

Verbod van franstalige propaganda : ongrondwettelijk ?

De visie van een «anti-Egmonter»

Paul Verdin*

TER INLEIDING

I. DE FEITEN

1. Overijse
2. Mol
3. Vilvoorde
4. Leuven

II. HET RECHT

A. Constitutioneel kader van rechten en vrijheden

1. De vrijheid van meningsuiting
2. Het Gelijkheidsbeginsel
3. De Taalvrijheid

B. Optreden van de bevoegde overheden

1. De Gemeentelijke overheid. Bespreking van de betrokken politiebepalingen.
2. De Provinciale overheid.
3. De Koning.
4. De Cultuurraad. Bespreking van de ingediende voorstellen van decreet.
5. De Wetgever.

III. EN DE POLITIEK

BESLUIT

* Graag dank aan Mevr. Vanderhaegen, werkleider K.U.Leuven, en gemeenteraadslid te Overijse, voor de verkregen informatie en de toegewijde begeleiding.

TER INLEIDING

Juristen en historici hebben misschien niet erg veel gemeen, tenzij dan dat ze meestal wat achterna komen. Hierdoor hebben ze de kans om met de nodige afstand en objectiviteit het gebeurde te benaderen, het constante van het contingente te kunnen onderscheiden en op hun manier blijvend actueel te zijn.

Meteen heb ik een mooie verantwoording gegeven voor deze bespreking, anderhalf jaar na de feiten, van de enige sensationele uitschieter in de overigens rimpelloze campagne van de parlamentsverkiezingen van 17 april 1977 : de juridische en handgemene schermutselingen bij het aanplakken van franstalige verkiezingspropaganda in Overijse, Mol, Vilvoorde en Leuven. Vooral in eerstgenoemde gemeente heeft het incident onverwachte proporties aangenomen. Want al kan men dit voorval als een bagatel van de hand wijzen, toch loont het de moeite om het, post factum, vanuit een juridische hoek te bekijken. Als we de daarin naar voor gekomen spanningen in een ruimere context blootleggen, krijgt de hele kwestie een meer algemene draagwijdte en kan ze voor ons toekomstig recht en beleid van nut zijn.

Indien sommigen zich de golf van acties en reacties rond deze affichenherrie niet meer herinneren, dan is het wellicht omdat de zaak té actueel is geweest en het publiek ze dan des te sneller weer vergeet. Grote koppen haalde ze in ettelijke kranten en tijdschriften, niet alleen in België, maar tot ver over onze landsgrenzen, (1) in Nederland, Zwitserland en Italië : «een bescheiden dorpspel uitgegroeid tot taalkwestie van nationaal formaat» (1bis), ja een «staatszaak», (2) die in de kabinetsraad ter sprake kwam. Waarin een klein land groot kan zijn...

Thans hebben wij het voordeel dat na de storm de rust in deze kwestie is weergekeerd en ze derhalve in alle sereniteit, in een «case-study» kan besproken worden. Het was trouwens een «test-case» van formaat. (3) Laat ik beginnen met een overzicht te geven van de belangrijkste juridische en andere feiten in de dagen rond de verkiezingen in de gemeenten Overijse, Mol, Vilvoorde en Leuven. (I)

(1) Hierbij ben ik een stevig woord van dank verschuldigd aan de Heer F. Stroobants, voorzitter van het Vlaams Komitee Druivenstreek, voor het belangeloos ter beschikking stellen van het uitgebreid dossier aan kranten- en tijdschriftartikels dat hij heeft samengesteld. Daardoor kon ik mij een levendig beeld vormen van het hele gebeuren, wat ik dan ook in mijn bespreking door verscheidene citaten, aan de lezer zal trachten over te brengen. Dank ook aan de Heren R. Brankaer, Burgemeester van Overijse, en J. De Mey, Schepen te Vilvoorde, voor het onderhoud dat zij mij hebben toegestaan.

(1bis) *Taalstrijd laait op vlak voor stembus ; Vlaams dorp (!n.v.d.r.) weert Franse leuzen*, in *De Volkskrant*, 16 april 1977, p. 1 ; analoge berichten in *Regionalisering als Wahlkampfthema in Belgien*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 15 april 1977, p. 3 ; *In Belgio conferma del centrismo*, in *Corriere della sera*, 18 april 1977 ; *The Bulletin, The News weekly of the capital of Europe*, 22 april 1977, p. 18.

(2) *Afficheslag in Overijse gisteren «staatszaak»* in *De Standaard*, 16-17 april, p. 1.

(3) Zo wilde het Overijse schepencollege, volgens F. STROOBANTS, *De Zaak Overijse*, in *Spoorslag, tijdschrift van het Vlaamse Komitee Druivenstreek*, 1977, nrs. 3-4, p. 11.

Daarna poog ik dit alles vanuit een juridische hoek te bekijken en de (afwezigheid van) rechtsgrond van de betrokken gemeentebesluiten aan te duiden. (II)

Tenslotte kunnen juridische rellen als deze hoegenaamd niet uit hun politieke context worden losgerukt en worden meer algemene beleidsvragen gesteld die bij een nadere reflexie in de kijker komen. (III)

I. DE FEITEN

Hierbij volgt een zo bondig maar ook zo volledig mogelijk overzicht van de in de onderscheiden gemeenten getroffen politiebepalingen, de eventueel daaropvolgende schorsingen door de provinciegouverneur (4) en de meest relevante omstandigheden waarin zij tot stand kwamen of waartoe ze hebben geleid. (5)

1. Overijse

1.1. Op 29 maart 1977 vaardigt de burgemeester van Overijse, R. Branhaer, met het oog op de nakende verkiezingscampagne, een politieverordening uit waaruit wij volgende passages citeren : «*Overwegende* dat het tijdens de verkiezingsperiode met het oog op het handhaven van de orde, volstrekt noodzakelijk is, naast de toepassing van de besluitwet van 29 december 1945, houdende het verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg, om het even welke aanplakking te verbieden hetzij bij dag of nacht ; (...)

Overwegende dat om redenen van milieuzorg het wenselijk is het aanplakken en schilderen van verkiezingspropaganda te reglementeren ; (...)

Besluit : Art. 1. Het aanbrengen van opschriften op wegen of op openbare of private eigendommen met verf, kalk, teer of andere produkten die sporen nalaten, is *verboden van heden tot en met 17 april 1977* zowel bij dach als bij nacht. (...)

Art. 3. Tot 17 april 1977 inbegrepen is het aanbrengen van opschriften plakbrieven, vlugschriften en plakbriefjes verboden op gelijk welke plaats van de openbare weg. Alle plakmateriaal moet afgeleverd worden op het gemeentehuis. Het zal door eigen werkliedenpersoneel worden aangeplakt op de daartoe voorziene plaatsen, *voorzover het nederlandsstalig is.* (...)

Art. 7. Twee ploegen van twee werklieden zullen ter beschikking staan :
a) om de door de partijen zelf aangebrachte affiches onmiddellijk te verwijderen ;

(4) De volledige tekst van alle besluiten is als bijlage II opgenomen in mijn studie : P. VERDIN, *De Politieverordeningen van Overijse en Mol tot regeling van de verkiezingspropaganda n.a.v. de parlementaire verkiezingen van 1977*, Seminariewerk K.U.Leuven, 1978, 52 + XXIII pp., niet gepubliceerd.

(5) Voor een volledig verslag, zie het in noot (1) bedoeld persdossier, samengesteld door F. STROOBANTS.

b) om het door de partijen ter beschikking gestelde materiaal aan te plakken ; aanplakplaten zullen daartoe in voldoende mate voorzien worden en gelijkmatig *verdeeld onder de verschillende nederlandstalige lijsten.*»

De burgemeester, en vele ingezetenen met hem, vond het inderdaad al te gortig dat de eigen borden en het eigen personeel in de gemeente, in eentalig Vlaams taalggebied gelegen, zouden ter beschikking staan voor het voeren van franstalige propaganda (6). Nederlandstalig verkiezingsmateriaal van franstalige partijen of lijsten zou geweigerd worden (7) hoewel de tekst van art. 7 het tegendeel zegt.

Merkwaardig genoeg duurde het enkele dagen (14 april 1977) vooraleer dit besluit door de gouverneur van de provincie Brabant, I. Roggen, geschorst werd : «(...) *overwegende* dat kwestieuze verordening een discriminatie instelt die strijdig is met de beschikkingen van de artikels 6,6 bis en 14 van de Grondwet ; (...)» In die enkele dagen kreeg de zaak een steeds ruimere weerklank met woord en wederwoord.

1.2. Het gemeentebestuur bleef bij zijn oorspronkelijk opzet en zocht naar nieuwe juridische middelen om nieuwe besluiten uit te vaardigen. Aldus op 8 april 1977 een besluit van het College van Burgemeester en Schepenen : «*Gelet op artikel 3 bis van de Grondwet ; Gelet op artikel 11, par. 1 en artikel 12, 1e lid van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken ; Gelet op artikel 30, 1° van de Gemeentewet ;*

Bekommerd om de eerbiediging en het behoud van het eigen karakter van onze gemeente ;

Besluit : Art. 1. Met het oog op de verkiezingen stelt de gemeente aanplakborden ter beschikking van de politieke groepen voor de elektorale propaganda. (...)

Art. 2. Propagandamateriaal dat zou inbreuk doen op de goede zeden, aanleiding geven tot verstoring van de orde, rust of leefmilieu in de gemeente of dat niet gesteld is in de taal voorgeschreven door de artikelen 11, par. 1 en 12, 1e lid van de gecoördineerde wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, mag op deze gemeentelijke borden niet worden aangebracht. (...)

Intussen was de gouverneur op vakantie vertrokken ; het besluit werd dan op 13 april 1977 geschorst door de waarnemend gouverneur, L. Capuyns : «(...) *Overwegende* dat in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, geen bepalingen voorkomen omtrent het taalgebruik bij aanplakking van kiespropaganda (d.w.z. louter privé-aanplakking) en het gemeentebestuur dientengevolge niet gerechtigd is de aanplakking van in een andere dan in de Nederlandse taal gesteld propagandamateriaal te verbieden ;

(6) E. VERHULST, *Was het optreden van de burgemeester van Overijse ongrondwettig ?*, in *De Brusselse Post*, 15 mei 1977, p. 3.

(7) J. WOLLENS en F. STROOBANTS, *Bravo, Burgemeester Brankaer*, bijvoegsel bij *Spoorslag*, 1977, nr. 2, p. 2.

Overwegende derhalve dat het voormeld besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van Overijse een discriminatie instelt die strijdig is met de bepalingen van art. 6 en 6 bis en 14 van de Grondwet, dat deze aangelegenheden (de reglementering van verkiezingspropaganda) overeenkomstig art. 78 van de Gemeentewet tot de bevoegdheid van de Gemeenteraad behoort en ingeval van hoogdringendheid tot de bevoegdheid van de burgemeester bij toepassing van art. 94 van de Gemeentewet ; dat bedoelde beslissing derhalve genomen werd bij machtsoverschrijding ; (...)

De spanning stijgt en pogingen om franstalige affiches aan te brengen resulteren in tussenkomsten van politie en rijkswacht die nu het besluit uitvoeren, dan weer - ingevolge de schorsing - niet meer.

1.3. De burgemeester geeft een herziene versie op 14 april 1977 : «*Gelet op de wanordelijkheden ontstaan sedert de schorsing van de politieverordening dd. 29 maart 1977 ;*

Overwegende dat in de huidige, gespannen atmosfeer het aanplakken in deze ééntalig nederlandse gemeente van niet in het nederlands opgestelde aanplakbrieven, een provocerende invloed uitoefent en de openbare rust en orde ten zeerste in het gedrang brengt ; (...)

Besluit : Art. 3. Tot 17 april 1977 inbegrepen is het aanbrengen van geschriften, plakbrieven, vlugschriften en plakbriefjes verboden op gelijk welke plaatsen op de openbare weg. Alle plakmateriaal moet afgeleverd worden op het gemeentehuis. Het zal door eigen werkliedenpersoneel aangeplakt worden op de daartoe voorziene plaatsen, voorzover het nederlandsstalig is.» (...)

Deze beslissing werd opnieuw geschorst door de provinciegouverneur op 15 april 1977 :

«*Overwegende dat in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, geen bepalingen voorkomen omtrent het taalgebruik bij verkiezingspropaganda (d.w.z. louter privé) en het gemeentebestuur dientengevolge niet gerechtigd is de aanplakking van een in een andere dan nederlandse taal opgesteld propagandamaterieel te weigeren ;*

Overwegende derhalve dat het voormeld besluit van de burgemeester van de gemeente Overijse een discriminatie instelt die strijdig is met de bepalingen van artikel 6, 6bis en 14 van de Grondwet ; (...)»

De feiten volgen elkaar nu in een razendsnel tempo op. Het wordt zelfs een kwestie van minuten. (8)

Wanneer laatsgenoemde schorsing op het gemeentehuis wordt overhandigd, is de burgemeester echter onvindbaar, nl. «met vakantie», om,

(8) Zie bijv. *Hele dag kat en muis.*, in *De Standaard*, 16-17 april 1977, p. 1.

volgens zijn eigen zeggen, een schorsing door de Minister van Binnenlandse Zaken, Michel, te vermijden, daar een schorsing, overeenkomstig artikel 56 van de Gemeentewet, slechts mogelijk is nadat de burgemeester vooraf verhoord werd. (9) De dienstdoende burgemeester weigert de brief te openen, daar die niet tot hem gericht is. Ondertussen rukken franstalige plakkers reeds naar het strijdtoneel, vóór het gemeentehuis van Overijse, waarbij sommige commentatoren de vraag stellen hoe het kan dat zij reeds van die schorsing op de hoogte waren...

Ook de rijkswacht rukt op om de genoemde plakkers te beschermen. Inmiddels wordt de dienstdoende burgemeester telefonisch van de schorsing op de hoogte gebracht. Onmiddellijk overplakken franstalige plakkers nagenoeg alle Vlaamse borden. Het komt tot serieuze rellen. Het schepencollege poogt nog éénmaal de geschorste besluiten uit te vaardigen, maar de rijkswacht weigert dit uit te voeren op instructie van Binnenlandse Zaken.

Hier zijn we al, ver van het recht, in de feitelijkheden en ongeordende machtsuitoefening terechtgekomen. Rijkswacht contra politie en werklieden. Uiteindelijk rest er slechts één middel om de orde te herstellen : iedere propaganda, ook nederlandstalige, verbieden.

1.4. Daartoe besluit de dienstdoende burgemeester in de late namiddag van dezelfde 15 april 1977 : «(...) *overwegende* dat de bekendmaking van het schorsingsbesluit van de gouverneur dd. 15 april 1977 onmiddellijk gevolgd werd door het aanplakken van franstalige aanplakbrieven, hetgeen het uitbreken van rellen voor gevolg heeft ;

Overwegende dat alzo duidelijk wordt aangetoond dat het aanplakken van franstalige aanplakbrieven in deze ééntalige gemeente als provocerend wordt ervaren en de openbare rust en veiligheid in gevaar brengt ;

Overwegende dat het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd door artikel 6 en 6bis gevrijwaard wordt, daar de verordening op het geheel van de bevolking van toepassing is, zodat al diegenen die zich in een identieke feitelijke toestand bevinden op een gelijke wijze behandeld worden ;

Overwegende dat de vrijheid van mening, gewaarborgd door artikel 14 van de Grondwet eveneens gevrijwaard is daar onderhavige verordening voor gevolg heeft dat het propagandamateriaal van al de partijen die aan de verkiezingen deelnemen door de gemeente wordt aangeplakt ;

Overwegende dat dit aanplakken echter dient te gebeuren in omstandigheden die de openbare veiligheid en orde waarborgen, precies om de gelijkheid van alle burgers en de vrije meningsuiting in de huidige concrete omstandigheden te vrijwaren ; (...)»

Dit laatste besluit werd, overeenkomstig artikel 94 van de Gemeentewet, in de eerstvolgende zitting van de gemeenteraad op 20 april 1977 bekrachtigd.

(9) *Franstalige immigranten zullen zich moeten aanpassen, Gesprek met burgemeester Brankaer van Overijse, in De Nieuwe, 22 april 1977, nr. 682, p. 11.*

Nadien werd door de Minister van Binnenlandse Zaken tegen de burgemeester een disciplinair onderzoek ingesteld, waar ik niet -en de minister trouwens ook niet- verder op inga.

2. Mol

In Mol werd door de burgermeester, R. Van Rompaey, een gelijkaardige beslissing getroffen. Dit besluit, dat reageerde tegen het verschijnen van franstalige propaganda langs de Molse wegen, gaat volgens sommigen nog verder (10), wat echter niet uit de tekst ervan blijkt (zie art. 1 van de eerste politieverordening van 29 maart 1977 van Overijse, hoger geciteerd, onder 1.1.).

Wel was de motivering ervan systematischer en uitvoeriger, een motivering waarvan ik, wegens plaatsgebrek, slechts de slotconsiderans weerhoud :

«*Overwegende* dat vervolgens alle opschriften, affiches, beeld- en fotografische voorstellingen, vlugschriften en plakbriefjes, geheel of gedeeltelijk gesteld in een andere dan de nederlandse taal, onverschillig of zij al dan niet werden aangebracht overeenkomstig de bepalingen van de besluitwet van 29 december 1945, een gevaar voorstellen voor de openbare veiligheid en rust en derhalve dienen verboden te worden.

Besluit : art. 1. Alle opschriften, affiches, beeld- en fotografische voorstellingen, vlugschriften en plakbriefjes aangebracht in strijd met de bepalingen van de besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op de openbare weg worden onmiddellijk door de gemeentelijke diensten verwijderd.

Art. 2. Het aanbrengen van affiches, afschriften, beeld- en fotografische voorstellingen, vlugschriften en plakbriefjes, gesteld, geheel of gedeeltelijk in een andere taal dan de nederlandse taal, is verboden op de plaatsen die door het gemeentebestuur bestemd zijn tot het aanplakken en op private eigendommen waarvoor door de eigenaar of de gebruiksgerechtigde vergunning werd verleend. (...)»

In ieder geval ging het minstens even ver als die van Overijse. Het mag dan ook terdege verbazing wekken dat dit besluit geenszins geschorst werd en er veel minder heibel om is geweest. Verbazingwekkend, althans vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtseenheid (11) ; niet als men de politieke context in rekening brengt, waarin één en andere ook afhangt van de persoonlijke houding van de betrokken gouverneur.

(10) *Mol duldt geen Franse affiches*, in *Gazet van Antwerpen*, 15 april 1977, p. 1.

(11) De burgemeester van Overijse had aan de Minister van Binnenlandse Zaken dan ook de vraag gesteld of er in België dan twee grondwetten zijn : één voor Mol, en één voor Overijse ! zie : *Overijse : Vlamingen houden voet bij stuk*, in *De Nieuwe Gids*, 22 april 1977.

3. Vilvoorde

Hierover werden tegenstrijdige berichten verspreid. Bij mijn weten werd hier geen gelijkaardig politiebepaling uitgevaardigd. Integendeel heeft het gemeentebestuur als reactie tegen de geruchten in die zin bevestigd dat «iedere partij in Vilvoorde (...) op de speciaal daartoe opgerichte borden een even grote en voorbehouden plaats als de andere partijen toegewezen kreeg. Op deze voorbehouden borden mogen teksten in om het even welke taal aangebracht worden» (12).

Hierbij zou ik het dan ook voor Vilvoorde laten, ware het niet dat een jaar vroeger, nl. 5 april 1976, reeds door het College van Burgemeester en Schepenen een besluit in dezelfde zin als in Overijse was getroffen : «Het College *besluit* dat nog alleen ééntalige Nederlandstalige aanplakbrieven door de stad zullen aangebracht worden op de stedelijke aanplakborden.» Boeiend wordt het hele gebeuren wanneer wij dan constateren dat diezelfde gouverneur van de provincie Brabant die met zoveel ijver en overtuiging de politiebepalingen van Overijse had geschorst, twee maanden nadien aan het College van Burgemeester en Schepenen van Vilvoorde laat weten dat er «(...) geen aanleiding bestaat om het besluit van 5 april 1976 te schorsen of te vernietigen, zodat het uitvoerbaar is geworden. De nieuwe jurisprudentie, die als dusdanig gecreëerd wordt, vindt haar rechtsgrond voornamelijk in het nieuwe artikel 3bis van de Grondwet naar luid waarvan elke gemeente in het Rijk deel uitmaakt van één van de vier taalgebieden die België omvat. (...)»

Die opvatting is gesteund op een gelijkluidend advies van de minister van Binnenlandse Zaken, dezelfde die twee maanden voordien de besluiten van Overijse als «onwettig en ongrondwettelijk» had bestempeld (13) als volgt :

«Er wordt namelijk *geen afbreuk gedaan aan de grondwettelijke vrijheden van de burger* wanneer het college, in een gemeente behorend tot het Nederlands taalgebied, het beginsel - streektaal is de officiële taal - dat neergelegd is in artikel 3 bis van de Grondwet, doortrekt tot de door haar aan de plaatselijke bevolking verleende diensten, in casu, het gebruik van de stedelijke aanplakborden.

In dit verband zij aangestipt dat, wanneer in de taalwetgeving geen speciale regeling of bepalingen voor onderhavig probleem zijn opgenomen, men als richtlijn absolute voorrang dient te geven aan het artikel 3bis van de Grondwet, naar luid waarvan elke gemeente van het Rijk deel uitmaakt van een van de vier taalgebieden die België omvat ; onder taalgebied moet o.m. worden verstaan het gebied waarin in rechte een

(12) Aldus een protestmededeling van het gemeentebestuur ; zie *Franstalige verkiezingsaffiches verboden te Overijse, toegelaten te Vilvoorde*, in *De Nieuwe Gids*, 12 april 1977, p. 7.

(13) *Frans plakken blijft herrie veroorzaken*, in *De Standaard*, 15 april 1977, p. 1.

bepaalde taal moet worden gesproken of met betrekking waarop een bepaalde taal moet worden gebruikt.

Bovendien kan m.i. moeilijk worden verdedigd dat de gemeente gehouden is affiches aan te brengen die eensdeels in sommige gevallen een aantasting zouden betekenen van het ééntalig karakter van de gemeente en anderdeels van die aard kunnen zijn dat zij de openbare rust en orde in gevaar brengen (bvb. bij kiespropaganda).»

Zo er in België dan al geen twee grondwetten zijn (14) dan geeft dit toch sterk de indruk dat de éne grondwet op het ene ogenblik zus en op het andere ogenblik dan weer helemaal anders wordt toegepast. Hierop wordt later teruggekomen. (onder II B.1.5.3.).

4. Leuven.

Ook Leuven werd in de affichetijd vernoemd, maar hierover bestaat weinig discussie : een franstalige partij had hier geen plakruimte toegewezen gekregen, eenvoudigweg omdat zij haar akkoord met de voorwaarden van het aanplakken te laat had ingediend, en de beschikbare ruimte al verdeeld was. (15) Hieraan schenk ik verder geen aandacht.

II. HET RECHT

A. Constitutioneel kader van rechten en vrijheden

Met pap, plakborstel en verkiezingsaffiches op weg trekken is wel vlugger gedaan dan gezegd. Bij een juridische analyse daarvan blijken ettelijke grondwettelijke rechten en vrijheden, in de feiten - is het ooit anders ? - onderling verweven en samenhangend, zich aan het realiseren te zijn of ... overtreden te worden, want alles hangt af van de omschrijving die men van de betrokken grondwettelijke rechten voorhoudt. Onderstaande uiteenzetting is een poging zulk een omschrijving te geven en het kader te schetsen waarbinnen de onvolprezen afficheslag kan gesitueerd worden. Onmiddellijk verschijnen hier op zijn minst drie hoofdingen van rechten en vrijheden op het oorlogspad : de vrijheid van meningsuiting, de gelijkheid en de taalvrijheid. (16)

Verkiezingspropaganda is voorzeker een vorm van *meningsuiting*, ook al is die soms tot een cijfer of een prentje beperkt, wat het Hof van

(14) Zie noot (1).

(15) *Mol duldt geen Franse affiches. Frankofonen verkopen ook last te Leuven*, in *Gazet van Antwerpen*, 15 april 1977, p. 1.

(16) Een meer uitvoerige en algemene behandeling van deze drie aspecten dan in de onderhavige bijdrage, alsook verdere verwijzingen, zijn te vinden in mijn reeds in noot (4) geciteerd werk.

Cassatie ooit wel eens géén meningsuiting heeft durven noemen (17). De vraag naar de mogelijke beperkingen van deze vrijheid door preventieve, regelende of repressieve maatregelen steekt hierbij de kop op. Wanneer franstalige propaganda of propaganda van franstalige lijsten verboden wordt, komt hier zeker ook de term discriminatie ter sprake en het *gelijkheidsbeginsel*, waarop discriminatie een onduidelbare inbreuk uitmaakt. Via de gelijkheid m.b.t. de taal wordt meteen een sprong gemaakt naar de *taalvrijheid* die onder een derde hoofding aan de beurt komt.

1. Vrijheid van meningsuiting

1.1. De Universele Verklaring, het Europees Verdrag en de Belgische Grondwet over de vrijheid van meningsuiting (18).

De meningsvrijheid wordt steeds ruim omschreven. Zowel art. 19 UVRM als art. 1 EVRM zijn in vrij absolute bewoordingen opgesteld, zij het dat, enerzijds in art. 14 G.W. alleen over meningsuiting (19) wordt gesproken, terwijl anderzijds de mogelijkheid tot het invoeren van beperkingen niet in alle formuleringen even beperkt zijn als in art. 14 G.W.:

Laat ik vooraf opmerken dat de mate van juridische geldigheid en afdwingbaarheid van de UVRM, EVRM en de Belgische G.W. verschilt. De UVRM heeft slechts morele waarde, terwijl de EVRM en de G.W. juridisch-bindende normen zijn, ook al is er geen grondwettigheidscontrole op de wetten in België.

a. Art. 19 UVRM : «Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en van uiting van zijn mening, wat het recht insluit niet verontrust te worden omwille van zijn meningen en het recht door *om het even welk uitdrukingsmiddel* en, zonder inachtneming van grenzen, inlichtingen en ideeën op te zoeken, te ontvangen en te verspreiden.»

(17) Bedoeld wordt hier de rechtspraak van het Hof van Cassatie die ernaar streeft de bevoegdheden van het Hof van Assisen inzake drukpersmisdrifven, door een zeer enge interpretatie van dit begrip, te beperken. Zie bijvoorbeeld Cass. 7 dec. 1971, *Arr. Cass.*, 1972, 345 ; cfr. J. DE MEYER, *Enkele overwegingen betreffende de drukpersvrijheid*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studiedag van Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 4.

(17 bis) Voor een uitgebreide bibliografie, zie P. LEMMENS en A. MIROIR, *Vrijheid van meningsuiting : Bibliografie van de Belgische rechtsleer*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studiedag voor Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 18.

(18) UVRM = Universele verklaring van de rechten van de mens ; EVRM = Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ; G.W. = Belgische Grondwet.

(19) Op het onderscheid tussen de vrijheid van mening en meningsuiting, de zogenaamde interne en externe vrijheid, het *forum interum* en *externum* de subjectieve en objectieve vrijheid, «liberté de conviction» en «liberté d'expression», classificaties die elkaar grotendeels dekken ga ik hier niet verder in ; zie P. VERDIN, *o.c.*, p. 3-6.

Art. 29 UVRM benadrukt, na een verwijzing naar de verplichtingen die de «enkeling» heeft tegenover de gemeenschap in wier schoot alleen een vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid mogelijk is, de beperkingen van de mogelijke beperkingen in lid 2 : «In het uitoefenen van zijn rechten en in het genot van zijn vrijheden is iedereen slechts onderworpen aan de beperkingen die *door de wet* uitsluitend werden ingevoerd om de erkenning van en de eerbied voor de rechten en *vrijheden van anderen* te verzekeren en ten einde te voldoen aan de rechtmatige eisen van de *moraal, de openbare orde en het algemeen welzijn* in de democratische maatschappij».

Deze restrictieve beperkingen liggen volgens M. Hanotiau en A. Vanwelkenhuyzen in dezelfde geest als die van de Belgische grondwetgever van 1831 (20). M.i. kan dit wel best het geval zijn, maar dit blijkt zeker niet uit de tekst van art. 14 G.W., die een heel andere omschrijving geeft van de mogelijke beperkingen : «behoudens bestraffing van misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd». Art. 14 G.W. in fine geeft slechts een operationele of formele bepaling, aangezien het niets over de mogelijke inhoud van de gemeente misdrijven zegt (20 bis). Inderdaad, al wat de wetgever strafbaar stelt wordt juridisch-technisch een misdrijf, en kan dus strict genomen een grondwettelijk toegelaten beperking zijn op de vrijheid van meningsuiting, terwijl art. 29,2 UVRM niet alleen een wet vereist om een beperking te kunnen invoeren, maar daarenboven een aanduiding geeft van de inhoud van zulk een wet of tenminste van het doel met hetwelk die wet moet zijn uitgevaardigd. Dit doel moet bestaan in het respect voor de vrijheden van anderen, de moraal, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische maatschappij. Maar een grondwet is uiteraard het laatste wat louter letterlijk zou mogen geïnterpreteerd worden, zodat tegen een beweerde analogie, naar de geest, tussen beide artikelen weinig bezwaar kan worden gemaakt.

Verder, bij de aanraking van het heet probleem van de toelaatbaarheid van regelende, repressieve, maar vooral preventieve maatregelen, zullen we trouwens zien dat we, weliswaar met enig nuanceverschil, op zulke criteria van openbare orde, algemeen welzijn en de vrijheden van anderen terugvallen.

b. Samen met art. 9 EVRM, luidens hetwelk ieder recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en waar verder wordt ingegaan op de vrijheid van godsdienst, die we hier terzijde laten, stelt art. 10 EVRM het principe van de meningsvrijheid even algemeen als art. 14 G.W. Het

(20) H. HANOTIAU en A. VANWELKENHUYZEN, *La Communication Audiovisuelle*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studiedag voor Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 4. (20 bis) Op deze «lege huls» die art. 14 G.W., in fine, ons geeft, wordt teruggekomen onder 1.3.1. van deze afdeling A.

voegt er echter terstond reeds de mogelijkheid tot beperkingen aan toe, die verder gaan dan genoemd art. 29,2 EVRM en art. 14 G.W. : vooreerst uitdrukkelijke beperkingen wat betreft radio, T.V. en bioscoop, die buiten het opzet van deze studie vallen (21) ; daarna het voor het verdrag kenmerkende 2^o lid, dat benevens regelende («formaliteiten») en repressieve («sancties») maatregelen ook uitdrukkelijk de zo te versmaden preventieve maatregelen («voorwaarden, beperkingen») toestaat, voor zover deze laatste in een wet zijn neergelegd (*formeel aspect*) én ook nodig in een klassieke democratische samenleving (*inhoudelijk aspect*) die toch niemand kan definiëren als volgt :

«1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting (22). Dit recht omvat de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht de grenzen. Dit artikel belet niet, dat staten radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen kunnen onderworpen aan een systeem van vergunningen. 2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sachties, welk bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, territoriale onschendbaarheid of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen».

Nu weten we wel dat het Europees Verdrag slechts een haalbare gemene deler voor de verschillende contracterende staten moest zijn en daarenboven subsidiair aan de eigen nationale wetgeving van de onderscheiden landen, der wijze dat men, ingevolge art. 60 EVRM en het self-executing karakter van het Verdrag, steeds op de klassieke twee paarden kan wedden en de rechtsonderhorige zich dus steeds op de meest gunstige d.i. de meest liberale bepaling kan beroepen. Hieraan moet ook toegevoegd worden dat, enerzijds luidens art. 26 EVRM een zaak bij de Commissie slechts kan ontvankelijk zijn na uitputting van de interne rechtsmiddelen, terwijl anderzijds het 2^olid van art. EVRM aan de nationale wet-

(21) Zie daarover o.m., naast de in vorige noot geciteerde bijdrage van M. HANOTIAU en A. VANWELKENHUYZEN : P. VERMEYLEN, *Dossier «Cinéma»*, bijdrage tot dezelfde studiedag, 21 pp. met een overzicht van de voornaamste wetgeving en rechtspraak i.v.m. «bioscoop en goede zeden» ; verder o.m. K. RIMANQUE, *De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en T.V.*, R.W. 1969-70, 1601-1660 ; J. DE MEYER, *Les limites à la liberté d'information (presse, radio, cinéma, télévision) en droit belge*, rapports belges au VII^e Congrès international de droit comparé, Bruxelles, 1970, p. 609.

(22) Over het kleine verschil «vrijheid»-«recht op vrijheid», zie verder sub. c.

gever een ruime interpretatie laat (23). Dit neemt echter niet weg dat het Europees Hof voor de rechten van de mens zich bevoegd acht om te beslissen of een «formaliteit, voorwaarde, beperking of sanctie» verzoenbaar is met de vrijheid van meningsuiting zoals ze beschermd wordt in art. 10. Inderdaad is het niet meer dan logisch dat de controle van het Europees Hof verder reikt dan de motivering van de door een verdragsstaat ingestelde beperking; het Hof gaat ook het doel en de noodzakelijkheid van de getroffen maatregelen werkelijk na en oordeelt zelfs of de betrokken «formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties», toegestaan door art. 10, wel in verhouding staan tot het nagestreefde doel. Dit «proportionaliteitscriterium» of «pertinentiecriterium» komt regelmatig terug in de rechtspraak van het Hof, wanneer het de toelaatbaarheid van beperkingen op door het verdrag gewaarborgde grondrechten onderzoekt. Vooral bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel heeft het Hof dit herhaalde malen vrij nauwkeurig geformuleerd. (24).

Deze controle uitgeoefend door het Europees Hof noopt tot enige nuancering van de conclusie die zich opdringt dat, afgezien van het *recht op informatie*, dat wél in het Europees Verdrag, maar niet in de Belgische Grondwet voorkomt (16), onze nationale grondwet doorgaans een ruimere bescherming biedt dan het Verdrag (17).

Inderdaad, al geeft het Europees Verdrag aan de vrijheid van meningsuiting haar ruimtelijke dimensie («ongeacht grenzen», art. 10, EVRM) -toepassingsgebied *ratione loci*- en al is het toepassingsgebied ervan, ingevolge art. 1 en art. 25 EVRM, *ratione personae*, ruimer dan de grondwet die de grondrechten, principieel aan de Belgen toegekend (G.W., Titel II «De Belgen en hun rechten»), slechts aan vreemdelingen verzekert voor zover deze laatste er niet uitdrukkelijk bij de wet van zijn uitgesloten (art.

(23) M. HANOTIAU en A. VANWELKENHUYZEN, *La Communication Audiovisuelle*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studiedag van Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 4.

(24) Zie i.v.m. *vrijheid en veiligheid*, de zaken van het E.H.R.M. Lawless t. Ierland, 1 juli 1961, *Publ. Cour. Eur. D.H.*, Série A, vol. 3; Neumeister t. Oostenrijk, 27 juni 1968, *id.* vol. 1; De Wilde, Ooms en Versyp t. België, 18 juni 1971, *id.* vol. 12, en dezelfde, 10 maart 1972, *id.* vol. 15.

I.v.m. *gelijkheid*: E.H.R.M., Zaak betreffende enige aspecten van de taalregelingen in het Belgisch onderwijs, *Publ. Cour. Eur. D.H.*, Série A, vol. 6; *R.W.*, 1968-69, 3-90; *T. Best.*, 1969, 226-247, met noot E. SUY, inz. nr. 10; en toegepast op *vrijheid van vereniging*: E.H.R.M., Nationaal Politieyndicaat van de Belgische Politie t. België, 27 oct. 1975, *id.* vol. 19, inz. nr. 46.

Zie ook: K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *De Vrijheid van expressie op straten en pleinen*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studiedag voor Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 33. Cfr. noot (65) en infra.

(25) F. DELPEREE, *Libres propos sur la liberté d'expression*, p. 10.

(26) Cfr. M. HANOTIAU en A. VANWELKENHUYZEN, *La Communication Audiovisuelle*, p. 7-8.

128 G.W.) (27), toch blijft onze Grondwet ruimer *ratione materiae*, t.a.v. de omvang van de beschermde *expressievrijheid* (abstractie gemaakt van de niet vermelde «interne» vrijheid van *gedachte*), omdat ze, naar de letter en de geest, minder mogelijkheden van beperkingen inhoudt.

c. **Onze Grondwet** is terzake immers zeer liberaal geredigeerd en deze redactie weerspiegelt op een goede wijze de sfeer waarin de opstellers leefden. De vrijheid van meningsuiting of *expressievrijheid* mag dan al schijnbaar toevallig naast de vrijheid van erediens - wat als een toepassing van de meningsvrijheid kan worden gezien - in art. 14 G.W. binnengesukkeld zijn, de bewoordingen, waarin ze verkondigd wordt zijn er niet minder absoluut om : «De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om *op elk gebied zijn mening te uiten*, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven, die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden werden gepleegd.»

Typerend voor het verschil van tijdsgeest en de enigszins anders gekleurde optiek vanwaaruit enerzijds onze grondwet en anderzijds het Europees Verdrag is opgesteld, is het, weliswaar enigszins subtiel, onderscheid in de gebruikte terminologie. In onze liberale grondwet worden de vrijheden inderdaad «as such» aangeduid : de «vrijheid van de persoon» (art. 7 G.W.), de «vrijheid van erediens», en zo ook «de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten» (art. 14 G.W.). Merkwaardig nu is dat in het Europees Verdrag daarvoor steeds de uitdrukking «recht op vrijheid» wordt gebruikt, zo ook m.b.t. «het recht op vrijheid van meningsuiting» (art. 10 EVRM).

In deze terminologie zou ik de neerslag willen onderkennen van een wending, een zogenaamd meer socialiserende staatsopvatting. Hiermee bedoel ik dat in de plaats van een eerder negatief te beschouwen «vrijheid», in de zin van afwezigheid van iedere inmenging, een meer positief vrijheidsbegrip is getreden. Voor dit laatste past dan beter de term «recht», d.i. veeleer een door de staat actief georganiseerde en reële aanspraak, die de vorm kan krijgen van een afdwingbaar recht van waaruit voor de gerechtigde ook zekere verantwoordelijkheden kunnen voortvloeien. (28)

1.2. Precisering van de «vrijheid van meningsuiting»

Het voorgaande indachtig, (vooral sub 1.1.b), gaat onze aandacht vooral naar de betekenis en de draagwijdte van onze grondwetsbepaling.

(27) Zie daarover F. DELPEREE, *Libres propos sur la liberté d'expression*, p. 4-7.

(28) Zie uitdrukkelijk bijv. in de tekst van art. 10, lid 2, EVRM.

Het is, aldus Mast (29), de vrijheid om op alle wijzen en op alle gebieden meningen tot uitdrukking te brengen door het woord (redevoering of onderwijs), het geschrift (pers, brieven, petities) of handelingen (erediensten, vergaderingen of verenigingen).

De vrijheid van meningsuiting kan derhalve beschouwd worden als het fundament van heel wat andere meer specifieke vrijheden die erdoor geïmpliceerd worden en de expressievrijheid precies mee constitueren : de vrijheid van eredienst (uiting van een godsdienstige mening of overtuiging), de vrijheid van onderwijs en van drukpers (twee uitermate doeltreffende middelen om een mening te uiten en te verspreiden), de vrijheid van vergadering en vereniging (waardoor ook meningen kunnen worden gevormd, geuit en verspreid), het petitieright, ja zelfs de taalvrijheid (betreft de vorm waarin de mening wordt naar voren gebracht, maar toch ook iets meer dan dat... -zie verder).

Zo ruim zag het ook De Gerlache, lid van het Nationaal Congres bij de redactie van art. 14 G.W. : «La liberté des cultes, la liberté de l'enseignement et celle de la presse ont été justement rapprochées dans les articles du projet de constitution : elles sont en quelque sorte identiques. C'est toujours la manifestation de la pensée, sous des formes diverses.» (30).

Wanneer we hierboven ook de taalvrijheid er onder catalogeren, evenzeer als o.a. Mast en Wigny dat doen (31), dan zouden we, door deze laatste een ietwat filosofische klank te geven, de alomvattende betekenis van de expressievrijheid kunnen suggereren. Daarvoor hoeven we slechts «taal» niet op te vatten in de enge literaire of grammaticale zin van het woord, dan wel als gelijk welk middel dat dient om gedachten of gevoelens uit te drukken (32) : taal niet alleen van woorden, maar ook van beeld, klank en muziek, de taal van gebaren, gedragingen of handelingen, en nog zoveel meer (33). Alsdan verschijnt de taalvrijheid als het onmiddellijk corrolarium van de expressievrijheid (33bis), aangezien de grondwet geen onderscheid maakt naar de aangewende middelen of de gebruikte vormen van expressie (34).

(29) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent-Leuven, 1975, nr. 474.

(30) E. HUYTTENS, *Le Congrès National*, I, Brussel, 1844, p. 574.

(31) A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, p. 426 ; P. WIGNY, *Cours de Droit Constitutionnel*, Brussel, 1973, p. 153 e.v.

(32) Cfr. een van de bepalingen in VAN DALE, *Groot Woordenboek der Nederlandse taal*.

(33) Zie bijv. de ruime interpretatie door het Supreme Court van de VSA van de vrijheid van «speech» : o.a. het dragen van armbanden wordt daar zonder problemen onder begrepen : zie U.S. Supreme Court, *Tinker v. Des Moines School District*, 24 feb. 1969, 393 U.S. 503 (1969) in J. DE MEYER, e.a., *Jurisprudentie over Constitutioneel Recht*, Leuven, 1976, p. 426.

(33bis) Idem infra, onder 3.1.1.b en noot (88).

(34) Vandaar mijn hoger geuite kritiek (zie noot 17) op de soms al te restrictieve opvatting van het Hof van Cassatie ; cfr. K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *De vrijheid van expressie op straten en pleinen*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studiedag voor Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 3.

Ik ben dan ook zeer opgezet met een definitie zoals Rimanque die geeft : «onder expressie moet men alle uitingen van de mens begrijpen, die een communicatieve betekenis hebben en die ongeacht inhoud, vorm of plaats van aard zijn enige «boodschap» over te dragen ; deze hoeft niet per se te beantwoorden aan de categorie van het redelijk of begripmatige, doch kan ook betrokken zijn op om het even welke categorie «begrijpelijk» in de menselijke intersubjectiviteit : het morele, het gevoelsmatige, het esthetische, enz..» (35).

Terugkerend tot onze politiebepalingen is onze eerste vaststelling derhalve dat de verkiezingspropaganda, zoals iedere propaganda, een vorm van meningsuiting is die zonder twijfel onder de grondwettelijk beschermde expressievrijheid valt. Nu wordt deze laatste precies door die bepalingen ingeperkt d.w.z. verboden (preventief), geregeld (regelend) of gesanctioneerd (repressief).

Het past dus om de grondwettelijke oorspronkelijkheid en de modaliteiten van zulke beperkingen aan de orde te stellen ; tevens dient nagegaan welke overheden tot het invoeren van die beperkingen bevoegd zijn, waarbij vooral, gezien ons uitgangspunt, de grondslag van de vrijheid der gemeentelijke bevoegdheid terzake dient behandeld te worden. (36)

1.3. Beperkingen

Geen enkele vrijheid is absoluut. De ongelimiteerde vrijheid van de één limiteert de feitelijke vrijheid van de andere. De theoretische vrijheid en gelijkheid impliceert derhalve voor velen een onvrijheid en ongelijkheid. Deze dienen beschermd te worden door dwingende maatregelen. «Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus», Cicero wist het al.

Hoe kunnen deze vrijheid en gelijkheid anders dan theoretisch blijven, indien aan iedereen afzonderlijk, aan alle individuen, daarenboven allen onderling gelijk, alle rechten op alles worden gegeven ? Hier zal broederlijk - moeten gedeeld worden. De vraag is echter : wie zal wat krijgen, welke groep welk deel, en wie of welke groep zal welke beperkingen moeten dragen ?

Het is duidelijk dat we hier onmiddellijk in de algemeen-welzijnsproblematiek terecht komen aangezien het gaat om het evenwicht tussen individuele vrijheid en gezag, in het algemeen belang. De discussie hierover leidt niet alleen tot beschouwingen over : welk welzijn ? maar vooral over : hoe algemeen ?

Op het theoretisch gepalaber over «het algemeen belang» ga ik niet ver-

(35) K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressienijverheid*, p. 1, waar ook interessante aantekeningen over de Nederlandse, Duitse en Amerikaanse opvatting te vinden zijn.

(36) Voor dit laatste zie sub B van deze afdeling I.

der in. (37) Wel blijf ik even stilstaan bij de vraag hoever de beperkingen op de expressievrijheid concreet zouden (mogen) gaan. Zo komt de klassieke triade -preventief, regelend en repressief- op de proppen.

1.3.1. Het (gemis aan) onderscheid : preventieve, regelende, repressieve maatregelen.

a. *Regelende* maatregelen zijn maatregelen die alleen de ordelijke uitoefening van een recht of vrijheid «regelen», bijv. door ze aan bepaalde formaliteiten te onderwerpen. De rechten en vrijheden zelf worden hierdoor niet aangetast (38). Vanuit een bepaald opzicht kunnen zij zelfs in plaats van een beperking, eerder een waarborg voor de betrokken vrijheid zijn, in de mate dat zij de uitoefening ervan organiseren en dienvolgens ook stimuleren, aangezien de ordelijke uitoefening van vrijheden, die verwarring tot een minimum reduceert, de doeltreffendheid ervan ten goede komt.

Zo bijvoorbeeld i.v.m. de drukpersvrijheid het decreet van 22/28 juli 1791 volgens het welk de particulieren voor hun mededelingen geen wit papier mogen gebruiken, dat alleen voor officiële aankondigingen voorbehouden wordt. Evenzo i.v.m. de vrijheid van vergadering de verplichting, die eventueel door een gemeentebesluit kan opgelegd worden, om iedere vergadering voorafgaandelijk aan te melden (lees niet : aan te vragen ; wij bedoelen hier niet het vragen van een vergunning !) : hierdoor kan de gemeentelijke overheid in staat gesteld worden om eventueel de nodige maatregelen te treffen voor een vlot verloop van de betrokken bijeenkomst, al was het maar voor de regeling van het verkeer.

Dit kunnen we ook toepassen op onze verkiezingsplakbesluiten die de aanplakking tot de door de gemeentelijke overheid voorbehouden plaatsen beperken. Dit is een beperking die tot een grotere efficiëntie van de aanplakking kan leiden, aangezien in tijden van verkiezingen, waar men gaat lang Vlaamse wegen, overal daartoe speciale borden op goed zichtbare plaatsen worden opgericht. Zo weten de plakkers waar ze hun papieren tijgers kwijt kunnen krijgen, en de eventuele kijkers waar ze die kunnen bewonderen.

Zogenaamde regelende maatregelen kunnen leiden tot een konkretisering, actualisering en een grotere efficiëntie van de rechtsuitoefening, een

(37) Voor een beknopt overzicht, zie L.P. SÜETENS, *Administratief Recht*, I, Leuven, 1977, p. 6-8, en A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht.*, Gent-Leuven, 7e uitgave, 1977, p. 334 ; hieruit blijkt de volstrekte onmogelijkheid om er een voor de administratiefrechtelijke praktijk vaststaande maatstaf van te geven, wat leidt tot een definitie die de negatie van de mogelijkheid tot een definitie inhoudt, nl. dat het algemeen belang is, datgene wat men acht het algemeen belang te zijn, waarbij «men» dan staat voor de in elk concreet geval bevoegde overheid die over «het algemeen belang» moet oordelen (bijv. A. MAST, *o.c.*, nr. 334).

(38) In die zin : J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, 8e uitg. 1972 met add. 1975, p. 525.

ietwat gewijzigde toepassing van het spreekwoordelijke «in der Beschränkung zeigt sich der Meister»...

Zodanige interpretatie dient echter onder de nodige condities gesteld te worden en met alle omstandigheden terdege rekening te houden.

Onze plakbesluiten kunnen aldus evengoed een expressieverbod inhouden, indien de voor aanplakking bestemde plaatsen zó gelimiteerd, zó miniem, zó slecht gelegen zijn, dat geen voldoende zichtbare aanplakking mogelijk is en een in gangbaar jargon als «regelend» bestempelde maatregel niets anders dan een quasi-absolute preventieve maatregel vormt.

b. want wat is een «preventieve» maatregel ? Het is een maatregel die ertoe strekt «bij voorbaat» in te grijpen in de uitoefening van een vrijheid door ze van zekere voorwaarden afhankelijk te stellen, of nog, die uitoefening in min of meerdere mate te voorkomen. Daartoe kunnen dienen : maatregelen die het uitoefenen van de desbetreffende vrijheden aan een voorafgaande toelating of vergunning onderwerpen (wat in verband met de expressievrijheid censuur kan inhouden) en zelfs, het al dan niet in ruimte en tijd beperkt verbod.

Onmiddellijk blijkt, zoals hoger gesuggereerd, dat iedere zogezegde regelende maatregel, aangezien hij steeds noodzakelijkerwijze omwille van zijn imperatieve kracht, een relatief verbod inhoudt ook preventief kan genoemd worden. Om het met mijn voorbeeld te zeggen : als de aanplakking beperkt is tot de speciaal daartoe bestemde plaatsen, en slechts dàar toegelaten is, dan is dit een «regelende» maatregel, want orde scheppend en mogelijk bevorderlijk voor de expressievrijheid ; maar dan betekent het uiteraard dat het elders niét mag, m.a.w. dat het elders verboden is en de maatregel in dat opzicht «preventief» is.

Sommigen, zoals Rimanque en De Jonghe, aarzelen dan ook niet de regelende maatregelen onder de hoofding preventieve maatregelen te catalogeren. Volgens hen zijn *preventieve* beperkingen gericht op het *regelen* (!) van het gebruik van de vrijheid ; derhalve vallen daaronder zowel voorwaarden als formaliteiten. (39)

Het onderscheid is dus een kwestie van gradatie en nuance : slechts de mate waarin aan de betrokken vrijheid paal en perk wordt gesteld is m.i. doorslaggevend om van «regelend» dan wel «preventief» optreden te kunnen spreken, en die reële impact van de betrokken maatregel zal dan steeds in concreto moeten beoordeeld worden.

c. Hetzelfde probleem ontstaat bij het trekken van een demarcatielijn tussen preventieve en *repressieve* maatregelen. (40) Deze laatste worden gedefinieerd met de steeds weerkerende omschrijving : maatregelen om misdrijven gepleegd bij het uitoefenen van die vrijheden te bestraffen : deze kunnen dus alleen krachtens de wet genomen worden (art. 9 G.W.)

(39) Aldus K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressievrijheid*, p. 13

(40) Idem.

Maar dan gaan we reeds over tot het probleem van de toelaatbaarheid van zulke maatregelen, wat ik voor het volgende punt heb voorbehouden. Wel ga ik even in op het vermelde demarcatieprobleem met de zgn. preventieve regelende maatregelen.

Zoals hoger werd betoogd, houdt een *regelende* maatregel steeds een imperatief en dus een relatief verbod in. Welnu, hoe zal dit verbod gehandhaafd kunnen worden ? Door de inbreuken erop te sanctioneren. De sanctie kan bestaan in een herstel in de vroegere toestand (bijv. het verwijderen van de wederrechtelijk aangebrachte affiches, zoals in de onderhavige gemeentebesluiten is voorzien) ; meestal zullen de inbreuken op het verbod ook als misdrijven strafbaar gesteld worden. Alsdan is de regelende maatregel toch evenzeer repressief ?

Evenzo voor de *preventieve* maatregelen. Deze stellen het niet-aanvragen of niet-bekomen van de vereiste vergunning strafbaar. Ze zijn dus repressief in die zin dat de handeling zelf zo wie zo strafbaar is, behoudens toelating van de bevoegde overheid. Of nog, het misdrijf dat bij de uitoefening van het recht begaan wordt en een «repressie» uitlokt, kan precies bestaan in het optreden zonder de vereiste vergunning. (als één mogelijkheid om de genoemde «lege huls» op te vullen). Kortweg, vele repressieve maatregelen zijn het gevolg van het overtreden van een reeds bestaande reglementering, regelend of preventief, op de aanplakking zelf.

Zuivere repressieve maatregelen kunnen dus slechts bestaan, als misdrijven begaan worden die ook buiten de aanplakking kunnen voorkomen, maar in casu «ter gelegenheid van» (cfr. art. 14 in fine G.W.) gepleegd werden, zoals laster en eerroof.

Verder zou ik het politionele optreden en de politionele maatregelen ter handhaving van de openbare orde repressief durven noemen, indien zij reeds voorgekomen onrust willen doen bedaren — of voorkomen ? Ook hier vervagen de grenzen, zeker als men bedenkt dat ook vrijwel alle preventieve en regelende maatregelen door overwegingen van openbare orde in een of andere zin ingegeven worden. Wel kunnen de voor de verschillende maatregelen bevoegde overheden verschillen.

Naast de analyse breng ik hier nu een element van synthese. Het gangbare onderscheid tussen regelende, preventieve en repressieve maatregelen is dus voor veel kritiek en vele nuances vatbaar.

De gehanteerde criteria hebben dus slechts een relatieve bruikbaarheid (41). Laat ik deze beschouwingen even condenseren i.v.m. de reglementering van de *aanplakking*.

Van regelende maatregelen heb ik reeds een voorbeeld gegeven. Zo de

(41) Zoals bijv. het criterium van RIMANQUE en DE JONGHE ter onderscheiding van regelende en repressieve maatregelen, volgens het welk repressieve beperkingen bepaalde handelingen strafrechtelijk sanctioneren enkel wanneer zij andere relevante rechten of belangen in het gedrang hebben gebracht ; zie K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressievrijheid*, p. 13.

regeling dat men slechts op bepaalde uren of op bepaalde plaatsen (daartoe bestemd) mag afficheren (of laten afficheren). Aldus is de aanplakking op andere manieren en op andere plaatsen verboden. Door het manipuleren van dit toepassingsgebied *ratione loci* en *ratione temporis* van het verbod, kan de overheid (bijv. de gemeente) reeds een ernstige deuk aan de meningsvrijheid toedienen.

Dan kan men van preventieve maatregelen spreken. Preventief is ook het vereiste van een voorafgaandelijke vergunning, te onderscheiden van de verplichting tot voorafgaandelijke kennisgeving die normaal slechts regelend is.

De vergunning kan echter algemeen of specifiek zijn. Algemeen in die zin dat de vergunning bijv. voor een bepaalde tijd werd verleend en de vergunningverlenende overheid zeker niet voor ieder aan te plakken affiche een toelating moet geven, wat ik dan specifiek zou noemen. De toewijzing van de bestemde aanplakruimte die bij de verkiezingen veelal door de gemeentelijke overheid, al dan niet in samenspraak met de gegadigde politieke partijen, geschiedt, is dan een vorm van algemene vergunning, omdat men één van de partijen moet zijn om te mogen afficheren (of te laten afficheren), maar overigens al wat die aanbiedt zou moeten aangeplakt worden (met beperking van openbare orde en goede zeden). De verdeling van de aanplakruimte zal vanuit het gelijkheidsbeginsel moeten geëvalueerd worden, wat verder onder punt 2 ter sprake komt. Een mogelijk onderscheid tussen de kandidaten op grond van hun taal of de taal van de aan te plakken berichten roept de taalvrijheid op die onder 3 aan bod komt. Een zelfde onderscheid is mogelijk bij het afleveren van vergunningen of het kiezen van voor aanplakking bestemde plaatsen en uren.

«Ter gelegenheid van» (cfr. art. 14 in fine van de G.W.) de aanplakking kunnen misdrijven begaan worden. Hiertegen kunnen repressieve maatregelen genomen worden. Deze worden bij wet bepaald. Maar de wet kan gelijk welke daad tot een misdrijf maken (zie verder onder volgend punt 1.3.2. b). Zo bestaat thans de mogelijkheid voor laster en eerroof. Afhankelijk van welke daden die «ter gelegenheid van» de aanplakking als misdrijf gekwalificeerd worden, kan de expressievrijheid ook hier min of meer ingeperkt worden. Maar binnen deze grenzen kan men overigens bij zuiver repressieve maatregelen zijn gang gaan zonder dat een algemene of specifieke vergunning vereist is.

Het betrokken misdrijf nu kan ook bestaan in het overtreden van een regelende of preventieve reglementering van de aanplakking en dan vervagen de grenzen zoals hierboven werd betoogd.

Tot nog toe heb ik nog niet over de grondwettelijke toelaatbaarheid van verschillende soorten beperkingen gesproken. Die komt onder volgend punt (1.3.2) aan de orde. De reden waarom ik in het voorgaande zoveel belang heb gehecht aan de klassieke triade ligt hierin dat precies door het onderbrengen van een concrete maatregel in de ene of de andere categorie, de toelaatbaarheid ervan bepaald wordt.

Ik heb pogen te doen aanvoelen dat hierbij de grootste omzichtigheid aan de dag moet gelegd worden en dat veel zal afhangen van een appreciatie van de concrete omstandigheden. Of nog : het belang van het antwoord op de vraag naar de toelaatbaarheid van de onderscheiden maatregelen hangt af van welke maatregel men onder de ene of de andere hoofding brengt. Laat ik hierbij opmerken dat bovengenoemd kwalificatieprobleem (nl. van regelende, preventieve en repressieve maatregelen) zich in het kader van het Europees verdrag niet stelt. Art. 10 EVRM zet namelijk formaliteiten (regelend), voorwaarden (preventief), beperkingen (repressief en regelend) en sancties (repressief) gewoon op één lijn. Die kwalificatie-omweg is er dus niet vereist. Elke maatregel wordt dan in het licht van art. 10, lid 2 EVRM, op zijn eigen merites getoetst.

1.3.2. De grondwettelijke toelaatbaarheid van preventieve, regelende en repressieve maatregelen.

De opvatting van het Nationaal Congres van 1830 terzake (42), is bekend : regelende en repressieve maatregelen zijn toegelaten ; preventieve maatregelen zijn uitgesloten. Zo verkondigt het ook de Gerlache in zijn reeds hoger geciteerde toespraak (43) bij de opstelling van art. 14 G.W. over «la manifestation de la pensée» : «...le grand principe qui prédomine tous les autres, puisque nous avons pour but de consacrer la véritable liberté, sans aucune restriction, c'est l'absence de toute mesure préventive.» Zo staat het ook in de tekst zelf van de Grondwet (44) ; maar zo heeft het Hof van Cassatie niet altijd geoordeeld, althans wat preventieve maatregelen betreft voor de uitoefening van de expressievrijheid en andere vrijheden «in open lucht» (45).

a. *Regelende maatregelen* door de wet en door politieverordeningen zijn steeds toegelaten. (46) De beschouwingen van de vorige afdeling 1.3.1. indachtig, dient hier telkens nagegaan in hoever de rechten en vrijheden zelf niet aangetast worden in hun essentie ; zoals boven gesteld, zal dit een kwestie van appreciatie van concrete omstandigheden zijn. De legaliteit ervan hangt grotendeels van een opportuniteitsoordeel af.

b. *Repressieve maatregelen* zijn ook toegelaten. Zo lezen we i.v.m. de vrijheid van meningsuitingen in art. 14 G.W. : «behoudens bestraffing van

(42) P. ERRERA, *Traité de Droit Public Belge*, Parijs, 1909, p. 45-46.

(43) Zie noot (30) ; E. HUYTENS, *Le Congrès National*, I, p. 574-575.

(44) A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 475 : «Uit de bewoordingen van art. 14 blijkt ook dat de grondwetgever, in beginsel, iedere preventieve maatregel, zoals de voorafgaande machtiging, heeft verboden. Dit verbod wordt in de artikels 17, 18, 19 lid 1 en 20 G.W. herhaald». Verder maakt Mast ook wel melding van de toepassing van het tweede lid van art. 19 G.W. (zie verder).

(45) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 525 ; P. WIGNY, *Cours de Droit constitutionnel*.

(46) J. DE MEYER, *ibidem*.

de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden 'werden gepleegd.»

Bij nader toezien zitten we aldus weer met een mooie «lege-huls-definitie».

Alles hangt er immers van af, wat de inhoud is van de misdrijven, m.a.w. welke gedragingen of handelingen door de wet strafbaar zijn gesteld. En daarover zegt de grondwet niets. De lege huls kan naar believen door de wetgever opgevuld worden. De grondwettelijke waarborg kan dus zijn betekenis verliezen, als de wetgever daarbij niet de nodige scrupules aan de dag legt. (46bis)

In ieder geval komt het hier duidelijk tot uiting dat in het grondwettelijk recht, nog meer dan in andere gebieden van het recht, geen genoegen kan genomen worden met een louter formele interpretatie van de wetteksten. Bij de bepaling van genoemde misdrijven denkt men dan wel in de eerste plaats aan misbruiken (47), of-met een modieus epitheton ervoor-«sociaal erkende» misbruiken (47 bis) in de zin van inbreuken op de rechten van anderen, zoals laster en eerroof, of op de openbare orde, rust en veiligheid. (47ter).

Een aanduiding van de inhoud van de wetten die een toelaatbare beperking -eventueel ook andere dan repressieve- van de meningsvrijheid invoeren, of van het doel waarmee zij dienen te zijn uitgevaardigd, vinden we wél, zoals reeds hoger vermeld, in art. 19 UVRM en art. 10, 2 EVRM. Deze laatste vermelden naast de formele voorwaarde dat een wet vereist is, ook een materieel of inhoudelijk aspect, nl. dat de beperkingen slechts toelaatbaar zijn voor de handhaving van de moraal, de openbare orde en het algemeen welzijn en dergelijke meer.

Dit geeft echter niet noodzakelijk een groter houvast, de elastische eigenschappen van dergelijke begrippen indachtig. In elk geval hangt zeker in het kader van het Europees verdrag (en de UVRM) de legaliteit weer van een opportuniteitsoordeel af.

c. Het kan hier niet in onze bedoeling liggen, nogmaals het proces te voeren van de *preventieve maatregelen* en van de opvatting van het Hof van Cassatie terzake. Menig auteur heeft hierover reeds uitvoerige uiteenzettingen gepubliceerd waarmee wij grotendeels kunnen instemmen (48). Toch even in het kort de stand van zaken geschetst en onze opvatting daarover naar voren gebracht.

(46 bis) Cfr. supra, onder 1.2.6.

(47) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 525

(47 bis) K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressievrijheid*, p. 13.

(47ter) Zie E. HUYTTENS, *Le Congrès National*, I, p. 575, waar de Gerlache i.v.m. de repressieve maatregelen op de expressievrijheid spreekt van «des actes qui auraient troublé l'ordre et la tranquillité publique»; voor voorbeelden van zulke wettelijk omschreven misdrijven, zie o.m. P. ERRERA, *Traité de Droit Publicque Belge*, Parijs, 1909, p. 61-62.

(48) Zie i.v.m. vrijheid van meningsuiting in het algemeen, de reeds herhaaldelijk geciteerde nota van K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *De vrijheid van expressie op straten en*

Zoals hoger reeds vermeld is de overheersende opvatting van de grondwetgever anno 1830 en van het overgrote deel van de rechtsleer duidelijk : de expressievrijheid dient zo ruim mogelijk opgevat en iedere preventieve maatregel is derhalve uitgesloten. Zowel een absoluut verbod (bv. aanplakkingsverbod, verbod van uitdelen van pamfletten...) als een relatief verbod (het vereisen van een voorafgaandelijke toelating) is uit den boze omdat het de expressievrijheid in de kiem smoort, respectievelijk belet bepaalde meningen te uiten, terwijl andere misschien wel worden toegelaten wat dan niets anders is dan de zo te schromen censuur.

Aldus in het Nationaal Congres de tussenkomsten van De Gerlache, Verduyn, De Foere en de verwerping van het amendement De Langhe om de voorafgaande toelating mogelijk te maken in de gevallen en op de manier door de wet bepaald (49) (50).

Aldus in de rechtsleer Orban, Seresia (51), Errera (52), De Meyer (53), De Visscher (54), en vele anderen.

pleinen, bijdrage tot de Interuniversitaire studiedag voor Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, 38 pp., en meer in het bijzonder over het uitdelen van pamfletten : A. ALEN, noot onder Pol. Kortrijk, 12 nov. 1973, R.W., 1974-1975, 507-512 en in Is het vereisen van pamfletten niet in strijd met de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting ? , T.B.P., 1975, p. 110-128 ; J.M. VAN BOL, Liberté d'expression sur la voie publique et distribution de tracts, bijdrage tot de interuniversitaire Studiedag voor Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, 49 pp.

(49) DE GERLACHE supra reeds geciteerd : E. HUYTTENS, *Le Congrès National*, I, p. 575 (id. noot (43)) ; VERDUYN i.v.m. de drukpersvrijheid, die hij op één lijn stelt met de andere aspecten van de expressievrijheid : «je voterai donc pour la liberté de la presse la plus large et la plus étendue...» : E. HUYTTENS, p. 653 ; DE FOERE : «Messieurs, si je viens réclamer, avec mon honorable collègue m. l'abbé Verduyn, la liberté de la presse dans toute son intégrité et dans toute son étendue, c'est pour vous donner une nouvelle preuve publique que, sans exclusion, sans catégorie, sans restriction aucune, comme sans arrière-pensée, nous voulons la liberté la plus pure, en tant qu'elle est conciliable avec la conversation, de la société.» : E. HUYTTENS, p. 656 ; DE LANGHE bij de redactie van art. 19 over de vrijheid van vergadering : «Ce principe (nl. van verbod van alle preventieve maatregelen) (...) me semble cependant devoir dans quelques cas être surbordonné à un principe supérieur, le maintien de l'ordre public.» wat de motivering was van zijn amendement, dat bijgetreden werd door de enen, waarbij ze vooral dachten aan de oproer en de onlusten, die grote massabijeenkomsten konden meebrengen, o.a. aan «sociale conflicten», in grote arbeiderscentra zoals in de steenkoolmijnen van Henegouwen, maar bestreden werd door de anderen, die een absolute vrijheid wensten, betrouwden op de verantwoordelijkheidszin van iedere burger afzonderlijk en alzo consequent wilden zijn met de vroeger ingenomen radicale standpunten t.a.v. de andere expressievrijheden ; uiteindelijk werd, na een rumoerige stemming, het amendement van VAN MENEN aanvaard dat de verplichting van voorafgaand verlot uitsluit (art. 19, 1° lid), evenwel aangevuld door een amendement DEVAUX, dat de mogelijkheid van preventieve maatregelen, die DE LANGHE in algemene termen had gesteld, beperkte tot de vergaderingen in open lucht, «die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven» (art. 19, 2° lid) : E. HUYTTENS, p. 660-665.

(50) Idem : J.M. VAN BOL, *Liberté d'expression sur la voie publique et distribution de tracts*, bijdrage tot de Interuniversitaire Studie dag van Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 11.

(51) Zie A. ALEN, *Is het vereisen...*, p. 113.

(52) P. ERRERA, *Droit public*, p. 46.

(53) Idem : J. DE MEYER, *Enkele overwegingen betreffende de drukpersvrijheid*, bijdrage tot de Internuniversitaire Studiedag van Publiekrecht, Antwerpen, 4 nov. 1977, p. 11.

(54) P. DE VISSCHER, *Droit public*, I, 1974, p. 131.

Toch heeft dit alles het Hof van Cassatie niet kunnen imponeren. Het is er niet voor teruggeschrokken om in een vaststaande rechtspraak aan te nemen dat preventieve maatregelen mogelijk zijn ter beperking van de expressievrijheid in open lucht door het tweede lid van art. 19 G.W., dat alleen op de vrijheid van vergadering betrekking heeft, tot alle andere vrijheden uit te breiden. Dit betekent dat in het kader van de politiebevoegdheid in open lucht steeds preventieve maatregelen door de bevoegde overheid kunnen genomen worden, zoals het vereiste van een voorafgaandelijk toelating. Deze uitbreiding is erg kritiseerbaar ; overeenkomstig de geest van het Nationaal Congres is de vrijheid de regel en de beperking de uitzondering : de beperking van art. 19,2 G.W. die alleen bij de vrijheid van vergadering vermeld wordt, dient derhalve restrictief geïnterpreteerd te worden (55).

Nu weet ik wel dat men uit iedere wetsbepaling een argument a pari of per analogie dan wel een argument a contrario kan putten, maar de geest van de grondwet indachtig, ben ik toch wel voorstander van het argument a contrario, nl. dat uit de uitdrukkelijke vermelding van de «open-lucht-beperking» in art. 19 G.W., a contrario de niettoepasselijkheid ervan voor art. 14 G.W. moet afgeleid worden, waar deze beperking *niet* uitdrukkelijk voorkomt. Zowel voor de ene stelling als voor de andere zijn argumenten te vinden. Alleen zijn de argumenten voor de restrictieve toepassing van de «open-lucht-beperking» wat sterker dan die voor de tegenovergestelde stelling.

Niettemin kiest het Hof van Cassatie hoe dan ook voor de ruime opvatting, daarin niet steeds gevolgd door de lagere rechtbanken en het grootste deel van de rechtsleer schrijver dezes inclus. Volgens deze rechtspraak komt het erop neer dat alle manifestaties van de expressievrijheid in open lucht, of het nu aanplakkingen, meetings of pamflettenuitdelingen zijn, door politiewetten kunnen worden geregeld, ook al houden deze preventieve maatregelen in, zoals het vereiste van een voorafgaandelijke vergunning. De vrij uitvoerige rechtspraak stelt uiteraard wel bepaalde voorwaarden waaraan de getroffen maatregelen moeten voldoen (56) :

1. de maatregelen betreffen enkel de uitoefening in «open lucht» (57)
2. zij mogen *niet discriminerend* zijn, wat een gewone toepassing van het gelijkheidsbeginsel van art. 6 G.W. is ; d.w.z. dat ze zeker geen onderscheid mogen maken naar de inhoud van de mening of de persoon die ze wil uiten ;

(55) Zie (53).

(56) Het gaat hier vrijwel steeds enerzijds om gemeentelijke politiereglementen waarvan op grond van art. 107 G.W. wegens ongrondwettelijkheid de niet-toepassing wordt gevraagd voor het Hof van Cassatie of anderzijds om beslissingen van het College van Burgemeester en Schepenen waarvan de vernietiging wordt gevraagd voor de Raad van State. Een bloemlezing arresten vindt men samengevat in P. VERDIN, *o.c.*, p. 25-29 ; een exhaustieve opsomming van referenties bij A. ALEN, *Is het vereisen ...* p. 110-128.

(57) Voor een uitvoerige omschrijving van dit begrip zie K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressievrijheid*, p. 7-12.

3. een absoluut verbod is absoluut verboden : een -in de ruimte of tijd-*beperkt* verbod is wèl toegelaten ;
4. de beperkende maatregelen zijn beperkt tot wat enkel de handhaving van de *openbare orde*, rust en veiligheid tot doel heeft.

Deze voorwaarden worden hier niet in detail onderzocht. Anderen hebben dat reeds vóór ons gedaan (58). Ook een uitvoerige kritiek wordt hier niet gegeven (59). Alleen enkele korte *bedenkingen*.

1. Krachtens de decreten van 14 december 1789 en 16-24 augustus 1790 hebben de gemeenten de taak en de bevoegdheid politiebepalingen uit te vaardigen met het oog op de openbare orde, rust en veiligheid. (60) Hierop steunt de rechtspraak zich vaak om preventieve maatregelen te rechtvaardigen. Deze rechtspraak zet dan ook de wereld *op zijn kop*, waar deze decreten klaarblijkelijk boven de - zeer ruime opvatting van de - grondwet wordt geplaatst (60bis) en niet omgekeerd.

2. Het wordt al te vaak als evident beschouwd dat de «openbare orde» heerser der aarde is en o.m. zelf alle grondwettelijke rechten en vrijheden kan lam leggen, onder vele varianten : «een goede politie» «de veiligheid van het verkeer», «de openbare orde, rust en veiligheid». Want de straat dient blijkbaar alleen voor het verkeer. Rust en orde moet er heersen. Men voegt er daarbij al te zelden expliciet aan toe dat dit één bepaalde keuze is, die wanneer de belangenafweging anders gebeurt, eventueel anders zou kunnen uitvallen.

Dient de straat ook niet om te plakken, om pamfletten uit te delen, en voor andere vormen van sociaal verkeer die het resultaat zijn van «de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten» (art. 14 G.W.) ? Wanneer deze «*agorafunctie*» (61) van de openbare weg in acht wordt genomen, zij het uiteraard binnen zekere perken, dan kan de fluweelporceleinen rust van de openbare orde niet meer als een verlamme doodoener optreden.

3. Dit veronderstelt een keuze die door de bevoegde (?) overheid gemaakt wordt, bewust of onbewust. Ik zou hier willen pleiten om deze *keuze te expliciteren*. Het wordt immers niet steeds zo duidelijk gezegd als in het Nationaal Congres, waar bij het «principe supérieur, le maintien de l'ordre public» door sommigen toegelicht werd dat ze daarbij dachten aan de oproer en onlusten waartoe o.a. sociale conflicten in grote arbeiderscentra

(58) Zie A. ALEN, *Is het vereisen ...*, p. 110-128.

(59) Zie P. VERDIN, *o.c.*, p. 30-39.

(60) Cfr. *infra*.

(60 bis) «Niemand betwist het algemeen principe dat door de grondwettelijke vrijheden geen afbreuk wordt gedaan aan de politiebevoegdheid van de gemeenten en van de overheid in het algemeen (...)» : A. ALEN, *Is het vereisen...* p. 121.

(61) Term ontleend aan K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressievrijheid*, p. 19. .

zouden kunnen leiden. (62) Dan blijkt ook dat genoemde keuze een machts-evenwicht weerspiegelt.

4. Het is m.i. niet voldoende dat de betrokken regeling de handhaving van de openbare orde op het oog heeft. De getroffen maatregelen moeten ook in verhouding staan tot het nagestreefd doel ; zij mogen niet overdreven zijn (63). De toetsing ervan door de rechter impliceert op zijn minst een opportuniteitsoordeel, ook al zou de toetsing marginaal zijn, (64) zoals bij toepassing van het zgn. «*proportionaliteits- of pertinentie criterium*» (65) het geval is.

Daardoor neemt de rechter ook stelling t.a.v. bovengenoemde belangenafweging.

Het is dan ook overduidelijk dat de scheiding tussen legaliteit (die de rechter moet beoordelen) en opportuniteit (die normaal niet aan zijn controle zou onderworpen zijn) niet houdbaar is, zeker daar waar de legaliteit precies van een opportuniteitsoordeel («wenselijk, doeltreffend, vereist... voor de openbare orde») afhangt. (66)

5. Een volgende stap hierin is de vraag hoe de rechter de feitelijke omstandigheden, de motieven, de noodzaak van de getroffen maatregel kan onderzoeken. De bewoordingen van het besluit komen hier op de eerste plaats. Maar de legaliteit mag niet afhangen van de in de consideransen gebruikte formules alleen ! Zoniet wordt de rechterlijke controle een controle op het juiste woordgebruik. De rechter moet ook kunnen nagaan of deze bewoordingen ook aan de werkelijkheid beantwoorden. Hij zal dus feitelijke omstandigheden moeten beoordelen. Hij moet daarbij niet alleen de tekst van de akte, maar ook alle andere elementen van de zaak kunnen

(62) E. HUYTTENS, *le Congrès National*, I, p. 660-665 ; zie noot (49).

(63) Zie het lezenswaardig verslag (niet steeds gevolgd in het betrokken arrest) van substituut-auditeur-generaal F. DE BAEDTS, in de zaak R. v. St., N.V. Drukkerij en Publiciteit Bernaerts t/ Stad Mechelen, nr. 8336, *T.B.P.*, 1961, p. 283.

(64) A. ALEN, *Is het vereisen...*, p. 126 en 128. Vergelijk met de stand van de rechtspraak inzake de toepassing van art. 107 G.W. door de rechter en inzake overheidsaansprakelijkheid op grond van art. 1382 B.W. ; zie L.P. SUETENS, *Administratief Recht*, III, Leuven, 1978, p. 36 en 40.

(65) Dit wordt door het Europees Hof gehanteerd inzake het gelijkheidsbeginsel van art. 14 EVM ; K. RIMANQUE en J. DE JONGHE, *Expressievrijheid*, p. 28 e.v. ; cfr. noot (24) en infra onder 2.2. en noot (77).

(66) Idem hoger, onder 1.3.2. a en b in fine. Zo lezen wij met genoegen in de Franse rechtsleer : «La plupart du temps, pour ne pas dire toujours, la légalité d'une norme de police dépend des circonstances de fait dans lesquelles elle est prise et du danger plus ou moins réel qu'elle est destinée à prévenir. Le Conseil d'Etat ne pourrait donc pas statuer sur la légalité d'un arrêté de police, s'il appréciait pas en même temps les circonstances de fait» (ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, p. 293) en «Le Conseil d'Etat paraît devenir ici juge de l'opportunité ; en réalité, il reste juge de la légalité parce qu'en matière de police - et c'est en cela que le contrôle juridictionnel du pouvoir de police est particulièrement poussé - l'adaptation de la mesure à la gravité des motifs de fait constitue un élément de légalité ; en un mot le pouvoir de police n'est jamais un pouvoir discrétionnaire, il est étroitement lié» (LAUBADERE, *Traité*, 7e uitg. nr. 1026).

inroepen, die terzake dienstig zijn. Tot nu toe is dit onvoldoende het geval geweest, zodat mogelijke censuur door de uitvoerende macht aan de rechterlijke controle ontsnapt. (67)

2. Het gelijkheidsbeginsel

De handhaving van het gelijkheidsbeginsel behoort voorzeker tot de moeilijkste rechtspolitieke problemen die de toepassing van de grondwettelijke rechten en vrijheden kunnen oproepen. Het dient alomtegenwoordig te zijn, aangezien het bij gelijk welke rechtstoepassing of -bedeling in acht moet worden genomen. Zo komt het uiteraard ook te pas bij de reglementering van de vrije meningsuiting, en meer bepaald van de aanplakking. Het werd supra o.m. reeds vermeld onder de voorwaarden die de rechtspraak stelt aan preventieve maatregelen op de aanplakking, pamfletten e.d. De concrete gemeentebesluiten die als uitgangspunt dienen voor heel onze uiteenzetting roepen het trouwens ten stelligste naar voren.

Dat het gelijkheidsprincipe een zo ruim toepassingsgebied kent, is nu precies te wijten aan de vage inhoud van het begrip : grote extensie, kleine comprehensie.

Derhalve is het zeer gevaarlijk er veel in het algemeen over te palaberen. Men moet bedenken dat men dan een «empty box» aan het beschrijven is, die men in ieder concreet geval de inhoud kan geven die men wenst. Daarom wil ik mij niet al te zeer laten meeslepen in oeverloos getheoriseer. Daarom ook noem ik het een bij uitstek «rechtspolitiek» probleem.

2.1. De Universele Verklaring (UVRM), het Europees Verdrag (EVRM) en onze Grondwet (G.W.) over de Gelijkheid.

a. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. predikt de gelijkheid in verschillende artikels. Daarbij ga ik wel even wanhopen wanneer ik zie dat 160 jaar na de feiten (1789) men nog niet tot zinniger formuleringen is kunnen komen dan vrijheid, gelijkheid en broederlijkheid. Art. 1 UVRM : «alle menselijke wezens worden *vrij en gelijk* in waardigheid en in rechten geboren. Zij zijn begaafd met rede en geweten en moeten elkaar bejegenen in een geest van *broederlijkheid*». Art. 2 UVRM is sterk te vergelijken met art. 14 EVRM : «Eenieder mag zich beroepen op al de vrijheden die in deze Verklaring worden afgehandeld, zonder enig onderscheid, met name van ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of elke andere opinie, nationale of sociale afkomst, fortuin, geboorte of elke andere toestand. Bovendien zal geen onderscheid gemaakt worden dat berust op het politiek, administratief of internationaal statuut van het land of van het gebied waarvan een persoon onderhorige is, (...).»

(67) A. ALEN, *Is het vereisen ...*, p. 126.

Art. 7 UVRM daarentegen doet onwillekeurig denken aan art. 6 van onze grondwet ; het is alleen wat meer uitgesponnen.. : «Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid recht op gelijke wijze door de wet beschermd te worden. Allen hebben recht op een gelijke bescherming tegen elke willekeurig onderscheid dat deze Verklaring zou schenden en tegen elke aanhitsing tot een dergelijk onderscheid.» Verder wordt in verscheidene artikelen nog gegoocheld met een of andere «gelijkheid» (68) Commentaar volgt verder nog. Laat ik u nu al de vraag lanceren die de Verklaringen-, Verdragen- en Grondwettenmakers steeds maar oproepen : Wat is gelijk of ongelijk ? Wie bepaalt dat ?

b. Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden heeft er niet zoveel woorden aan gespendeerd, precies omdat -zoals ik voortgaand op de vorige vraagstelling nog zal pogen aan te tonen- de operationele bruikbaarheid van zulke gelijkheidsverklaringen quasi nihil is. In het Verdrag zelf is er alleen art. 14, vergelijkbaar met art. 2 UVRM, betreffende de gelijke toekenning van de rechten en vrijheden *die uit het Verdrag (resp. de Verklaring) zelf voortvloeien* : «Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.»

Verder dan dat is men veiligheidshalve bij de opstelling van het Europees Verdrag niet gegaan. Men was er zich inderdaad van bewust dat uitdrukkingen als «gelijkheid voor de wet» of «het recht op gelijke bescherming door of op gelijke toepassing van de wet «zeer vaag zijn en tot zeer uiteenlopende en gevaarlijke interpretaties en juridische constructies aanleiding kunnen geven. Art. 14 EVRM (samen met art. 6) zou reeds voldoende waarborgen bieden en anders zou de commissie overstelpt kunnen worden door een massa klachten en daarbij zeer delicate en betwistsbare controles moeten uitvoeren : «Pratiquement, la commission serait obligée d'entrer dans le contrôle d'une masse de faits pour apprécier si la juridiction nationale a appliqué correctement la loi au regard de la règle de l'égalité de traitement» (69). Men vond het blijkbaar al voldoende dat men deze problemen moet oplossen bij de toepassing van de eigen grondwettelijke bepalingen die in die zin in vele landen voorkomen, zoals bij ons in art. 6 van de grondwet.

(68) NI. inzake rechtsbedeling (art. 10 UVRM), openbare «bedieningen» (art. 21, 2 UVRM), loon (art. 23, 2 UVRM), opvoeding en onderwijs (art. 26, 1 UVRM).

(69) Aldus het Rapport du comité d'experts en matière des droits de l'homme au comité des ministres du Conseil d'Europe, relatif au quatrième protocole à la convention, 18 oct. 1965, Doc. H (65), 16, partie B. § 37, door ons overgenomen uit J. DE MEYER, *La Convention Européenne des droits de l'homme et le Pacte International relatif aux droits civils et politiques*, UGA, Heule, 1969, p. 27, alwaar nog nadere bijzonderheden te vinden zijn over dit punt.

Anderzijds vult art. 14 EVRM *alle* in het Verdrag erkende rechten en vrijheden aan. Dit blijkt uit de tekst zelf en werd ook herhaalde malen door de Commissie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aldus bevestigd ; «*Tout se passe comme si l'article 14 faisait partie intégrante de chacun des divers articles garantissant des droits et libertés, quelle que soit la nature de ces derniers.*» (70).

c. Onze grondwet maatke er zich van af met de woorden : «*Er is in de staat geen onderscheid van standen. De Belgen zijn gelijk voor de wet ; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.*» (art. 6 G.W.). In 1970 werden daar aan toegevoegd : art. 6bis G.W. «*Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet onder meer de rechten van vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.*» en art. 59bis, § 7 G.W. «*De wet stelt de regelen vast ten einde elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen te voorkomen.*»

Op de afwezigheid van standonderscheid, de toegang tot openbare ambten, en de vereiste bescherming van de ideologische en filosofische minderheden met bijbehorende alarmbellen ga ik niet in. Wel lijkt het ons hier de plaats om nu enkele algemene vragen en opmerkingen te formuleren over die hooggeprezen gelijkheid.

2.2. Operationalisering van het gelijkheidsbeginsel

Traditioneel vat men de behandeling aan met erop te wijzen dat het niet de «*feitelijke gelijkheid*» is, die men door de proclamatie van het gelijkheidsbeginsel heeft bedoeld, maar wel de «*rechtsgelijkheid*». Want, zo luidt het, er bestaan in feite toch altijd verschillen, ja zelfs «*natuurlijke*» ongelijkheden. Welnu, de «*gelijkheid voor de wet*», de rechtsgelijkheid dus, wordt dan slechts gerealiseerd als met deze verschillen wordt rekening gehouden, zodat men onmiddellijk uitkomt op de nietszeggende vondst : *gelijken op gelijke wijze, ongelijken op ongelijke wijze behandelen ! Dit klinkt doodeenvoudig. En tot overmaat van ramp, zo eenvoudig klaarblij-*

(70) E.H.R.M. Nationaal Politieydicat van de Belgische Politie t/ België, 27 oct. 1975, *Publ. Cour. Eur. D.H.*, Série A, vol. 19, § 44 ; idem : E.H.R.M., Zaak betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch Onderwijs, 23 juli 1968, *Publ. Cour. Eur. D.H.*, Série A, vol. 6, § 9 (uittreksels uit beide arresten ook overgenomen in J. DE MEYER e.a., *Jurisprudentie over constitutioneel Recht*, p. 448 resp. p. 12 en 145) ; cfr. noot (24).

(71) Bijvoorbeeld in fiscale zaken : R.v.St., Brouwerij Wielemans - Ceuppens t./ Gemeente Vorst, nr. 181, 9 dec. 1949, *Arr. R.v.St.*, 1948-49, 273 ; Cass., 29 oct. 1968, *Arr. Cass.*, 1969, 235 ; Cass., 18 feb. 1969, *Arr. Cass.*, 1969, 577 ; «*gelijken*» worden meestal omschreven als «*ieder die zich in dezelfde voorwaarden bevindt*», wat natuurlijk ook geen aarde aan de dijk brengt.

kelijk zien het Hof van Cassatie en de Raad van State blijkens een heel aantal arresten (71), hoewel toch ook niet steeds (72).

Een *vondst* is het anders wel in de mate dat ze uitdrukt dat de gelijkheid niet steeds gediend is met een identieke behandeling van ieder, maar ook met feitelijke verschillen rekening dient gehouden en deze zelfs kunnen of moeten gecorrigeerd worden (73); *nietszeggend* echter als men het daarbij laat, want dé vraag blijft: wie of wat is gelijk en wie of wat niet? M.a.w. welke criteria dienen we in acht te nemen om bepaalde situaties, subjecten, objecten, enz. als «gelijk» te beschouwen? Want twee of meer situaties zijn nooit volstrekt identiek; alleen kunnen ze in een bepaald opzicht, vanuit een bepaalde gezichtshoek, in een of ander aspect, op een of ander punt wel «gelijk» zijn, maar dan weer niet meer in een ander opzicht, enz. De vraag luidt dan anders: welk opzicht, welke gezichtshoek enz. zal men innemen? En dat wordt door plaats en tijd, in concreto gevuld. Dit is de «empty box» die wij boven reeds suggereerden. Daàrom kan zo'n algemeen beginsel best decennia lang in onze grondwet ingeschreven blijven, zonder dat het hoeft aangepast, ondanks zo'n uiteenlopende toepassingen. Je steekt er uiteindelijk in wat je wil dat er uitkomt. Zo werden bijv. noch het censitair of het meervoudig stemrecht, noch het aan de mannen voorbehouden stemrecht, noch de rekenkundige fiscale gelijkheid, noch het vóór honderd jaar geldend taalregime, in illo tempore, met art. 6 G.W. onbestaanbaar geacht (74). Ook de evolutie van de situatie van de vrouw t.a.v. de politieke en burgerlijke rechten is een van de mooiste voorbeelden hoe de gelijkheid naar tijd en omstandigheden kan verschillen (75).

Gelijkheid kan dus geenszins betekenen dat geen enkel onderscheid of differentiatie zou worden gemaakt. Alleen is het zo dat in een bepaald verband bepaalde onderscheidingen of differentiaties als geoorloofd worden beschouwd. En dit al of niet geoorloofd zijn hangt niet alleen van de rechtmatigheid van het doel dat door de bevoegde overheid door of bij het maken van het onderscheid wordt beoogd, maar ook van de verhouding die tussen het gemaakte onderscheid en dat (bij hypothese legitiem) doel bestaat.

(72) Ook in fiscale zaken: R.v.St., Lemmens t/ Gemeente Brosbeek, nr. 10. 675, 9 juni 1964; Arr. R.v.St., 1964, 571: Een belasting is willekeurig en dus in strijd met het gelijkheidsbeginsel wanneer het verschuldigd zijn van de belasting niet in kennelijk verband staat met de aard van de belasting noch met het doel van de belastingheffing. Dit ligt al min of meer in de lijn van het verder geciteerd criterium van het Europees Hof, het impliceert echter ook een zekere opportuniteitscontrole (een marginale?) waaraan het Hof van Cassatie zich meestal niet wil «bezondigen»: zie de tegengestelde beslissing van het Hof in een gelijkaardige zaak in Cass. 29 oct. 1968, in vorige noot vermeld.

(73) Of, enigszins anders: «certains inégalités de droit ne tendent d'ailleurs qu'à corriger des inégalités de fait», aldus E.H.R.M., Zaak betreffende enige aspecten..., 23 juli 1968, § 10; cfr. infra onder 2.3. en noot (83)

(74) A. MAST, *Het gelijkheidsbeginsel*, T.B.P., 1962, p. 132.

(75) Zie J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 516.

Hier ben ik al geestelijk bevrucht door de - nog ingewikkelde - formulering die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft opgesteld voor de interpretatie van art. 14 EVRM, en al meer dan eens heeft gehanteerd, waaruit trouwens mag blijken dat het «zonder enig onderscheid» of «sans aucune distinction» uit genoemd artikel wel met enige korrel zout mag worden genomen. Trouwens, het Engelse «without discrimination» geeft het beter weer : «Il importe donc de rechercher les critères qui permettent de déterminer si une distinction de traitement donnée ..., contrevient ou non à l'article 14. A ce sujet, la Cour suivant en cela les principes qui se dégagent de la pratique judiciaire d'un grand nombre d'Etats démocratiques, retient que l'égalité de traitement est violée, si la distinction manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une pareille justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, en égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques une distinction de traitement... ne doit pas seulement poursuivre un but légitime : l'article 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.» (76).

Deze laatste zinsnede brengt uitdrukkelijk het reeds ten overvloede geannonceerde (77) en door het Hof ook elders gehanteerde «proportionaliteitscriterium» te berde. Volgens dit criterium dient een ingevoerde beperking van de fundamentele (in het Verdrag gewaarborgde) rechten in verhouding te staan tot het (legitieme) doel. Hierover, inclusief de legitimiteit van het doel, heeft het Hof het laatste woord, zonder zich echter in de plaats van de bevoegde nationale overheden te stellen, die de keuze over de aan te wenden middelen behouden.

Hoger werd de toepassing van dit afdoende, maar niet te verregaande criterium ook voorgesteld als een controlemogelijkheid voor de rechter op uitgevaardigde beperkingen van het recht van aanplakking of colportage «in open lucht», en werd er tevens op gewezen dat dit overeenkomt met een vorm van «marginale toetsing» : het is inderdaad slechts wanneer hij niet redelijk is of wanneer het manifest is («clairement établi») dat hij niet in een redelijke proportionaliteit tot het doel staat, dat een maatregel (i.v.m. de gelijkheid : een onderscheid) niet geoorloofd is.

Volgens A. Mast komt dit alles -eens te meer- neer op het «algemeen belang» : «ik weet niet of van de door de wetgever ingestelde discriminatie veel meer kan worden gezegd dan dat zij wettig is wanneer zij door het algemeen belang is verantwoord en zij geen positief grondwettelijk voorschrift schendt» (78).

Maar ja, onze illusies over de mogelijkheid van een begripsbepaling van het «algemeen belang» hebben we ook al lang laten varen (79). Daaren-

(76) E.H.R.M., Zaak betreffende enige aspecten..., 23 juli 1968, § 10 ; hernomen in E.H.R.M., Nationaal Syndicaat..., 27 oct. 1975, § 46 ; vindplaatsen zie noot (70).

(77) Zie noten (24) en (65).

(78) A. MAST, *Het Gelijkheidsbeginsel*, p. 137 ; A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 452.

(79) Zie boven, 1.3. en noot (37)

boven : het gelijkheidsbeginsel is toch óók een «positief grondwettelijk voorschrift» zodat we mooi in een kringredenering vertoeven.

Het criterium zoals het Europees Hof het heeft omschreven lijkt theoretisch nauwelijks te kritiseren. Het klinkt in ieder geval al ietwat meer operationeel bruikbaar dan het refréintje van de gelijken en de ongelijken dat alleen maar de ware discussie verdoezelt. Nu word je tenminste gedwongen om de genomen optie te expliciteren door precies de grond van het ingevoerde onderscheid («discriminatie») aan te geven, het doel, en de middelen. M.a.w. men expliciteert ook de gezichtshoek van waaruit of het standpunt waarop men zich stelt en dat zal bepalen dat de enen als gelijken en de anderen als ongelijken zullen overkomen. (80)

Aan de andere kant blijft het betrokken beoordelingsbeginsel even vaag als omslachtig. Het geeft alleen een soort infrastructuur aan die een belangenafweging mogelijk maakt die meer controleerbaar is. Deze afweging is het die ik bedoelde bij het begin van dit punt 2.

Merkwaardig genoeg ben ik nu weer beland waar het in vorig punt 1 ook op uitgemond is, toen ik heb willen waarschuwen voor de toverhoed van de openbare orde (81). Hier hebben we gelijkaardige «blanket-termen» : een legitiem doel, een redelijke rechtvaardiging, een «rapport raisonnable de proportionnalité», de in een democratische samenleving algemeen heersende principes...

2.3. De gelijkheid m.b.t. de taal.

In de Universele Verklaring noch in het Europees Verdrag wordt een afzonderlijke taalvrijheid verkondigd zoals in België in art. 23 G.W. Wél wordt er gewag gemaakt van een verbod van discriminatie op grond van de taal, wat dan weer in de Belgische grondwet niet uitdrukkelijk voorkomt. Luidens art. 2 UVRM en art. 14 EVRM moet het genot van de gewaarborgde rechten en vrijheden verzekerd zijn «zonder enig onderscheid» o.m. op grond van de taal.

De Universele verklaring heeft, zoals reeds gezegd, een louter morele waarde. Voor het Europees Verdrag geldt het door het Europees Hof ontwikkelde proportionaliteitscriterium, dat het verbod van ieder onderscheid al onmiddellijk komt relativeren. Door de toepassing van dit crite-

(80) Het laat toe om bijv. zonder moeite de in de rechtspraak en rechtsleer aanvaarde stelling te rechtvaardigen dat, ondanks de principiële vrije en gelijke toegang tot de openbare ambten voor iedereen (tenminste in België de Belgen), toch zekere geschiktheidseisen bij de aanwerving kunnen worden gesteld, gegrond op het belang van de dienst en gemeten volgens «objectieve», d.i. voorafbepaalde en controleerbare, maatstaven, waarvan in een individueel geval zeker niet zomaar mag worden afgeweken ; bijv. R.v.St., *De Meyer t/ Belgische Staat*, nr. 11.634, 9 feb. 1966, *Arr. R.v.St.*, 1966, 124 ; R.v.St., *Kindt t/ Belgische Staat*, nr. 934, 12 juni 1951, *Arr. R.v.St.*, 1951, 361 ; J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 520 ; A. MAST, *Het Gelijkheidsbeginsel*, p. 133.

(81) Zie punt 2 en 3 van mijn bedenkingen onder 1.3.2.c.

rium zal men, rekening houdend met doel en middelen, tot een genuanceerde belangenafweging kunnen komen, wanneer het er op aankomt in een land als het onze bijv. het bestaan van de taalwetgeving te verantwoorden. Deze kan bijv. vaste verhoudingen in het taalkader van het bestuur vaststellen zodat bepaalde kandidaten voor bepaalde jobs worden geweigerd, alleen omdat zij niet tot de juiste taalrol behoren. Is dit geen discriminatie? De vraag stellen is ze beantwoorden. Hier is nl. duidelijk de taalgelijkheid op individueel en de taalgelijkheid op collectief niveau in het spel. Welnu, precies met het doel het taalevenwicht tussen de groepen, de gemeenschappen, te realiseren, zal in individuele gevallen, op grond van de taal van het individu, moeten «gediscrimineerd» worden (82).

Aldus gesteld, kan dat onderscheid, dat gegrond is op de taal, verantwoord worden als zijnde een maatregel die, gesteund op een objectieve en redelijke rechtvaardiging, aangezien hij een legitiem doel nastreeft, rekening houdend met de gevolgen, daarvoor aangepaste middelen aanwendt. Het legitiem doel is dan precies het herstel en de handhaving van de reële gelijkheid van de taalgroepen. Indien de gelijkheid van de kansen, volgens dewelke iedereen, althans theoretisch, gelijke kansen krijgt, maar daarom niet gelijke resultaten, omdat niet iedereen over dezelfde mogelijkheden geschikt, geen bevredigende gelijkheid oplevert, dan is een actiever bescherming nodig van diegenen die niet de kans gehad hebben hun kansen te realiseren. Zo kan een *wettelijke* «ongelijkheid» een *feitelijke* ongelijkheid trouwens corrigeren (83).

Concreet gesteld : indien de Nederlandstaligen niet hetzelfde sociaal-economische en kulturele gewicht in de schaal kunnen leggen als hun frans-talige medespelers, waardoor zij al vlug het onderspit delven, en de taalgelijkheid dan de ongelijkheid de vrije loop laat, dan is het aan de overheid om met aangepaste middelen, desnoods met dwang, dit evenwicht te herstellen. De gelijkheid kan dan verschijnen als een beperking van de vrijheid, althans van de vrijheid-ongebondenheid (84), nl. van de taalvrijheid. Hierover meer in volgend punt 3.

3. TAALVRIJHEID

Dit is een typisch Belgisch fenomeen. Het is geen Recht van de Mens, zelfs geen Recht van de Europeër, doch slechts een Recht (of «vrijheid») van de Belg (85).

(82) A. MAST, *Het gelijkheidsbeginsel*, p. 135.

(83) Cfr. supra onder 2.2. en noot (73)

(84) Geïnspireerd aan E. VAN CAUWELAERT, *Taalvrijheid ?! Een kritische motivering van de taalwetgeving*, Antwerpen, 1971, p. 62 e.v.

(85) Idem supra onder 2.3.

3.1. Het Europees Verdrag en onze Grondwet over taalvrijheid.

a. Zoals reeds gemeld, bevatten noch de Universele Verklaring noch het Europees Verdrag een artikel voor de regeling van het taalgebruik. Zo oordeelde het Europees Hof in het taalrrest van 28 juli 1968 : «La Cour constate que là où les Parties contractantes ont voulu reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction des droits spécifiques dans le domaine de l'emploi d'une langue ou de sa compréhension, comme à l'article 5 § 2 et à l'article 6 § 3 (a) et (e) de la Convention, elles l'ont clairement précisé dans le texte» (86). Art. 14 EVRM kan daartoe niet worden ingeroepen. Toch moet verdedigd worden dat de taalvrijheid wel beschermd wordt, ook krachtens het Europees Verdrag, telkens zij samenhangt met het wezen van een wel expliciet bepaald recht.

Zo zou o.m. de eerbiediging van het privé- en gezinsleven, van het domicilie en van de briefwisseling (art. 8,1 EVRM) onverenigbaar zijn met de verplichting, door de overheid opgelegd, om een bepaalde taal te gebruiken in zuiver privé-aangelegenheden als bedoeld in deze bepaling, aldus Mast (87). Toch kan dit m.i. alleen maar staande gehouden worden als een dergelijk optreden van het openbaar gezag luidens art. 8,2 EVRM geen maatregel is die «in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen».

Welnu, dat lijkt mij het geval te zijn voor de vrijheid van meningsuiting : indien men de vrijheid heeft zijn mening te uiten, dan wil dit zeggen dat men daarvoor de taal van zijn keuze kan gebruiken. Hier ook verschijnt de taalvrijheid als een evident corrolarium van de expressievrijheid (88). Een regeling zou dus alleen kunnen verantwoord worden als ze kan steunen op het vermaarde tweede lid van art. 10 EVRM, grotendeels analoog aan het hiervoor geciteerde tweede lid van art. 8 EVRM. Op dit punt zou de discussie zich dan toespitsen indien men de kwestieuze gemeentebesluiten van Overijse en Mol aan de hand van het Europees Verdrag zou willen bevechten. Zij kunnen ontegensprekelijk de expressievrijheid van anderstaligen terdege beknotten. Maar zover hoeft men eigenlijk niet te lopen, want er is ook nog onze grondwet.

b. Art. 3bis van de grondwet : «België omvat vier taalgebieden : het Nederlands taalgebied, het Frans taalgebied, het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en het Duits taalgebied.»

(86) E.H.R.M., Zaak betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs, 23 juli 1968, § 11 ; in casu heeft art. 2 van het Protocol geen specifiek recht m.b.t. de onderwijstaal in het leven geroepen, aangezien het niet uitdrukkelijk is voorzien.

(87) A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 535.

(88) Idem supra onder 1.2. en noot (33 bis).

Art. 23 G.W. : «Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij ; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbare gezag en voor gerechtszaken.»

Art. 59 bis, § 3 G.W. : «Bovendien regelen de cultuurraden, bij uitsluiting van de wetgever, ieder wat hen betreft, bij decreet, het gebruik van de talen voor : 1° de bestuurszaken, 2° het onderwijs in de door de overheid ingestelde gesubsidieerde of erkende inrichtingen ; 3° de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.»

Bij de opstelling van art. 23 zijn destijds in het Nationaal Congres niet veel woorden gevallen. Op te merken is wel dat men hiermee zeker niet de gelijkwaardigheid van beide landstalen heeft willen consacreran, dan wel de mogelijkheid tot regeling van het taalgebruik voor handelingen van het openbaar gezag, luidens de woorden van de indiener van het amendement, Raikem, omdat voor die handelingen er slechts één taal mag gebruikt worden (het Frans natuurlijk ! «sauf la traduction à y ajouter dans les cas nécessaires».) Een gelijkaardige motivering bestond voor de mogelijke regeling het taalgebruik in gerechtszaken : dit om te voorkomen dat tweetalige advocaten (de Vlamingen) het leven van hun franstalige collega's al te zuur zouden maken (89). De wet moest dus de kans krijgen om ook dit te regelen ! Sindsdien werd gelukkig al een hele afstand afgelegd (90). De taalvrijheid is de regel ; de regeling de uitzondering (91). En uitzonderingen dienen restrictief geïnterpreteerd te worden.

Dit werd ook door de rechtspraak van de Raad van State al bevestigd (92). Toch werden de «handelingen van het openbaar gezag» vrij ruim geïnterpreteerd door de wetgever bij het tot standbrengen van de taalwetgeving, zodat zelfs de taal in het onderwijs en het bedrijfsleven werd geregeld. Dit werd pas in 1970 in art. 59bis § 3, 2° en 3° grondwettelijk mogelijk, maar dan bij decreet door de Cultuurraden. Dit artikel heeft dus de werkelijke draagwijdte van art. 23 nog verder beperkt, zonder de waarde ervan te veranderen door de regeling van het taalgebruik nu ook mogelijk te maken voor «2° onderwijs...» en «3° De sociale betrekkingen...» (93). Dat dit thans

(89) E. HUYTTENS, *Le Congrès National*, I, p. 667-668 ; deze opvatting lijkt in frankofone middens nog lang niet uitgewoed ; zie bijv. M. VAN HAEGENDOREN, in *De Standaard*, 31 maart 1978.

(90) Voor een beknopt overzicht, zie J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 508-511.

(91) Cfr. Pandectes Belges, *V¹ Langues légales usitées en Belgique*, nr. 10, p. 846 : «Puisque la liberté des langues est la règle générale et la réglementation par voie légale, la stricte exception...».

(92) Zie bijv. R.v.St., Stad Oostende t/Belgische Staat, nr. 3102, 27 jan. 1954, *Arr.R.v.St.*, 1954, 126 ; krachtens het bij art. 23 gehuldigd principe der taalvrijheid moeten de wetten die het taalgebruik regelen, restrictief worden uitgelegd.

(93) Alleen de «bestuurszaken» komen in feite volledig overeen met de «handelingen van het openbaar gezag». In ieder geval zijn het dezelfde bestuurszaken als die reeds werden bedoeld, vóór art. 59bis er was, door de wet van 2 aug. 1963, gecoördineerd bij K.B. 18 juli 1966, zo schrijft P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution 1968-71*, Brussel, 1972, nr. 131.

door de cultuurraad kan geschieden brengt mee dat er in de verschillende delen van het land verschillende regelingen ontstaan. Deze situatie doet sommige franstaligen blijkbaar huiveren (94). En ja, denken we al maar aan het taaldecreet van 19 juli 1973 en de hetze die daarrond aan franstalige zijde gevoerd werd.

Dat de taalvrijheid de regel, en de regeling ervan de uitzondering vormt kan trouwens worden betwist. Men kan inderdaad beweren dat het wetgevend optreden van de overheid inzake taalgebruik geen uitzonderingswetgeving deed ontstaan. Wanneer de wetgever hier regelend optreedt, voert hij de grondwet uit en maakt hij geen uitzonderingen (95).

Persoonlijk zou ik dat t.a.v. art. 23 G.W. niet verdedigen, aangezien dat artikel slechts de mogelijkheid voorziet om het taalgebruik te regelen- en daarom precies stricte voorwaarden stelt- maar niet de wenselijkheid daarvan of een opdracht aan de wetgever daarvoor aangeeft. Maar de situatie is m.i. wel veranderd door de toevoeging van art. 59bis, -§3 G.W., dat *niet* in die restrictieve bewoordingen van art. 23 G.W. is geredigeerd en er als even grondwettelijke norm op dezelfde hoogte mee staat. Een restrictieve opvatting over het toepassingsgebied van de taalregeling lijkt mij op grond hiervan derhalve voorbijgestreefd.

Voor deze stelling kan daarenboven steun gevonden worden in het nieuwe art. 3bis G.W. dat de indeling van België in taalgebieden vastlegt. In dit artikel heeft de grondwet nu zélf de officiële taal bepaald, waardoor de bevoegdheid van de wetgever uit art. 23 G.W. beperkt werd (95 bis).

Op te merken valt wel dat de regeling van de taal, indien ze grondwettelijk mogelijk is, alleen door een wet, respectievelijk een decreet kan geschieden en dus bijvoorbeeld niet door een gemeentebesluit, tenzij dit zou kunnen steunen op een wet of decreet terzake. Zelfs indien derhalve bijv. verkiezingspropaganda een bestuurszaak zou zijn, dan nog kan het taalgebruik daarvan niet wettig door een gemeenteverordening worden gereguleerd, doch slechts door een decreet (art. 59bis, -§ 3, 1° G.W.) (96), tenzij het als bestuurszaak onder het toepassingsveld van de Wet van 1966 op het gebruik van talen in bestuurszaken zou vallen en de daarin vervatte regeling de gemeente bevoegd zou maken.

Blijft echter de vraag of op grond van een wet of decreet dat op zich de regeling van de taal niet op het oog heeft, zoals de decreten van 14 dec. 1789 en 16-24 aug. 1790, die aan de gemeente een algemene politiebevoegdheid toekennen, door de gemeentelijke overheid een maatregel kan getrof-

(94) «Liberté d'expression, liberté d'emploi des langues,... ces libertés ne sont-elles pas appelées à être différemment comprises pour les ressortissants de ce pays ?», aldus F. DELPEREE, *Libres propos sur la liberté d'expression*, p. 13.

(95) Aldus W. VAN RUYSDAEL, *Was het optreden van de burgemeester van Overijse ongrondwettelijk ?*, in *De Brusselse Post*, 15 mei 1977, p. 3.

(95 bis) Cfr. *Heeft Vilvoorde de grondwet achter zich ?*, in *De Standaard*, 13 jan. 1978, p. 3 : zie verder onder B. 1.5.

(96) Vandaar de voorstellen van decreet die reeds terzake werden opgesteld en worden vermeld onder B. 4.

fen worden, die het taalgebruik regelt, ook al is dat in het kader van de openbare orde. Daarop kom ik verder terug waar ik op basis van de algemene uiteenzetting de concrete gemeentebesluiten poog te evalueren.

3.2. Taalvrijheid en Taalgelijkheid.

De uitgebreide taalwetgeving die thans bestaat wordt door mening franstalige met lede ogen bekeken als zou zij nl., steeds meer en meer, inbreuk plegen op zijn zo hooggeprezen taalvrijheid (96bis). Deze wordt dan meer en meer overschaduwed door de gelijkheid (96ter).

De enige vraag daarbij luidt welke soort vrijheid dit is en wie daarbij gebaat is, want zolang de wetgever oordeelde dat met de grondwettelijke regel van de taalvrijheid kon worden volstaan was het administratief beleid heel zeker veel eenvoudiger dan nu, maar het gelijkheidsbeginsel werd schromelijk miskend (97).

E. Van Cauwelaert behandelt dit uitvoerig in zijn kritische motivering van de taalwetgeving. De taalvrijheid, zoals de franstaligen die opvatten, zo schrijft hij, betekent «de totale afwezigheid van elke beperkende overheidstussenkomst, ook wanneer dit de feitelijke gelijkheid onder de burger in het gedrang brengt» (97bis).

Vrijheid, aldus opgevat, impliceert m.a.w. slechts de gelijkheid van kansen met de beste resultaten voor de sterkste. De uitslag van de competitie is dan het resultaat van een ingewikkeld spel van sociologische en andere invloeden, die in de hypothese van «taalvrijheid» ongeremd werken: economische macht, sociale stand, culturele ontwikkeling, prestige van de taal, persoonlijkheid van de spreker, eentaligheid of meertaligheid van de concurrenten, enz.. We denken hier aan een hele reeks «wetten» (98) zoals de wet van de «aanwijzing van het milieu», de wet van het aantal, de wet van de sociale ascendentie, de wet van het meesterschap van de eentalige, de wet van de koopkracht van een taal, van de inertie, enz. die alle in wisselende verhoudingen kunnen spelen zodat nu eens de ene dan weer de andere de sterkste invloed kan laten gelden.

Door het vrij spel van deze krachten heeft in België meer dan een eeuw in feite taalongelijkheid en -discriminatie bestaan, in naam van de taalvrijheid. Welnu, deze ongelijkheid kan slechts door een actief overheidsingrijpen, via aangepaste wetten worden weggewerkt. Alzo wordt de individuele vrijheid, in de zin van vrijheid-ongebondenheid, ingedijkt, ten voordele van het evenwicht tussen de gemeenschappen. Deze laatste streven

(96 bis) Idem onder 3.1. en noot (89).

(96 ter) P. WIGNY, *Propos Constitutionnels*, Brussel, 1963, p. 156.

(97) A. MAST, *Het Gelijkheidsbeginsel*, p. 137.

(97 bis) E. VAN CAUWELAERT, *Taalvrijheid ?! Een kritische motivering van de taalwetgeving*, Antwerpen, 1971, p. 10.

(98) E. VAN CAUWELAERT, *Taalvrijheid*, p. 108.

ieder een taalhomogeniteit na die door de wet wordt bevestigd en beschermd. Dit heeft in België geleid tot de cultuurautonomie.

Dit alles kan gefundeerd worden door een aantal filosofische beschouwingen over het wezen en de functie van de taal. E. Van Cauwelaert ontwikkelt deze uitvoerig. Eigenlijk kan men dit zeer eenvoudig doen aanvoelen.

De taal is gemeenschappelijk goed dat wij opbouwen samen met een hele gemeenschap, dat ons in staat stelt onze eigen gedachten te vormen en te communiceren aan anderen. De taal behoort tot de sociale orde. Zij kan dus niet het voorwerp zijn van een louter individueel recht. Het is een gemeenschappelijk bezit, dat voor de hele groep bestemd is. Ze maakt cultuurvorming mogelijk en ze is zelf een stukje cultuur. Door de taal voltrekt zich grotendeels de menselijke vorming, o.m. via het onderwijs. Welnu, een onbeheerst, ongelimiteerd, niet overdacht en niet geregeld gebruik van verschillende talen door elkaar kan zeer nefaste gevolgen hebben, zo blijkt uit een heel aantal studies, aangehaald door Van Cauwelaert. In zulke situatie kent men geen enkele taal goed, met alle nadelige effecten qua uitdrukingsvermogen en intelligentie op cultureel en intellectueel niveau...

Welnu, hier is dan toch ruimte voor een regelend ingrijpen van de overheid, in «het algemeen belang», voor «het algemeen welzijn» of «de openbare orde». Dit is dan niet zozeer een politieke keuze die moet gemaakt worden tussen vrijheid en beperking en hoever die beperking moet gaan, maar wel in dit land vooral een politieke strijd om de verplaatsing van het machtsevenwicht tussen de taalgemeenschappen of tenminste tussen hun overtuigde of (partij) politiek georganiseerde groepen.

B. OPTREDEN VAN DE BEVOEGDE OVERHEDEN

Hieronder worden de voornaamste bevoegdheidsgronden aangegeven waarop de gemeente zich kan steunen om binnen het in A. geschetste kader van constitutioneel beschermde rechten en vrijheden de aanplakking te reglementeren, met een toepassing op de voorliggende gemeente-besluiten. Daarna wordt terloops ook de bevoegdheid van provincie en koning terzake vermeld. Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijkheid voor de cultuurraad om hier normerend op te treden (99).

(99) Specifieke reglementeringsbevoegdheden met het oog op de «welstand», ruimtelijke ordening en stedenbouw, de veiligheid e.d. werden buiten beschouwing gelaten. Daarvoor verwijzen wij naar de uitvoerige behandeling in het Administratief Lexicon onder het trefwoord «Aanplakking» en de handige brochure van de Vereniging van Belgische Steden en gemeenten met als titel : «Reglementering van de aanplakking en de reclame.»

1. De gemeentelijke overheid. Bespreking van de betrokken politiebepalingen.

1.1. De gemeenten kunnen op hun algemene *politiebevoegdheid* steunen ; deze vloeit voort uit volgende wetteksten :

1. Art. 50 van het decreet van 14 dec. 1789. dat aan het gemeentegezag opdraagt : «het verzekeren aan de inwoners van het voordeel van een goed bestuur, namelijk de reinheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op de straten en de openbare pleinen en gebouwen.»
2. Art. 3 van het decreet van 16-24 aug. 1790 op de rechterlijke organisatie, dat aan de gemeentebesturen toevertrouwt :
«1° alles wat de veiligheid en het gemak van het verkeer (99bis) aangaat op de straten, kaden, pleinen en openbare wegen ; (...)
2° de zorg om te betuigen en te bestraffen het verstoren van de openbare rust, (...);»
3. Art. 46 van het decreet van 19-22 juli 1971 op de organisatie van een gemeentelijke en correctionele politie, dat de gemeente toestaat met het oog daarop verordeningen uit te vaardigen.

De bevoegdheid die de gemeenten hieruit putten om de aanplakking te reglementeren op de openbare plaatsen wordt geenszins beperkt door de Besluitwet van 25 dec. 1945 tot verbod van aanplakking op andere dan door de gemeenten aangeduide of door de eigenaar van het betreffende goed toegestane plaatsen, noch door het K.B. van 14 dec. 1959 op de aanplakking en de reclame (100).

1.2. In de Gemeentewet worden de *gemeentelijke organen* aangeduid die de betrokken maatregelen kunnen treffen :

a. *De Gemeenteraad* :

Art. 78 Gem. W. : «De *gemeenteraad* maakt de (...) gemeentelijke politieverordeningen. Die reglementen en verordeningen mogen niet in strijd zijn met de wetten of met de verordeningen van algemeen of provinciaal bestuur.»

De gemeentelijke politieverordeningen hebben de handhaving van de openbare veiligheid, rust en salubriteit in de gemeente tot voorwerp. De werkingssfeer van de gemeentelijke politie wordt in de eerste plaats afgebakend door het geciteerd art. 3 van het decreet van 12-24 aug. 1790 (101).

(99bis) Art. 10, § 2 van wet van 15 april 1964 heeft echter de «veiligheid en het gemak van het verkeer» aan de gemeentelijke politiezorg onttrokken in zover daarbij de maatregelen worden bedoeld die van *blijvende of periodieke* aard zijn. Die veiligheid en het gemak van het verkeer blijven dus onder de plaatselijke overheid ressorteren wat de toestanden betreft die noch van blijvende, noch van periodieke aard zijn. (A. MAST, *Administratief Recht*, nr. 358). (100) Cass., 15 mei 1961, *Pas.*, 1961, I, 983 ; Cass., 11 mei 1971, *Arr. Cass.*, 1971, 909 ; Cass., 20 sept. 1971, *Arr. Cass.*, 1972, 65 ; R.v.St., N.V. Drukkerij en Publiciteit Bernaerts t/Stad Mechelen, nr. 8336, 10 jan. 1961, *Arr. R.v.St.*, 1961, 29 ; R.v.St., Monier t/Gemeente Elsene, nr. 8998, 30 nov. 1961, *Arr. R.v.St.*, 1961, 1083.

(101) A. MAST, *Administratief Recht*, nr. 356-357.

b. Het college van burgemeester en schepenen :

1. Art. 90 Gem. W. : «Het college van burgemeester en schepenen is belast met :

1° De uitvoering van de wetten en van de besluiten van algemeen bestuur, alsmede van de verordeningen en besluiten van de provincieraad of van de bestendige deputatie van de provincieraad, wanneer zulks bepaaldelijk aan het college is opgedragen ; (...)

2. Art. 97 Gem. W. : «De politie over de vertoningen behoort aan het college van burgemeester en schepenen ; het kan in buitengewone omstandigheden elke vertoning verbieden ten einde de openbare rust te handhaven. Dit college voert de verordeningen van de gemeenteraad uit voor alles wat de vertoningen betreft. De raad waakt tegen het geven van vertoningen die strijdig zijn met de openbare orde.» (102)

c. De Burgemeester.

1. Art. 90 voorlaatste lid Gem. W. : «De burgemeester is belast met de uitvoering van de wetten en van de besluiten van het algemeen bestuur, alsmede van de besluiten en verordeningen van de provincieraad of van de bestendige deputatie, tenzij zulks uitdrukkelijk aan het college of aan de gemeenteraad is opgedragen. Hij is in het bijzonder belast met de uitvoering van de politiewetten en politieverordeningen. Hij kan echter, onder zijn verantwoordelijkheid, zijn bevoegdheid geheel of ten dele overdragen aan een van zijn schepenen.»

Op grond hiervan mag de burgemeester rechtstreeks ingrijpen met het oog op de uitvoering van de sub 1. en 2. vermelde decreten ; hij behoeft dus geen voorafgaande politieverordening om te kunnen optreden (103).

2. Art. 94 Gem. W. : «In geval van oproer, kwaadwillige samscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken, onder verplichting om daarvan onverwijld aan de gemeenteraad kennis te geven en onmiddellijk een afschrift daarvan aan de provinciegouverneur te zenden, met opgave van de redenen waarom hij heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden. De uitvoering kan door de goeverneur worden geschorst. Die verordeningen vervallen dadelijk, indien zij door de raad in de eerstvolgende vergadering niet worden bekrachtigd.»

1.3. Inzake aanplakking moet de *Besluitwet van 29 dec. 1945* nog worden vermeld. Deze bepaalt in art. 1, dat de aanplakking onder gelijk welke vorm slechts toegelaten is op de door de gemeentelijke overheid aangeduide plaatsen of met schriftelijke, voorafgaandelijke toestemming van de eigenaar.

(102) Zie de toelichting in A. MAST, *id.*, nr. 371.

(103) A. MAST, *o.c.*, nr. 377.

Deze besluitwet vormt een mooi voorbeeld van een toegelaten regelende beperking aan de vrijheid van meningsuiting, in de mate de voor aanplakking bestemde plaatsen niet belachelijk zeldzaam zijn.

1.4. Laat ik eraan herinneren dat de bevoegdheid van de gemeente om voor de handhaving van de openbare orde beperkte perkingen op het recht van aanplakking door te voeren, *niet* mag leiden tot het *op zijn kop* zetten van de normale hiërarchie der normen, volgens welke de grondwet boven de wet (waaronder de decreten onder 1.1. genoemd) staat en niet omgekeerd ! (104)

1.5. En daarover handelt nu de hele discussie i.v.m. *de kwestieuze besluiten*.

1. OVERIJSE

De eerste politieverordening van 29 maart 1977, uitgevaardigd door de burgemeester op grond van bovenvermelde wetteksten, voert een regelende maatregel in t.a.v. de aanplakking. Deze wordt niet geheel verboden : maar is slechts toegelaten als die plaatsen voldoende aanplakking toelaten, zoals ik hoger reeds betoogd heb. Daarenboven dient het gelijkheidsbeginsel gerespecteerd te worden, d.w.z. dat iedereen dan ook zonder discriminatie, op de bestemde plaatsen kan aanspraak maken. Dit dient des te meer beklemtoond te worden dat in casu de aanplakking niet zélf mag gebeuren, maar door het gemeentepersoneel wordt aangeplakt. Dit is een modaliteit die al naar een soort voorafgaandelijke vergunning overhelt. Het is het gemeentebestuur niet toegelaten op grond van de inhoud van de aangeboden affiches te discrimineren (105), maar daarbij is het de vraag in hoever dit in feite kan gecontroleerd worden (106). Alle plakmateriaal, ook ander dan verkiezingsmateriaal, afgeleverd op het gemeentehuis, zou dus moeten aangeplakt worden, ook al gaat het om een regeling n.a.v. de verkiezingen en dus in de eerste plaats over verkiezingsmateriaal.

De aanplakplaatsen zullen gelijkmatig worden verdeeld onder de verschillende nederlandstalige lijsten. Voor het overige moet elke mening aan bod kunnen komen. Het enige criterium op basis waarvan geselecteerd zal worden, dat wél vermeld wordt, is de taal van het aan te plakken materiaal (en van de betrokken lijst).

Afgezien van de vraag hoe zal uitgemaakt worden of een affiche nederlandstalig is dan wel franstalig, wanneer er bv. alleen een foto, een naam of

(104) Zie bedenking 1 onder A. 1.3.2 en noot (60 bis).

(105) Cfr. A. ALÉN, *Is het vereisen.....*, p. 115.

(106) Gevaarlijk zijn de woorden van het Hof van Cassatie in een analoge context dat de «mogelijkheid van misbreuk niet volstaat om dergelijk reglement ongrondwettelijk te verklaren ; Cass., 18 jan. 1892, *Pas.*, I, 86 ; cfr. id., p. 123.

een nummer op voorkomt, en of een lijst nederlands- dan wel franstalig is, stelt zich de vraag in hoever zulk onderscheid op basis van de taal grondwettelijk toelaatbaar is.

Aspect Meningsuiting

Over het algemeen zou kunnen aangevoerd worden dat de taal niet zomaar een kleedje is waarin onze meningen naar buiten treden en dat dus even goed door een ander kan vervangen worden, maar dat ze integendeel een wezenlijk aspect van de meningsvorming en -uiting vormt. Zelfs zonder expliciete grondwettelijke tekst zou, zoals in het Europees Verdrag het geval is, de taalvrijheid dan toch als een corrolarium van de expressievrijheid moeten beschermd worden (107).

Daartegenover staat dat propaganda een speciale vorm van meningsuiting is, die niet een louter communicatieve bedoeling heeft, maar eerder een persuasieve functie heeft, in die zin dat ze door inslaande afbeeldingen of slogans bij de kijker sympathie en aanhankelijkheid wil opwekken.

Dit betekent dat het normaal geen enkel probleem moet zijn om de weinige woorden die erin voorkomen op een passende wijze te vertalen. Toch zijn ook hier bepaalde vormen van taaleigen die niet vertaalbaar zijn. Het is m.i. dan ook niet te verdedigen. De ruime bewoordingen van art. 10 EVRM en vooral art. 14 G.W., althans op zich bekeken, laten dat niet toe. Hoger hebben we zelfs de taalvrijheid onder de expressievrijheid gecatalogeerd (onder A.1.2).

Aspect Gelijkheid.

Dit lijkt op 't eerste gezicht zelfs een loutere toepassing van het gelijkheidsbeginsel, nl. dat iedereen een expressievrijheid heeft, ongeacht zijn taal. Zo vinden we het uitdrukkelijk in art. 14 EVRM : «zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals taal». Art. 6bis G.W. spreekt ook van «zonder discriminatie».

Maar nu heb ik hoger gemeld dat dit «without discrimination» van het Europees Verdrag niet betekent dat er geen enkel onderscheid zou mogen worden gemaakt. Ik heb trouwens gepleit voor de operationalisering van het gelijkheidsbeginsel aan de hand van het proportionaliteitscriterium. (zie A.2.2.). Er dient voor het gegeven onderscheid dan slechts een objectieve en redelijke verantwoording te zijn, d.w.z. een legitiem doel en redelijk-in-proportie-staande middelen.

In casu is het m.i. ongetwijfeld een legitiem doel het eentalig karakter van een ingevolge art. 3bis G.W. tot een eentalig taalgebied behorende gemeente te vrijwaren. Te meer daar op deze wijze de feitelijke gelijkheid

(107) Zie boven onder A.3.1.

precies zou kunnen worden hersteld, die ook op het vlak van de groep en de gemeenschappen kan worden bekeken (zie hoger onder A.2.3.).

Staat het gehanteerde middel, nl. verbieden van iedere franstalige propaganda, echter wel in verhouding tot het beoogde doel ? Het antwoord op deze vraag hangt mede af van andere grondwetsbepalingen. In casu is het middel echter op zich krachtens andere bepalingen dan het gelijkheidsbeginsel-voorzover deze bepalingen van mekaar te scheiden zijn- niet grondwettelijk, ook al is het doel in overeenstemming met de grondwet, krachtens een andere bepaling ervan, nl. art.3 bis G.W.

Afgezien hiervan dient het middel m.i. echter op zich grondwettelijk te zijn. Is het dat wel in casu ? Het lijkt erop van niet, als men het in strijd acht met de meningsvrijheid (zoals boven gesteld) of met de taalvrijheid (zoals onder), wat verdedigbaar is.

Maar men kan verder gaan en stellen dat het gelijkheidsbeginsel een opdracht is aan de overheid om de gelijkheid niet alleen op het individuele, maar ook op het collectieve vlak van de gemeenschappen te bewaren of te herstellen. Zo heb ik het hoger reeds gesteld. Een wettelijke «ongelijkheid» moet in bepaalde gevallen een feitelijke «ongelijkheid» corrigeren. Alleen zó kan in bepaalde gevallen de grondwettelijke gelijkheid gerealiseerd worden. M.a.w. om de grondwet te kunnen realiseren (de gelijkheid en de gaafheid van het Nederlands taalgebied) wordt ze in casu op een ander punt mogelijk geschonden (meningsvrijheid of taalvrijheid). De juridisch-technische argumenten zijn dan in evenwicht, zodat ik het betrokken besluit uit dien hoofde niet ontoelaatbaar acht.

Aspect Taalvrijheid.

Maar het voor genoemd legitiem doel gehanteerde middel heeft nog met een ander expliciet grondwetsartikel af te rekenen : art. 23 G.W. Verkiezingspropaganda is geen handeling van het openbaar gezag en de taal ervan kan dus niet worden geregeld ; het zou dan trouwens toch bij wet dienen te geschieden (Art. 23 G.W.). Ook indien het onder het mogelijks ruimer op te vatten begrip «bestuurszaken» zou vallen, dan nog zou de regeling bij decreet moeten gebeuren (art. 59bis, § 3, 1°G.W.).

Een gemeentebesluit kan dat niet. Opmerkenswaardig is nu dat dit artikel in geen enkel schorsingsbesluit van de gouverneur werd vernoemd, terwijl het voor de stelling van de ongrondwettelijkheid toch het duidelijkste argument lijkt.

De enige mogelijkheid voor de gemeente bestaat erin steun te zoeken in de Wet van 1966 op het gebruik van talen in bestuurszaken. In Overijse heeft men die menen te vinden in art. 11, §1 en art. 12, zoals in het *tweede* besluit.

Dit laatste werd echter verkeerdelijk door het College van B. en S. getroffen ; het heeft volgens art. 90, 1° Gem.W. immers slechts de bevoegdheid als het een uitdrukkelijke opdracht daartoe gekregen heeft. Daarenboven is verkiezingspropaganda m.i. niet onder «bestuurszaken» onder te bren-

gen (107bis), ook al moet dit begrip niet restrictief (107ter) geïntepreteerd worden (108). De omstandigheid dat alle propaganda slechts door het gemeentepersoneel mag worden aangebracht, doet hieraan geen afbreuk. Propaganda blijft immers essentieel een meningsuiting van privépersonen of -groepen die de overheid niet kan monopoliseren.

Aspect Handhaving van de openbare orde.

Het derde besluit is nagenoeg een letterlijke herneming van het eerste, op de motivering na, die een nieuw element bevat : het zijn nl. de Franse aanplakbrieven die de openbare orde verstoren, zodat het wél toegelaten zou zijn deze alleen te verbieden.

Inderdaad wordt meestal aangenomen dat met het oog op de openbare orde zelfs preventieve maatregelen, zoals een verbod, mogelijk zijn, op voorwaarde dat het verbod beperkt is, ook al is in de grondwet van zulke bepalingen geen sprake en moeten wij waarschuwen voor al te grove uitbreidingen die de normale hiërarchie van de normen op zijn kop zetten om de alleenzalmakende openbare orde te dienen (zie hoger, onder A.1.3.2.).

Maar in de mate dat we aannemen dat geen enkele vrijheid absoluut is en de handhaving van de openbare orde precies de bescherming van andere vrijheden of vrijheden van andere personen op het oog heeft en de ene in het voordeel van de andere beperkt kan worden, is zulk verbod aanvaardbaar. Dit verbod mag dan wel niet verder gaan dan voor de handhaving van de openbare orde nodig is.

Welnu, franstalige aanplakking kan de openbare orde verstoren (108bis), zeker indien we daaronder o.m. het eentalige karakter van een gemeente rekenen dat in art. 3bis G.W. is vastgelegd. Alsdan is het niet ongrondwettelijk slechts die provocerende franstalige aanplakking te verbieden. Na de eerste verordening is dit zeker te verdedigen, maar de vraag is of de burgemeester zélf door het uitvaardigen ervan, de openbare orde en rust niet heeft verstoord ! Dit alles veronderstelt een opportunitetsoordeel, dat aan de zijde van de gouverneur of toezichhoudende overheid anders kan liggen dan bij de burgemeester, wat in casu het geval was.

(107 bis) Cfr. advies 4526 II N van 7 juli 1977 van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht : verkiezingspropaganda van een particulier is geen handeling van een overheid of van een orgaan van een openbare dienst in de zin van art. 1 van de W. 1966 ; ook de politieke partijen vallen niet onder het toepassingsgebied van die wet : zie advies 4542/II/N van 7 april 1977. (107 ter) Wat tegen een verspreide opvatting ingaat, maar niettemin verdedigbaar is : zie hoger A.3.1.b en noot (95).

(108) Kiespropaganda, ook door het gemeentepersoneel aangebracht, kan ik dus moeilijk een kontrakt tussen het openbaar bestuur en de bevolking noemen, zoals bijv. in *Vraagtekens achter een gouverneur 't Pallieterke*, 14 april 1977.

(108 bis) Cfr. de toelichting bij het Voorstel van Decreet houdende regeling van het taalgebruik op de borden ter beschikking gesteld door de gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten van de staat, de provincie en de gemeenten en door de natuurlijke personen en de rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst, ingediend door M. Coppieters op 20 mei 1977 (cfr. infra, onder 4.1.).

Of nog, de openbare orde met al wat ze in concreto kan inhouden, is een wettig doel. Over de redelijkheid van het middel kan men dan weer van mening verschillen (cfr. supra).

Dat een -beperkt, nl. slechts voor drie dagen geldig- verbod van aanplakking, ook door de goeverneur, algemeen wordt aanvaard, blijkt uit de vierde politieverordening, die elke aanplakking nog verder verbiedt, zowel nederlands- als franstalige. Toen was het centrum van Overijse reeds in een strijdveld herschepen.

2. MOL

Het ene burgemeestersbesluit van Mol steunt ook op de plicht van de burgemeester om bij ontstentenis van een reglement van de gemeenteraad de algemene politiewetten van 14 dec. 1789 en 16-24 aug. 1790 uit te voeren (art. 90 Gem.W.). In casu wordt ook het aanbrengen van andere dan nederlandstalige affiches een gevaar genoemd voor de openbare orde en rust en derhalve resoluut verboden. Hier lag het opportunitetsoordeel van de goeverneur klaarblijkelijk wel in de lijn van dat van de burgemeester, gezien de afwezigheid van enige schorsing.

3. VILVOORDE

Hier liggen de zaken geheel anders. De aanplakking op andere dan stedelijke aanplakborden werd immers niet verboden ; zelfs op de stedelijke borden komen alle partijen aan bod, ook de franstalige met een partijsecretariaat in de stad. Het grote verschil zit hem hierin dat die aanplakking door de gegadigden zélf en niet door gemeentepersoneel geschiedt.

Alleen wat door de gemeente zelf wordt aangeplakt, dient nederlandstalig te zijn ook al zou het betrokken besluit ruimer kunnen geïnterpreteerd worden. Dezelfde goeverneur als die de besluiten van Overijse geschorst heeft, zag dan ook geen aanleiding om ook het besluit van Vilvoorde te schorsen, zich steunend op een advies van dezelfde minister van Binnenlandse zaken, die tegen de burgemeester van Overijse was opgetreden.

Aspect Taalgebied.

Dat verschil van concrete context tussen Overijse, waar slechts aanplakking via de gemeentelijke diensten op de gemeentelijke borden toegelaten was, en Vilvoorde, waar benevens de stedelijke borden, waarop de particulieren mochten plakken, ook andere borden toegelaten waren, is de enig mogelijke verklaring van de hoger (zie I.3) geciteerde verrassende passussen uit genoemd advies.

Dit advies steunt zich in erg categorische en algemene bewoordingen op art. 3bis G.W., zodat de vraag zich stelt in hoever inderdaad hierdoor geen totale ommekeer in de houding van de goeverneur en de Minister kan onderkend worden.

Hoe aanlokkelijk ook, toch blijkt het mij voortvarend om zulke strenge gevolgen uit art. 3bis G.W. af te leiden. Want heeft dat ook rechtstreeks op privé-handelingen toepassing ? M.i. niet.

Het is slechts van toepassing op de *publieke sector*, ook al is dit niet alleen voor de openbare gezagsdragers en ambtenaren, maar ook voor de particulieren in al hun contacten met de overheid (109). Wat zou anders het nut van art. 59bis, §3 en art. 23 G.W. zijn, die voor taalregeling een meer preciese regeling voorzien, met trouwens in bepaalde gevallen een beperkter toepassingsgebied dan het enkele Nederlandse taalgebied (bv. art. 59bis, § 4, 2° lid) ? Het meest verregaande wat men uit dit artikel kan afleiden lijkt mij dat de overheid zich hierop kan steunen om hoe dan ook, o.m. door het ter beschikking stellen van borden voor franstalige berichten, te weigeren mee te werken aan handelingen die indruisen tegen het eentalig karakter van het Nederlands taalgebied (cfr. infra onder B.4.). Tegenover art.3bis kan anderzijds worden gesteld dat Overijse en Vilvoorde inzake kiesaangelegenheden, tot een tweetalig district behoren (109bis). Nóg een argument om deze contradictie door een splitsing van het betrokken kiesarrondissement zo vlug mogelijk ongedaan te maken (110)...

2. De provinciale overheid.

2.1. Ook de *provincieorganen* hebben een zekere bevoegdheid om zelf *politieverordeningen* uit te vaardigen die de expressievrijheid zouden kunnen regelen.

a. De Provincieraad.

1. Art. 2, sectie III van het decreet van 22dec. 1789 : «De departementale besturen (dit zijn de provincieraden) zullen ook worden belast, onder het gezag en het toezicht van de Koning, als opperste hoofd van de natie en 's lands algemeen bestuur, met alle delen van dat bestuur, met name die welke betrekking hebben op ... 2° het handhaven van de gezondheid, de veiligheid en de openbare rust.»

De handhaving van de materiële openbare orde gaat echter slechts tot de bevoegdheid van de provincieraad gehoren in bijzondere omstandigheden die bestaan bij incidenten die de openbare rust dermate materieel zouden hebben verstoord over het geheel of een deel van het grondgebied van de provincie dat een blijvende reglementering vereist zou zijn (111).

2. Art. 85 Prov. W. : «De raad kan (...) politieverordeningen maken», echter niet voor «onderwerpen die reeds zijn geregeld door wetten of verordeningen van algemeen bestuur.»

(109) Cfr. *Heeft Vilvoorde de grondwet achter zich ?* in *De Standaard*, 13 jan. 1978, p. 2. (109 bis) Argument vaak gehanteerd van franstalige zijde ; bv. *Intolérance linguistique injustifiable*, in *La Libre Belgique*, 4 april 1977 ; *Overijse : la phase de désensibilisation*, in *Le Soir*, 22 april 1977 ; hierop steunend o.a. werd zelfs een klacht ingediend bij het Europees Hof van de Rechten van de Mens te Straatsburg : «Je suis donc dans l'impossibilité de solliciter, dans la langue de mon choix, le vote des électeurs», zie *L'affaire d'Overijse*, in *La Dernière Heure*, 15 april 1977.

(110) *CVP-PSC Duel in Overijse*, in *WIJ*, 21 april 1977.

(111) R.v.St., UBA en Cs., 19 juni 1975, nr. 17083.

b. De Gouverneur.

Art. 128 Prov. w. : «De gouverneur zorgt voor de handhaving van de rust en de orde in de provincie, voor de veiligheid van de personen en van de eigendommen.»

Hier wordt niet gesproken van een verordeningsbevoegdheid terzake, wél - impliciet althans - in de wet van 5 juni 1934. (112)

2.2. Daarnaast moet gewezen worden op de *toezichtsbevoegdheid* die, in het kader van het bestuurlijk toezicht, toekomt aan de *gouverneur*, die gemeentelijke besluiten, die in strijd zijn met de wetten of het algemeen belang, kan schorsen of vernietigen (art. 86, 87 en 94 Gem.W.).

Hiervan heeft de gouverneur in de zaak Overijse overvloedig gebruik gemaakt, ook omdat niet alleen de legaliteit, maar ook de opportuniteit van de betrokken maatregelen aan de beoordeling van de gouverneur onderworpen is. Trouwens, ik heb het al meermaals gesteld : de legaliteit van een maatregel hangt veelal af van een opportuniteitsoordeel, zoals dat over de noodzaak ervan voor de openbare orde.

Dit kan leiden tot schrijnende verschillen tussen verschillende provincies. In casu werd nl. in Antwerpen niet en in Brabant wél geschorst (113). In het laatste geval leidde dit trouwens tot politie- en rijkswachtspotreden dat van de ene minuut tot de andere kon verschillen (nl. vóór of na de schorsing), maar onrechtstreeks ook tot spanningen tussen de ene en de andere ordehandhavers. Op een bepaald ogenblik paste de gemeentelijke politie, die onder het bevel van de burgemeester staat, het gemeentebesluit toe, terwijl de rijkswacht een tegengestelde houding aannam, zich beroepend op de schorsing, waarvan hij, zo lijkt het, reeds eerder op de hoogte was ... (113bis).

In elk geval wordt in deze aangelegenheid weer eens aangetoond welk een karikatuur er van de gemeentelijke autonomie overblijft in zaken van enig belang (114).

3. Optreden van de koning.

3.1. Tenslotte kan gewezen worden op de zelfstandige verordeningsmacht van de koning inzake **politie**.

Deze bevoegdheid wordt door sommigen betwist. Doch men kan ze niettemin als vrij algemeen aanvaard beschouwen. De koning kan deze

(112) A. MAST, *Administratief Recht*, nr. 302 en A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 268.

(113) Wat sommigen de vraag doet stellen of er in België dan twee grondwetten zijn ! Zie noot (14).

(113 bis) Wat zich hier juridisch allemaal heeft afgespeeld, o.m. wat betreft de verhouding tussen rijkswacht en politie, is moeilijk uit te maken, bij gebrek aan onvoldoende feitelijke gegevens over de precieze toedracht van de zaak. Zie met de nodige reserves uiteraard - het eigenaardige verhaal in *CVP-PSC Duel in Overijse*, in *WIJ*, 21 april, 1977, p. 9.

(114) P. VAN ORSHOVEN, *Naar een hervorming van het bestuurlijk toezicht op de gemeente ?*, *Jura Falconis*, 14e jg., nr. 1, p. 83 en 95.

bevoegdheid putten uit het hoger geciteerde art. 2, sectie III van het decreet van 22 dec. 1789, dat stelt dat provincieraden hun bevoegdheid van het handhaven van de openbare gezondheid, veiligheid en rust uitoefenen «onder het gezag en het toezicht van de koning».

3.2. Anderzijds staat de Koning aan de top van het *bestuurlijk toezicht*. In alle gevallen van schorsing door de gouverneur neemt hij de uiteindelijke beslissing tot vernietiging (art. 87 Gem. W.).

4. De Cultuurraad. Bespreking van de ingediende voorstellen van decreet.

Luidens art. 59bis G.W. is de Nederlandse Cultuurraad bevoegd om, met uitsluiting van de wetgever, de taal door voor bestuurszaken te regelen (§3, 1^o), door middel van decreten, die in het Nederlands taalgebied, met uitzondering van bepaalde delen ervan, kracht van wet hebben (§4).

Hoger hebben we reeds gesteld dat een gemeentebesluit op zich dus het taalgebruik niet vermag te regelen, tenzij beperkt en tijdelijk, in rechtstreeks verband met de openbare orde (zie hoger, onder B.1.5.1., Aspecten Taalvrijheid en Handhaving van de Openbare orde).

Indien men derhalve het taalgebruik op blijvende en algemene wijze wil regelen, moet dat bij decreet gebeuren.

4.1. Een *eerste voorstel* (115) daartoe werd ingediend op 20 mei 1977 door M. Coppieters. Het bepaalt o.m. :

«*Artikel 1* : Dit decreet is van toepassing 1) op de gecentraliseerde en gedecentraliseerde openbare diensten van de staat, van de provinciën en van de gemeenten ; 2) op de natuurlijke personen en de rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst of die belast zijn met een taak die de grenzen van een particulier bedrijf te buiten gaat en die de wet of de openbare machten hun hebben toevertrouwd in het belang van het algemeen ; 3) op de verrichtingen bij de parlaments-, provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen.

Art. 2 : In het Nederlandse taalgebied worden de opschriften of bekendmakingen, vastgehecht aan hiertoe door de diensten of de natuurlijke personen of rechtspersonen bedoeld in artikel 1 van dit decreet ter beschikking gestelde borden in het Nederlands gesteld. (...)

In de toelichting hiervan wordt het ter beschikking stellen van borden door de onderscheiden overheden een administratieve handeling genoemd. Het zou dan als bestuurszaak bij decreet kunnen geregeld worden.

Dit durf ik betwijfelen, vermits het in al die gevallen gaat over berichten van privé-personen, die niet uitgaan van de overheid, maar slechts via de overheid, op door haar ter beschikking gestelde borden, worden aange-

(115) De volledige titel ervan wordt gegeven in noot (108 bis).

bracht. Dit laatste maakt van de aanplakking m.i. nog geen administratieve handeling. Wél kan hier de beveiliging van het eentalig karakter van het Nederlands taalgebied (art. 3bis G.W.) ingeroepen worden (zoals hoger onder B.1.5- Aspect Taalgebied behandeld) om te verantwoorden dat de overheid op welke wijze ook, o.m. door het ter beschikking stellen van borden voor franstalige berichten, niet aan inbreuken op de eentaligheid moet of mag meewerken. Maar de bevoegdheid van de Cultuurraad om het taalgebruik te regelen steunt niet op art. 3bis G.W., doch slechts op art. 59bis dat slechts van bestuurszaken spreekt ! Het zou dan impliceren dat men aan art. 3bis een ruimere betekenis toekent dan aan art. 59bis dat een gelimiteerde bevoegdheid speciaal aan de cultuurraad toekent, met decreten die slechts een beperkter toepassingsgebied hebben dan het hele Nederlandse taalgebied. En zo men het dan toch bij laatstgenoemde redenering zou houden, dan nog is zij slechts aanvaardbaar voor zover buiten de borden van de overheid, niet alle andere aanplakking verboden is. Zoniet komt het neer op een absoluut verbod van anderstalige aanplakking, wat indruist tegen art. 14 en art. 6 en 6bis G.W.

Om al deze redenen lijkt dit voorstel mij in die vorm juridisch erg problematisch, ook al zou ik het om andere redenen liever verdedigen.

4.2. Dezelfde bedenkingen gelden voor een *tweede voorstel* (116), ingediend door P. De Keersmaecker, M. Galle en F. Baert, tot «regeling van het taalgebruik inzake bepaalde voor het publiek bestemde mededelingen».

Naast een specifieke regeling voor de aanplakbrieven van notarissen en gerechtsdeurwaarders, bepaalt het o.m. : «*Artikel 1* : De natuurlijke- en rechtspersonen, alsmede de feitelijke verenigingen, die voor hun tot de bevolking gerichte mededelingen en oproepen een beroep doen op de medewerking van het personeel in overheidsdienst of gebruik maken van materieel, gebouwen, panelen of andere accommodatie toebehorend aan een openbare dienst, hetzij in eigendom, hetzij in huur of op enige andere wijze, vallen onder de toepassing van artikel 1, § 1, 2^o, van het koninklijk besluit van 18 juli 1966 op het taalgebruik in bestuurszaken en maken uitsluitend gebruik van het Nederlands.

Art. 2 : § 1. De openbare diensten mogen hun medewerking niet verlenen indien aan de voorwaarden van artikel 1 niet is voldaan : § 2. De bevoegde overheid, die de accommodaties voor de bekendmakingen ter beschikking stelt, verwijdt deze onmiddellijk, indien ze aangebracht worden met miskenning van artikel 1 van dit decreet.»

In de toelichting wordt gepreciseerd dat het in bedoelde gevallen gaat over een concessie, nl. «taken die de openbare overheden toevertrouwen in het belang van het algemeen». «De taalwet in bestuurszaken streeft onge-

(116) Voorstel van Decreet, Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, zitting 1977-78, stuk 101-nr. 1, 23 mei 1978 ; het voorstel-Coppieters was ingetrokken n.a.v. de nieuwe samenstelling van de Kamers en de Cultuurraad na de verkiezingen van 17 april 1977.

twijfeld naar de taalhomogeniteit van de eentalige landgedeelten en deze tendens zet zich meer en meer door.»

Dit treed ik misschien wel graag bij, maar dit geeft geen juridische grond aan de Cultuurraad om deze aangelegenheid te regelen, zoals ik onder 4.1. heb uiteengezet.

5. De Wetgever

Hoger werden reeds de grondwettelijke grenzen aangegeven waarbinnen de gewone wetgever normerend kan optreden tot reglementering van de aanplakking. Uiteraard is de naleving van deze grenzen niet afdwingbaar, gezien de ontstentenis van een grondwettigheidscontrole op de wetten in België.

III. EN DE POLITIEK

In het voorgaande heb ik gepoogd de hele afficheherrie juridisch te evalueren. Daarbij werd rekening gehouden met verschillende waarde-oordelen, machtsverhoudingen, belangenafwegingen en politieke doelstellingen die tot verschillende interpretaties kunnen leiden. Zo werd het juridisch keurslijf op verschillende plaatsen versoepeld en uitgerokken. Ook al is dit niet altijd mogelijk geweest, toch meen ik daardoor reeds te ontsnappen aan voor een jurist erg denigrerende uitlatingen als : «De betwisting vanuit een louter juridische hoek benaderen, heeft weinig zin» en «Het politieke aspect is hier belangrijk» (116bis).

Wat is die «louter juridische hoek» ? Geldt niet steeds : «Le droit n'est pas fait pour des besoins de l'esprit, mais pour des réalités sociales» ?

Alleen hebben sommige kamerjuristen en rechtsschrijvers dit misschien al te vaak vergeten - en hopelijk behoren we daar zelf niet toe.

Wat is dat «politieke aspect» ? Is het niet steeds belangrijk ?

Alleen is het misschien niet steeds even controversieel en het voorwerp van een hardhandig strijdtoneel en is er niet steeds voldoende manoeuvreerruimte binnen het recht om aan die politieke aspecten tegemoet te komen. Het recht komt dan wat achterna, zoals ik het voorwoord aanvatte. Het kan ook moeilijk anders. Men kan niet elke aktuele tendens onmiddellijk valoriseren. Want, dan zou het recht met al het aktuele zelf, even vlug zijn aktualiteit verliezen.

Blijft de kernvraag : is het geoorloofd dat franstalige politieke groeperingen, door gebruik te maken van hun vrijheden van taal, expressie, e.d., eentalig Vlaamse gemeenten inpalmen en doelbewust verfransen ?

Hierop kunnen de 50 jaar oude woorden van F. Van Cauwelaert misschien een antwoord geven : «Wij weten zeer goed wat wij willen : in Vlaanderen Vlaams. Dit betekent dat niet alleen de individuele Vlaming recht heeft op

(116 bis) M. RUYS, *Overijse* in *De Standaard*, 15 april 1977, p. 1 ; cfr. *Overijse, avec le CVP*, in *Le Soir*, 19 april 1977 ; «juridische haarklieverij», in *Spoorslag*, 1977, nr. 3-4, p. 5.

Vlaams onderwijs, leger, gerecht en bestuur, maar ook dat het Vlaamse volk als gemeenschap het recht heeft op kulturele gaafheid.» (117).

Leiden de taal- en expressievrijheid van de franstaligen niet tot de vrijheid om zich niet aan te passen, om hun eigen taaltje op te dringen, gebruikmakend van hun vaak groter cultureel en economisch gewicht, en de aanwezige Vlaamse bevolking in hun bewegingsvrijheid te beperken (117bis), zoals de vrijheid van handel en nijverheid in de 19e eeuw om de werknemers aan patronale willekeur te onderwerpen ? En zo ja, welke middelen staan voor de Vlaamse overheden, binnen het bestaande juridische kader, open om die acties aan banden te leggen ? (117ter) Dient alsdan de grondwet tegen zulke praktijken óók geen bescherming te bieden, dient althans geen dwingende wetgeving opgesteld te worden (én nageleefd !) om die als ongeoorloofd ervaren machtsuitoefening te perken ?

We hebben gezien dat zulke bescherming in zekere mate door een soms ongewone, maar toch soepele hantering van het bestaande juridische instrumentarium kan bereikt worden. Vooral de gelijktijdige handhaving van verscheidene grondwettelijke principes, ieder even absoluut geformuleerd, als eentaligheid van de taalgebieden, meningsvrijheid, taalvrijheid en reële gelijkheid van enkeling of gemeenschap leidt immers tot conflicterende doelstellingen en tendenzen, waarvan de onderlinge verzoening reeds duidelijke beleidsopties mogelijk en noodzakelijk maakt. Zo komt het politieke aspect reeds in de juridische beoordeling tot uitdrukking en laat «het recht» op zich al veel toe (118).

Afgezien van de constructie dat het slechts franstalige propaganda is die de openbare orde verstoort en dat derhalve deze alleen (beperkt) moet worden verboden door de gemeentelijke overheden, steunend op hun politiebevoegdheid, hebben we niettemin de juridische fundering van de kwestieuze gemeentebesluiten, alsook van de hangende voorstellen van decreet, als problematisch ervaren (118bis).

(117) F. VAN CAUWELAERT op het congres van de Katholieke Vlaamse Landsbond te Dendermonde in 1929, geciteerd in J. FLORQUIN, *Ten Huize van*, 2, 1971, p. 245.

(117 bis) «De autómie-gedachte van Gendebien is een ander woord voor Frans Taal-imperialisme». : M. RUYSS, *ibidem* ; «omdat onze Vlaamse gemeenschap in staat van wettige zelfverdediging was» in *Spoorslag*, 1, 1977, nr. 3-4, p. 5.

(117 ter) Het voor kritiek vatbare verbod van franstalige aanplakking is er één ; andere middelen die bijv. het Vilvoordse gemeentebestuur hanteert, zijn het weigeren te beantwoorden of zelfs als nietig beschouwen van franstalige brieven van particulieren, (Heeft Vilvoorde de grondwet achter zich ? in *De Standaard*, 13 jan. 1978, p. 2) niet houdbaar - thans worden deze ter vertaling aan het provinciebestuur overgezonden) of het weigeren van een vergunning voor franstalige lichtreklames.

(118) Zie bv. hoe de meeste bezwaren tegen de taalregeling in het Belgisch onderwijs door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op basis van het Verdrag (EVRM) werden ontkracht : EHRM, Zaak betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch Onderwijs, 23 juli 1968.

(118 bis) Of de uitvaardiging van die besluiten op zich wel een opportuun middel was om de inperking van de franstalige successen te bekomen, is natuurlijk een andere vraag. Vooral in Overijse heeft de zaak een onverwachte publiciteit gekregen die wellicht de geviseerden ten goede is gekomen ; zie bv. *Excès de partis, grisaille en forme*, in *Par-Delà*, mei 1977, p. 3 : *Overix, maître chez lui*, stripverhaal in *Pan*, 20 april 1977, p. 1. Reden wellicht waarom er bij de verkiezingen van 17 dec. 1978 geen sprake van is geweest.

Vandaar dat men zich aan franstalige zijde vooral op juridische argumenten heeft gesteund om de besluiten te bevechten, terwijl men van Vlaamse zijde, bij gebrek aan voldoende juridische grond, dan maar het onderscheid tussen het juridische en het politieke diende te beklemtonen ! Dit laatste kwam er dan op neer te poneren dat het recht spaak liep of dat het krom is. Het dient dan te worden rechtgetrokken : «wanneer de wet en de grondwet die reactie hinderen, moet niet de actie worden stilgelegd, maar moeten wet en grondwet worden aangepast,» meent M. Ruys (119). Welke problemen dit zou meebrengen in de huidige staat hoef ik nauwelijks in herinnering te brengen. «En zo nodig de staat zelf», voegt hij er lapidair aan toe. Pas dan voelen wij, Belgen, er ons goed bij, zeker ?

BESLUIT

De hier behandelde typisch Belgische case is op zich een bagatel. Naar de juridische gronden ervan te peilen, leek ons niettemin een interessante oefening. Daarvoor hebben wij ons, in het licht van de ter tafel liggende politiebepalingen, bezonnen op drie belangrijke rechten of vrijheden, die erin aan bod komen nl. de vrijheid van meningsuiting, de gelijkheid en de taalvrijheid, waarvan we de inhoud en de mogelijke beperkingen hebben toegelicht, desgevallend bekritiseerd. Deze drie moeten in een concrete behandeling van de verschillende besluiten met elkaar kunnen worden verenigd, wat niet steeds een eenvoudige opdracht is. Het is nl. gebleken dat de gelijktijdige toepassing van verschillende grondwettelijke rechten noodzakelijk tot een onderlinge afweging ervan leidt. Het feit dat in de grondwet van 1830 nadien nog artikels werden toegevoegd zonder de andere aan te passen, vergroot deze moeilijkheid nog.

De vrijheid van meningsuiting kan leiden tot een verstoring van de openbare orde, die die gemeenten moeten zien te handhaven, maar waarvan in de bepaling over de vrijheid van meningsuiting geen sprake is. Dezelfde vrijheid impliceert ook een taalvrijheid, die echter nog eens expliciet elders wordt vermeld, doch met mogelijke beperkingen.

Deze beperkingen werden in andere, ruimere termen geformuleerd in een artikel dat later in de grondwet werd toegevoegd. Anderzijds werd ook de indeling in taalgebieden in de grondwet ingeschreven waarvan de juridische gevolgen ook niet altijd duidelijk zijn ; bepaalde interpretaties leiden tot de overbodigheid van art. 59bis en/of zijn regelrecht in strijd met het andere art. 23.

Een en andere brengt ook het gelijkheidsbeginsel ter sprake dat al te vaak te lapidair wordt geformuleerd en toegepast. Gelijkheid betekent niet dat geen enkel onderscheid mag gemaakt worden ; alleen dient er een redelijke verhouding (te bestaan) tussen een legitiem doel en het daartoe toegepaste onderscheid. Gelijkheid dient trouwens actief door de over-

(119) M. Ruys, *Overijse*, in *De Standaard*, 15 april 1977, p.1.

heid gepromoveerd en gerealiseerd te worden, ook al moet hierdoor de vrijheid van de benadeelde ingeperkt, zoals hun vrijheid van meningsuiting of taalvrijheid. Ook kan de groeps gelijkheid of gelijkheid van de gemeenschappen boven de individuele gelijkheid verkozen worden, wat trouwens ook geldt voor de taalvrijheid, rekening houdend met de taalhomogeniteit van de gebieden en de cultuurautonomie van de gemeenschappen.

Komt daarbij de zorg voor de openbare orde die leidt tot een vrij ruim opgevatte politiebevoegdheid van de gemeenten. Deze laatste kan blijkbaar op beperkte wijze aan de genoemde grondwettelijke rechten afbreuk doen, wat niet steeds van kritiek vrij is. De openbare orde laat de meest verscheiden opportuniteitsoordelen toe, die m.i. wel best zoveel mogelijk geëxpliciteerd worden.

Het is dan ook slechts één zulke opvatting over de openbare orde die de getroffen besluiten zou kunnen verantwoorden, nl. dat franstalige propaganda op zich een (reëel) gevaar voor de openbare orde betekent. Een andere verantwoording botst op de een of de andere ongrondwettelijkheid, afgezien van uitgesponnen afwegingen tussen de verschillende grondrechten, zoals hierboven gesuggereerd. Deze laatste kunnen echter te ver gaan, omdat een grondwet, ook al mag ze zeker niet letterlijk geïnterpreteerd worden, niet mag vervallen in het andere uiterste van Martinus Nijhoffs «Er staat niet wat er staat» (lees maar !). Dezelfde problemen duiken op bij de verantwoording van de voorstellen van decreet terzake.

Tenslotte werd gewezen op de belangrijke beleidsvraag die achter deze taalrel schuilgaat, en die meer nog dan een uitdaging aan de jurist in zijn belangen- en waardenafwegingen, er een is van strijd tussen de gemeenschappen en (partij)politieke machtsverhoudingen. Tenslotte bevinden we ons nog zó ver van Egmont niet...