.

BIJLAGE.**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.**

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24^e maart 1972 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over :

1° een voorstel van wet « betreffende het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraad »,

2° een voorstel van wet « tot wijziging van de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging », heeft de 14^e april 1972 het volgend advies gegeven :

In zijn brief van 23 maart 1972, waarbij hij aan het advies van de Raad van State twee wetsvoorstellen voorlegt, schrijft de heer Voorzitter van de Senaat :

« Aangezien er twijfel is omtrent het feit of hetzij de Wetgevende Kamers, hetzij de Cultuurraden bevoegd zijn om over die wetsvoorstellen uitspraak te doen, en of zij bijgevolg door de Senaat in over-

1° R. A 8786

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

10 (Zitting 1971-1972) : Wetsvoorstel.

268 (Zitting 1971-1972) : Verslag over de ontvankelijkheid.

2° R. A 8924

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

158 (Zitting 1971-1972) : Wetsvoorstel.

268 (Zitting 1971-1972) : Verslag over de ontvankelijkheid.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1971-1972.

25 AVRIL 1972.

- 1° Proposition de loi modifiant la loi du 1^{er} juillet 1860 concernant le serment.
- 2° Proposition de loi relative à l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération et le conseil d'agglomération.

RAPPORT

SUR LA RECEVABILITE, FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE PAR
MM. **CALEWAERT** ET **LINDEMANS**.

ANNEXE.**AVIS DU CONSEIL D'ETAT.**

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 24 mars 1972, d'une demande d'avis sur :

1° une proposition de loi « relative à l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération et le conseil d'agglomération »,

2° une proposition de loi « modifiant la loi du 1^{er} juillet 1860 concernant le serment », a donné le 14 avril 1972 l'avis suivant :

Dans la lettre du 23 mars 1972 par laquelle il soumet pour avis, au Conseil d'Etat, deux propositions de loi, M. le Président du Sénat écrit :

« La question de la compétence, soit des Chambres législatives, soit des Conseils culturels pour se prononcer sur ces propositions et, en conséquence, la question de leur prise en considération par le Sénat

1° R. A 8786

Voir :

Document du Sénat :

10 (Session de 1971-1972) : Proposition de loi.

268 (Session de 1971-1972) : Rapport sur la recevabilité.

2° R. A 8924

Voir :

Documents du Sénat :

158 (Session de 1971-1972) : Proposition de loi.

268 (Session de 1971-1972) : Rapport sur la recevabilité.

weging kunnen genomen worden, heb ik de eer U hierbij, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 23 december 1946, te vragen mij een gemotiveerd advies van uw Hoog College over de respectieve bevoegdheden van de Kamers en van de Cultuurraden te dezer zake te laten geworden.»

Het oudste van de twee wetsvoorstellen dagtekent van 3 december 1971 en is ondertekend door senator J. Bascour. Het draagt als opschrift : « Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging ».

Het tweede wetsvoorstel dagtekent van 2 februari 1972 en is getekend door zes senatoren; als eerste ondertekenaar komt voor senator W. Jorissen. Het draagt als opschrift : « Voorstel van wet betreffende het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraad ».

Beide voorstellen hebben betrekking op het gebruik van de taal in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraden. Zij regelen dit gebruik voor ieder van de vier taalgebieden van het Rijk. Het tweede voorstel waarbij de voertaal van voornoemde raden geregeld wordt, heeft een ruimer doel dan het voorstel van senator Bascour dat enkel betrekking heeft op de taal waarin de eed door de gemeenteraadsleden, de schepenen, de burgemeester en de leden van de agglomeratie- en federatieraden dient te worden afgelegd.

Betreffende de eedaflegging door openbare mandatarissen dient een voorafgaande vraag te worden beantwoord, met name welk is het juridisch karakter van dergelijke eedaflegging. Is zij een handeling van een particulier of een akte van een openbaar mandataris? In de eerste veronderstelling kan noch de wetgevende macht, noch de Cultuurraad het gebruik van de taal ter zake regelen zonder inbreuk te plegen op het beginsel van artikel 23 van de Grondwet dat de vrijheid van het gebruik van de in België gesproken talen verkondigt.

Indien de gekozen kandidaat de rechtstoestand van een openbaar mandataris bezit, kan de wetgevende macht of de Cultuurraad, ieder vanzelfsprekend in zijn bevoegdheidssfeer, de taal aanduiden van de eed welke die openbare mandataris dient af te leggen.

Het antwoord op de gestelde vraag wordt dus bepaald door de rechtstoestand van de kandidaat na zijn verkiezing.

De eedaflegging als dusdanig kan klaarblijkelijk niet als de akte waardoor de hoedanigheid van openbaar mandataris verworven wordt, beschouwd worden. De auteurs die het karakter van de eedaflegging hebben onderzocht, bestempelen het als een investituur (Giron, *Dict. de droit public et adm.*, V^o Serment, nr. 2), of als een eenvoudige waarborg inzake eerlijkheid (simple garantie d'honnêteté) (zie de verwijzingen vermeld door Rigaud en Trousse, *Les crimes et les délits du Code pénal*, IV, blz. 353, voetnoot).

Uit de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging door de gemeenteraadsleden, burgemeesters en schepenen, blijkt dat de kandidaat door zijn verkiezing de hoedanigheid van openbaar mandataris verwerft. Artikel 2, derde lid, van bedoelde wet bepaalt immers dat de gekozen kandidaat die, na twee achtereenvolgende oproepingen, zich zonder wettige redenen onthoudt, geacht wordt ontslag te hebben genomen. Het ontslag impliceert de voorafbestaande hoedanigheid van openbaar mandataris.

De eedaflegging is noodzakelijk om de openbare mandataris in staat te stellen zijn mandaat uit te oefenen. Het is in deze zin dat artikel 261 van het Strafwetboek straffen bepaalt ten aanzien van de openbare ambtenaar die met de uitoefening van zijn bediening begint zonder de door de wet voorgeschreven eed te hebben afgelegd.

Er is een tweede vraag welke kan worden gesteld. Deze heeft betrekking op het gebruik van de taal voor de handelingen van de gekozen lichamen, als daar zijn de gemeenteraden, en sedert de inwerking-treding van de wet van 26 juli 1971 de federatie- en de agglomeratieraden.

Artikel 59bis, § 3, van de Grondwet kent aan de Cultuurraden het recht toe om, bij uitsluiting van de wetgever, bij decreet het gebruik van de talen te regelen voor « de bestuurszaken ».

me paraissant douteuses, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner, conformément à l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946, un avis motivé sur les compétences respectives des Chambres et des Conseils culturels en la matière.»

La plus ancienne de ces propositions de loi, datée du 3 décembre 1971, est signée par le sénateur J. Bascour et porte l'intitulé suivant : « Proposition de loi modifiant la loi du 1^{er} juillet 1860 concernant le serment ».

Le seconde, datée du 2 février 1972, est signée par six sénateurs, en premier lieu par le sénateur W. Jorissen. Son intitulé est ainsi conçu : « Proposition de loi relative à l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération et le conseil d'agglomération ».

Les deux propositions sont relatives à l'emploi des langues dans les conseils communaux, les conseils de fédération et les conseils d'agglomération. Elles règlent cet emploi pour chacune des quatre régions linguistiques du Royaume. La seconde proposition, qui détermine la langue véhiculaire des conseils précités, a une portée plus large que la proposition du sénateur Bascour, laquelle a uniquement trait à la langue dans laquelle les conseillers communaux, les échevins, le bourgmestre et les membres des conseils d'agglomération et de fédération doivent prêter serment.

Une question préalable se pose : celle du caractère juridique de la prestation de serment par les mandataires publics. Est-ce un acte accompli par un particulier ou par un mandataire public? Dans la première hypothèse, ni le pouvoir législatif, ni le Conseil culturel ne sauraient régler l'emploi de la langue en cette matière sans porter atteinte au principe de l'article 23 de la Constitution, qui proclame la liberté de l'emploi des langues usitées en Belgique.

Si le candidat élu a le statut de mandataire public, le pouvoir législatif ou le Conseil culturel, chacun dans les limites de sa compétence bien entendu, peut déterminer la langue dans laquelle ce mandataire public est tenu de prêter serment.

La réponse à la question dépend donc du statut juridique du candidat après son élection.

La prestation de serment, en tant que telle, ne peut être considérée comme l'acte par lequel la qualité de mandataire public s'acquiert. Les auteurs qui ont analysé le caractère de la prestation de serment, le qualifient d'investiture (Giron, *Dict. de droit public et adm.*, V^o Serment, n^o 2) ou de simple garantie d'honnêteté (voyez les références citées par Rigaud et Trousse, *Les crimes et les délits du Code pénal*, IV, p. 353, note de bas de page).

Il ressort de la loi du 1^{er} juillet 1860 concernant le serment des conseillers communaux, bourgmestres et échevins, que par son élection, le candidat acquiert la qualité de mandataire public. L'article 2, alinéa 3, de la loi visée prévoit, en effet, que le candidat élu qui, après avoir reçu deux convocations consécutives, s'abstient sans motif légitime, est considéré comme démissionnaire. La démission implique la qualité préexistante de mandataire public.

La prestation de serment est requise pour que le mandataire public puisse exercer son mandat. C'est en ce sens que l'article 261 du Code pénal prévoit des peines à l'égard du fonctionnaire public qui sera entré en exercice de ses fonctions sans avoir prêté le serment prescrit par la loi.

Une deuxième question peut ensuite se poser : celle de la langue à employer pour les actes des Corps élus, tels les conseils communaux et, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 1971, les conseils de fédérations et d'agglomération.

L'article 59bis, § 3, de la Constitution accorde aux Conseils culturels le droit de régler par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour « les matières administratives ».

Bij de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis, § 3, werd er op gewezen dat de term « bestuurszaken » diende begrepen te worden in de betekenis welke de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan dit begrip heeft gegeven (zie verslag van senator de Stexhe, Besch. Sen. 1969-1970, nr. 390, blz. 9).

Vermits handelingen van de gemeenteraden steeds zijn beschouwd als behorende tot de bestuurszaken, zowel onder het regime van de wet van 28 juni 1932, als onder dat van de thans vigerende wet van 2 augustus 1963 die voor de grondwetgever van 24 december 1970 herhaalde malen als uitgangspunt heeft gediend bij de goedkeuring van communautaire bepalingen, dient eveneens te worden aanvaard dat handelingen — zoals de eedaflegging — welke leden van die raden in hun hoedanigheid van raadslid verrichten tot de bestuurszaken worden gerekend. Dit geldt eveneens voor de leden van de agglomeratie- en federatieraden.

Na deze voorafgaande opmerkingen, worden hierna de beide wetsvoorstellen onderzocht uit het oogpunt van de respectieve bevoegdheid van de wetgevende macht enerzijds, en van de Cultuurraden anderzijds.

1. — Voorstel van senator Bascour van 3 december 1971.

Dit voorstel regelt, voor ieder van de vier taalgebieden, het gebruik van de talen bij de eedaflegging door de gemeenteraadsleden, de schepenen, de burgemeesters en de leden van de agglomeratie- en federatieraden.

Artikel 59bis, § 4, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de decreten, genomen bij toepassing van § 3, kracht van wet hebben respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, uitgezonderd wat betreft: « de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat ».

Er zijn dus twee taalgebieden waarin de Cultuurraden niet bevoegd zijn, met name het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied. Voor deze beide taalgebieden blijft de wetgevende macht bevoegd. Zolang de wet van 30 juli 1894 betreffende de eedaflegging in een der in het land gebezigde talen niet door een andere wet is opgeheven of gewijzigd, kan in deze twee gebieden de eed, naar keuze van de kandidaat, in het Nederlands, het Frans of het Duits worden afgelegd.

In de overige twee taalgebieden, met name het Nederlandse en het Franse taalgebied zijn respectievelijk de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap bevoegd.

Deze bevoegdheid strekt zich uit tot alle eentalige gemeenten van deze taalgebieden. Inderdaad, artikel 59bis, § 4, tweede lid, sluit uit de bevoegdheid van de Cultuurraad slechts die gemeenten waar de wet — dit is thans de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken — het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat, op voorwaarde bovendien dat deze gemeenten of groepen van gemeenten palen aan een ander taalgebied.

De gemeenten of groepen van gemeenten die aan een ander taalgebied palen waar de wet een andere taal dan de streektaal voorschrijft of toelaat, zijn in de eerste plaats de zogenaamde taalgrensgemeenten (25 gemeenten). Bovendien zijn het in het Nederlandse taalgebied de zogenaamde zes randgemeenten en in het Franse taalgebied een reeks gemeenten of groepen van gemeenten die palen aan het Duitse taalgebied, met name de zogenaamde gemeenten uit het Malmédysse (wet van 2 augustus 1963, art. 8, 2^o), en de gemeenten van de plat-dietse streek (wet van 2 augustus 1963, art. 56).

In al de hiervoren bedoelde gemeenten behoudt de wetgevende macht haar bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen. De wet van 30 juli 1894 is in deze gemeenten van toepassing totdat zij door de wetgever wordt opgeheven of gewijzigd.

Au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 3, il a été souligné que les termes « matières administratives » devaient s'entendre dans le sens que la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative a donné à cette notion (voir rapport du sénateur de Stexhe, Doc. Sén. 1969-1970, n° 390, p. 9).

Les actes des conseils communaux ont toujours été considérés comme relevant des matières administratives, tant sous le régime de la loi du 28 juin 1932 que sous celui de la loi du 2 août 1963, actuellement en vigueur, que le Constituant du 24 décembre 1970 a utilisée à plusieurs reprises comme point de départ pour approuver des dispositions communautaires. De ce fait, il y a lieu d'admettre également que les actes — tels que la prestation de serment — accomplis par les membres de ces conseils en leur qualité de conseiller, doivent être rangés parmi les matières administratives. Il en va de même pour les membres des conseils d'agglomération et de fédération.

Après ces observations préliminaires, un examen est consacré ci-après aux deux propositions de loi du point de vue de la compétence respective du pouvoir législatif, d'une part, et des Conseils culturels, d'autre part.

1. — Proposition du sénateur Bascour du 3 décembre 1971.

Cette proposition règle, pour chacune des quatre régions linguistiques, l'emploi des langues à l'occasion de la prestation de serment par les conseillers communaux, les échevins, les bourgmestres et les membres des conseils d'agglomération et de fédération.

L'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution dispose que les décrets pris en application du § 3 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne « les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés ».

Il y a donc deux régions linguistiques où les Conseils culturels ne sont pas compétents, en l'occurrence la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande; pour ces deux régions le pouvoir législatif demeure compétent. Aussi longtemps que la loi du 30 juillet 1894 relative à la prestation de serment dans une des langues usitées dans le pays n'aura pas été abrogée ou modifiée par une autre loi, le serment, dans ces deux régions, pourra être prêté en français, en néerlandais ou en allemand, au choix du candidat.

Dans les deux autres régions linguistiques, c'est-à-dire la région de langue française et la région de langue néerlandaise, la compétence appartient respectivement au Conseil culturel pour la communauté culturelle française et au Conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise.

Cette compétence s'étend à toutes les communes unilingues de ces régions linguistiques. En effet, l'article 59bis, § 4, alinéa 2, exclut uniquement de la compétence du Conseil culturel les communes où la loi — actuellement, la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative — prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région où elles sont situées, à condition, en outre, que les communes ou groupes de communes soient contigus à une autre région linguistique.

Les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que la langue de la région, sont en premier lieu les communes dites de la frontière linguistique (25 communes). En outre, il y a dans la région de langue néerlandaise, les six communes dites périphériques et dans la région de langue française, une série de communes ou de groupes de communes contigus à la région de langue allemande, c'est-à-dire les communes dites malmédiennes (loi du 2 août 1963, art. 8, 2^o), et les communes où est parlé un patois bas-allemand (loi du 2 août 1963, art. 56).

Dans toutes les communes susvisées, le pouvoir législatif conserve la compétence de régler l'emploi des langues. La loi du 30 juillet 1894 est applicable dans ces communes jusqu'à ce qu'elle aura été abrogée ou modifiée par le législateur.

Het wetsvoorstel strekt er ook toe het gebruik van de taal van de eed te regelen voor de leden van de agglomeratie- en federatieraden.

Artikel 1 van het voorstel bepaalt dat de leden van de agglomeratie- en federatieraden de eed afleggen in het Nederlands in het Nederlandse taalgebied en in het Frans in het Franse taalgebied.

De agglomeraties en federaties van gemeenten vallen niet onder het begrip « gemeente », als bedoeld in artikel 59bis, § 4, tweede lid, doch worden beschouwd als gewestelijke diensten in de betekenis die de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan deze termen geeft (zie advies Raad van State betreffende het ontwerp op de agglomeraties en federaties van gemeenten sub art. 237, Besch. Kamer, 1970-1971, nr. 868).

Wanneer de agglomeratie of federatie van gemeenten gelegen is in het Nederlandse taalgebied of in het Franse taalgebied en al de gemeenten die van deze agglomeratie of federatie deel uitmaken een-talige gemeenten zijn, is het respectievelijk de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap die bevoegd is.

Artikel 84 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, richt rond het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad vijf randfederaties op, met name Halle, Asse, Vilvoorde, Zaventem en Tervuren.

In drie dezer federaties bevinden zich benevens Nederlandse-talige gemeenten, enkele randgemeenten waar taalfaciliteiten gelden. Van de randfederatie Halle maken de randgemeenten Sint-Genesius-Rode, Linkebeek en Drogenbos deel uit, van de randfederatie Asse de randgemeente Wemmel, en van de randfederatie Zaventem de randgemeenten Kraainem en Wezembeek-Oppem.

De vraag is of de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap bevoegd is om de taal te bepalen van de eed die door de leden van de raad van elk dezer drie randfederaties dient afgelegd te worden.

Artikel 59bis, § 4, tweede lid, stelt als regel dat de Nederlandse Cultuurraad bevoegd is voor het Nederlandse taalgebied. Op deze regel zijn enkele uitzonderingen.

De eerste uitzondering betreft de gemeenten of groepen van gemeenten die palen aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Hieronder vallen onder meer de randgemeenten, maar niet de federaties van gemeenten.

Het begrip « groepen van gemeenten » bezit een andere betekenis. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis blijkt dat als een « groep van gemeenten » slechts werd bedoeld een geheel van territoriaal bij elkaar aansluitende gemeenten, ook indien sommige van die gemeenten niet rechtstreeks aan een ander taalgebied palen (zie verslag van senator de Stexhe, Besch. Sen. 1969-1970, nr. 390, blz. 15). Bijvoorbeeld, de gemeente Wezembeek-Oppem paalt niet aan het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar heeft gemeenschappelijke grenzen met de gemeente Kraainem die aan het tweetalige gebied paalt.

Volgens artikel 59bis, § 4, tweede lid, blijven ook ressorteren onder de bevoegdheid van de wetgevende macht « de diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn ».

Zoals boven is gezegd, worden federaties van gemeenten beschouwd als « gewestelijke diensten ». Voor zover een federatie (of agglomeratie) enkel gemeenten die tot hetzelfde taalgebied behoren omvat, kan voormelde bepaling geen toepassing vinden. Welnu, de wet van 23 december 1970 tot wijziging van de wet van 2 augustus 1963, heeft vastgesteld dat de zes randgemeenten behoren tot het Nederlandse taalgebied. De federaties Halle, Asse en Zaventem omvatten dus enkel gemeenten die behoren tot het Nederlandse taalgebied. Bijgevolg kan de werkring van deze federaties niet verder reiken dan dit taalgebied.

La proposition de loi entend régler aussi l'emploi de la langue dans laquelle les membres des conseils d'agglomération et de fédération prêteront serment.

L'article 1^{er} de la proposition prévoit que les membres des conseils d'agglomération et de fédération prêtent le serment en français dans la région de langue française, et en néerlandais dans la région de langue néerlandaise.

Les agglomérations et fédérations ne sont pas incluses dans la notion de « commune » prévue à l'article 59bis, § 4, alinéa 2, mais sont considérées comme des services régionaux au sens que la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative donne à ces termes (voir avis du Conseil d'Etat concernant le projet sur les agglomérations et fédérations de communes, sub art. 237, Doc. Chambre, 1970-1971, n° 868).

Lorsque l'agglomération ou la fédération de communes est située dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise et que toutes les communes faisant partie de cette agglomération ou fédération sont unilingues, elles relèvent de la compétence respectivement du Conseil culturel pour la communauté culturelle française et du Conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise.

L'article 84 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes crée autour de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, cinq fédérations périphériques : Hal, Asse, Vilvoorde, Zaventem et Tervuren.

Trois de ces fédérations englobent, outre des communes unilingues néerlandaises, quelques communes périphériques dotées de facilités linguistiques. Il s'agit des communes périphériques de Rhode-Saint-Genèse, Linkebeek et Drogenbos qui font partie de la fédération de Hal, de la commune périphérique de Wemmel qui fait partie de la fédération d'Asse, et des communes périphériques de Kraainem et Wezembeek-Oppem qui font partie de la fédération de Zaventem.

Le Conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise est-il compétent pour déterminer la langue dans laquelle les membres du conseil de chacune de ces trois fédérations périphériques doivent prêter serment ?

L'article 59bis, § 4, alinéa 2, pose comme règle que la compétence du Conseil culturel néerlandais s'étend à la région de langue néerlandaise. A cette règle, il est pourtant plusieurs exceptions.

La première exception concerne les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une langue autre que celle de la région dans laquelle ils sont situés. C'est le cas notamment pour les communes périphériques mais non pas pour les fédérations de communes.

La notion « groupes de communes » a une autre signification. Selon les travaux préparatoires de l'article 59bis, le « groupe de communes » s'entend uniquement d'un ensemble de communes dont les territoires sont limitrophes, même si certaines de ces communes ne sont pas directement contiguës à une autre région linguistique (voyez le rapport du sénateur de Stexhe, Doc. Sén., 1969-1970, n° 390, p. 15). Par exemple, la commune de Wezembeek-Oppem n'est pas contiguë à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais possède des limites communes avec la commune de Kraainem qui, elle, jouxte la région bilingue.

En vertu de l'article 59bis, § 4, alinéa 2, les « services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis » continuent également à ressortir au pouvoir législatif.

Ainsi qu'il a été dit ci-avant, les fédérations de communes sont considérées comme des « services régionaux ». La disposition précitée ne saurait trouver application dès lors qu'une fédération (ou agglomération) comprend uniquement des communes appartenant à la même région linguistique. Or, la loi du 23 décembre 1970 modifiant la loi du 2 août 1963 a arrêté que les six communes périphériques appartiennent à la région de langue néerlandaise. Les fédérations de Hal, Asse et Zaventem comptent donc uniquement des communes appartenant à la région de langue néerlandaise. L'activité de ces fédérations ne peut, dès lors, s'étendre au-delà de cette région linguistique.

De Raad van State is dus van oordeel dat de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap bevoegd is om de taal te bepalen van de eed die door de leden van de raden der randfederaties Halle, Asse en Zaventem dient afgelegd te worden.

Samenvattend kan worden gezegd :

A. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers de volgende bepalingen van het voorstel van senator Bascour goed te keuren :

1. « De gemeenteraadsleden, de schepenen, de burgemeesters en de leden van de agglomeratie- en federatieraden leggen de eed in het Nederlands af in het Nederlandse taalgebied. »

Voor zover deze bepaling nochtans betrekking heeft op de eed welke door de gemeenteraadsleden en de burgemeesters van de randgemeenten en van de taalgrensgemeenten, in hun hoedanigheid van gemeenteraadslid of van burgemeester dient te worden afgelegd, ressorteert zij wel onder de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers.

2. « Zij leggen de eed af in het Frans in het Franse taalgebied. »

Voor zover deze bepaling nochtans betrekking heeft op de eed welke door de gemeenteraadsleden en de burgemeesters van de taalgrensgemeenten, van de gemeenten uit het Malmédysse en van de gemeenten van de plat-dietse streek, in hun hoedanigheid van gemeenteraadslid of van burgemeester dient te worden afgelegd, ressorteert zij wel onder de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers.

B. Behoren tot de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers de volgende bepalingen :

— « Zij leggen de eed af in het Duits in het Duitse taalgebied »;

— « Zij leggen de eed af in het Nederlands en in het Frans in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. »



II. — Voorstel van senator Jorissen en consorten van 2 februari 1972.

De opmerkingen die gemaakt werden betreffende het voorstel van senator Bascour gelden ook voor het wetsvoorstel van senator Jorissen en consorten.

Bijgevolg kan worden volstaan met volgende samenvatting :

1. « Artikel 1. — In het Nederlandse taalgebied is de voertaal van de gemeenteraden en van de federatieraden het Nederlands. »

De Wetgevende Kamers zijn onbevoegd, behoudens voor zover deze bepaling toepassing vindt op de gemeenteraden van de randgemeenten en van de taalgrensgemeenten.

2. « Artikel 2. — In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zijn de voertalen van de gemeenteraden en van de agglomeratieraad het Nederlands en het Frans. »

De Wetgevende Kamers zijn bevoegd.

3. « Artikel 3. — In het Franse taalgebied is de voertaal van de gemeenteraden het Frans, behalve wat het arrondissement Verviers betreft. »

« Artikel 4. — In het arrondissement Verviers is de voertaal van de gemeenteraden het Frans.

« In de gemeenten met een Duitstalige minderheid mag het Duits als tweede voertaal worden gebruikt. »

De Wetgevende Kamers zijn onbevoegd om het gebruik van de talen te regelen in het Franse taalgebied, behoudens om het gebruik te bepalen van de voertaal van de gemeenteraden van de taalgrensgemeenten, de gemeenten uit het Malmédysse en de gemeenten van de plat-dietse streek.

Le Conseil d'Etat estime, en conséquence, que le Conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise est compétent pour déterminer la langue dans laquelle les membres des conseils des fédérations périphériques de Hal, Asse et Zaventem sont tenus de prêter serment.

En résumé, il est donc permis de dire :

A. Les Chambres législatives n'ont pas compétence pour approuver les dispositions suivantes de la proposition du sénateur Bascour :

1. « Les conseillers communaux, les échevins, les bourgmestres et les membres des conseils d'agglomération et de fédération prêtent le serment en néerlandais dans la région de langue néerlandaise. »

Dans la mesure, toutefois, où cette disposition a trait au serment qui doit être prêté par les conseillers communaux et les bourgmestres des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique, en leur qualité de conseiller communal ou de bourgmestre, elle est du ressort des Chambres législatives.

2. « Ils prêtent le serment en français dans la région de langue française. »

Dans la mesure, toutefois, où cette disposition a trait au serment qui doit être prêté par les conseillers communaux et les bourgmestres des communes de la frontière linguistique, des communes malmédiennes et des communes où est parlé un patois bas-allemand, en leur qualité de conseiller communal ou de bourgmestre, elle est du ressort des Chambres législatives.

B. Sont du ressort des Chambres législatives, les dispositions suivantes :

« Ils prêtent le serment en allemand dans la région de langue allemande »;

« Ils prêtent le serment en français et en néerlandais dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. »



II. — Proposition du sénateur Jorissen et consorts, du 2 février 1972.

Les observations faites au sujet de la proposition du sénateur Bascour valent aussi pour la proposition de loi du sénateur Jorissen et consorts.

Le résumé ci-dessous peut dès lors suffire :

1. « Article 1^{er}. — Dans la région de langue néerlandaise, la langue véhiculaire des conseils communaux et des conseils de fédération est le néerlandais. »

Les Chambres législatives sont incompétentes, sauf dans la mesure où cette disposition s'applique aux conseils communaux des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique.

2. « Article 2. — Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les langues véhiculaires des conseils communaux et du conseil d'agglomération sont le français et le néerlandais. »

Les Chambres législatives sont compétentes.

3. « Article 3. — Dans la région de langue française, à l'exception de l'arrondissement de Verviers, la langue véhiculaire des conseils communaux est le français. »

« Article 4. — Dans l'arrondissement de Verviers, la langue véhiculaire des conseils communaux est le français.

« Dans les communes à minorité de langue allemande, il peut être fait usage de l'allemand comme seconde langue véhiculaire. »

Les Chambres législatives n'ont pas compétence pour régler l'emploi des langues dans la région de langue française, sauf pour déterminer l'emploi de la langue véhiculaire des conseils communaux des communes de la frontière linguistique, des communes malmédiennes et des communes où est parlé un patois bas-allemand.

4. « Artikel 5. — In het Duitse taalgebied is de voertaal van de gemeenteraden het Duits. »

De Wetgevende Kamers zijn bevoegd.

De kamer was samengesteld uit :

De heer F. LEPAGE, eerste voorzitter; de heren K. MEES, H. ADRIAENS, staatsraden; de heren G. VAN HECKE, J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving; de heer R. DECKMYN, hoofdgriffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de heer W. VAN ASSCHE, eerste auditeur.

De Griffier,

(get.) R. DECKMYN.

De Voorzitter,

(get.) F. LEPAGE.

Voor uitgifte afgeleverd aan de Voorzitter van de Senaat, 24 april 1972.

De Hoofdgriffier van de Raad van State.

(get.) R. DECKMYN.

4. « Article 5. — Dans la région de langue allemande, la langue véhiculaire des conseils communaux est l'allemand. »

Les Chambres législatives sont compétentes.

La chambre était composée de :

M. F. LEPAGE, premier président; MM. K. MEES, H. ADRIAENS, conseillers d'Etat; MM. G. VAN HECKE, J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation; M. R. DECKMYN, greffier en chef.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. K. MEES.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, premier auditeur.

Le Greffier,

(s.) R. DECKMYN.

Le Président,

(s.) F. LEPAGE.

Pour expédition délivrée au Président du Sénat le 24 avril 1972.

Le Greffier en chef du Conseil d'Etat.

(s.) R. DECKMYN.