ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 10 mai 1973, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative", a donné le 14 mai 1973 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e mei 1973 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken", heeft de 14e mei 1973 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai dont il a pu disposer, le Conseil d'Etat a dû se limiter aux observations qui suivent.

I. L'article 21, § 7, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative dispose en substance qu'à Bruxelles-capitale, entre les titulaires des emplois égaux ou supérieurs à celui de chef de division de chaque administration de commune ou de personne publique subordonnée à une commune, la parité linguistique sera réalisée au plus tard le 1er septembre 1973.

En vue de réaliser cette parité, le projet tend à permettre au Roi :

1° d'approuver (par arrêté délibéré en Conseil des ministres), avant le 1er septembre 1973, les "propositions" des autorités des administrations communales et des administrations subordonnées qui dérogeraient aux dispositions légales et réglementaires relatives :

a) au cadre du personnel,
b) aux conditions de recrutement et de promotion,
c) à l'"affectation linguistique" des membres du personnel,
d) à la mise hors cadre,
e) à la mise en disponibilité,
f) à la date de la mise à la retraite ;

.../...

2° de prendre lui-même (par arrêté délibéré en Conseil des ministres), après le 1er septembre 1973, les mesures nécessaires pour réaliser ladite parité, en dérogeant au besoin "aux dispositions légales et réglementaires".

II. La loi en projet a un objet essentiellement temporaire. Les pouvoirs qu'elle confère aux autorités locales expirent au 1er septembre 1973. Les pouvoirs qu'elle confère au Roi prendront fin aussitôt que la parité prévue aura été atteinte.

Plutôt que d'introduire ces dispositions temporaires dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il s'indiquerait d'en faire l'objet d'une loi autonome.

III. L'avis du Conseil d'Etat devant être annexé à l'exposé des motifs, il est inutile d'en faire mention dans le préambule.

IV. En prévoyant que "le Roi est habilité à approuver ... des propositions ...", le projet paraît confondre une phase officieuse et une phase officielle. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, une concertation aura lieu entre les deux ministres intéressés et les autorités régies par l'article 21, § 7, concertation au cours de laquelle les propositions des autorités locales seront agréées ou rejetées officieusement. Ensuite, ces autorités prendront des décisions, qui seront officiel-

lement soumises à l'approbation du Roi. Seule la seconde phase, proprement juridique, doit être prévue par la loi.

Au surplus, il serait plus conforme à l'esprit de la Constitution, en tout cas en ce qui concerne les communes, d'autoriser les autorités locales à prendre, sous l'approbation royale, des décisions dérogatoires aux lois et règlements, plutôt que d'autoriser le Roi à approuver des propositions ou même des décisions des autorités locales. L'initiative, en matière communale, appartient normalement aux autorités locales, et non à l'autorité de tutelle.

V. Dans l'intention du Gouvernement, les mesures prévues seront autant que possible réglementaires et permissives ; elles pourraient cependant être individuelles et, au besoin, contraignantes.

VI. Les mots : "et qui dérogent ..." ont une double portée. Ils signifient, d'une part, que les mesures qui ne dérogeraient à aucune disposition législative ou réglementaire ne seront pas soumises à la procédure exceptionnelle prévue par l'alinéa .

D'autre part, ils signifient que les mesures prévues ne pourront déroger qu'aux dispositions législatives et réglementaires relatives aux objets énumérés. Ces groupes

.../...

de dérogations constituent en réalité autant de procédés possibles envisagés pour atteindre à la parité.

Par ailleurs, suivant les renseignements donnés au Conseil d'Etat, le Gouvernement se propose d'être très accueillant aux mesures qui tendraient, en conséquence de ces dérogations, à sauvegarder les "droits acquis", au sens large du terme, en particulier en matière de situations pécuniaires. Il importerait donc de compléter l'énumération sur ce point.

VII. Dans la mesure où les décisions prises par un conseil communal ou une commission d'assistance publique ne dérogeraient qu'au statut du personnel de la commune ou de la commission, il n'y aurait pas lieu, logiquement, de recourir à la procédure exceptionnelle prévue au premier alinéa du projet.

Le Gouvernement entend cependant que toutes les mesures qui seront décidées par les autorités locales en vue d'atteindre à la parité linguistique lui soient soumises, y compris celles qu'elles auraient pu prendre conformément au droit commun.

VIII. Les possibilités de dérogation aux règles en vigueur prévues par le projet sont extrêmement larges. Elles portent notamment sur les conditions de recrutement, de promotion et de mise à la retraite ainsi que sur les

.../...

critères prévus par les lois coordonnées pour la détermination de l'appartenance linguistique des agents. Il serait donc indispensable de préciser que les dérogations ne pourront être apportées que dans la stricte mesure nécessaire à la réalisation de la parité.

IX. Au sujet de "l'affectation linguistique des membres du personnel", ou plus exactement, de "l'appartenance à un groupe linguistique" déterminé, l'article 21, § 1er, des lois coordonnées prévoit que la langue principale de tout candidat qui sollicite une fonction ou un emploi dans les services locaux de Bruxelles-capitale, est déterminée par le régime linguistique des études qu'il a faites. S'il a fait ses études dans la région de langue allemande ou à l'étranger dans une autre langue que le français ou le néerlandais, il choisit sa langue principale (dont la connaissance est constatée par l'examen d'admission ou, à défaut, par un examen ad hoc). Suivant les renseignements donnés au Conseil d'Etat, le Gouvernement entend permettre aux agents qui n'ont pas eu la possibilité matérielle de faire leurs études dans leur langue maternelle et qui, de ce fait, ont dû être considérés, lors de leur recrutement, comme appartenant à l'autre groupe linguistique, de revendiquer l'appartenance au groupe dont ils devraient normalement relever.

.../...

X. Les mots : "sur avis favorable de la Commission permanente de contrôle linguistique, section néerlandaise" appellent deux observations.

Ces mots ne se trouvent pas à leur place dans le texte français. En effet, ils ne se rapportent pas à "l'affectation linguistique" des agents, mais à l'approbation des mesures qui dérogent aux dispositions législatives et réglementaires relatives à cette "affectation" (exposé des motifs, 8e alinéa). Le membre de phrase correspondant du texte néerlandais ("op gunstig advies van de Vaste Commissie voor taaltoezicht, nederlandse afdeling" est moins bien placé encore, puisque, en tête de la phrase, il donne à croire que la Commission devrait donner son avis favorable à propos de toute mesure dérogatoire, de quelque nature que ce soit.

Par ailleurs, la consultation d'une seule section est tout à fait exorbitante du droit commun. Aux termes de l'article 61, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, toutes affaires (non localisées ou localisables dans des communes sans régime spécial de la région de langue française ou de la région de langue néerlandaise), y compris celles relatives à la protection des minorités, "sont de la compétence des deux sections réunies". Or, si les règles qui permettront le passage d'un groupe linguistique à un autre tendront en fait à favoriser le passage du groupe francophone au groupe néerlandophone, il n'en reste pas moins qu'elles intéresseront les deux communautés. D'ailleurs, le texte même du projet n'écarte pas la possibilité du passage du groupe néerlandophone au groupe francophone. Il s'indiquerait donc que ces règles fassent l'objet d'un avis des

.../...

sections réunies.

XI. Au second alinéa de la loi en projet, les derniers mots : "aux dispositions légales et réglementaires" sont tout à fait généraux. Si le législateur n'entend pas donner au Roi plus de pouvoirs qu'aux autorités locales, ce texte devrait renvoyer à l'alinéa précédent. Si, au contraire, il entend donner au Roi des pouvoirs plus étendus, il devrait les définir explicitement. Une délégation de pouvoirs illimitée serait inconstitutionnelle.

XII. La dernière phrase de l'exposé des motifs, par laquelle le Gouvernement a manifesté l'intention de recommander aux autorités communales (et subordonnées) de Bruxelles-capitale de porter à un nombre pair le nombre global des emplois égaux ou supérieurs à celui de chef de division, dénote un souci d'appliquer la notion de parité d'une manière rigoureusement mathématique que la loi n'exige pas et qui est d'ailleurs loin d'être réalisée dans les services centraux de l'Etat lui-même, ainsi qu'en témoignent les nombreux "cadres linguistiques" établis en exécution de l'article 43, § 3, des lois coordonnées.

*

* *

Le nouveau texte proposé ci-après tient compte des observations qui viennent d'être faites et réalise en outre quelques modifications de pure forme qui ne nécessitent pas de commentaire.

.../...

PROJET DE LOI TENDANT A REALISER LA PARITE PREVUE A L'ARTICLE 21, § 7, ALINEA 2, DES LOIS COORDONNEES SUR L'EMPLOI DES LANGUES EN MATIERE ADMINISTRATIVE.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de Notre Ministre de la Santé publique et de l'Environnement et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Ministre de l'Intérieur et Notre Ministre de la Santé publique et de l'Environnement sont chargés de présenter en Notre Nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article unique.

En vue de réaliser, à la date du 1er septembre 1973, la parité prévue à l'article 21, § 7, alinéa 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les autorités locales sont autorisées à prendre, sous l'approbation du Roi donnée par arrêté délibéré en conseil des ministres, des décisions réglementaires ou individuelles qui dérogent, dans la stricte mesure nécessaire, aux dispositions législatives et réglementaires relatives :

.../...

a) au cadre du personnel,
b) aux conditions de recrutement et de promotion du personnel,
c) à l'appartenance des membres du personnel à un groupe linguistique,
d) à leur mise hors cadre,
e) à leur mise en disponibilité,
f) à la date de leur mise à la retraite,
g) à leur rémunération et à leur pension, pour maintenir les situations acquises ou compenser les modifications y apportées."

Si la parité prévue n'est pas réalisée au 1er septembre 1973 dans une des administrations locales, le Roi prend, en lieu et place de celle-ci, les décisions qui s'imposent, en dérogeant au besoin, dans la stricte mesure nécessaire, aux dispositions législatives et réglementaires énumérées à l'alinéa 1er.

Les dérogations relatives à l'appartenance linguistique ne sont approuvées ou prises par le Roi que sur avis favorable de la Commission permanente de contrôle linguistique.

Wegens de korte termijn waarover hij heeft beschikt, heeft de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen moeten beperken.

I. Artikel 21, § 7, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepaalt in substantie dat, in Brussel-Hoofdstad, onder de titularissen van betrekkingen die gelijk zijn aan of hoger zijn dan die van afdelingschef in elk bestuur van de gemeenten of aan gemeenten ondergeschikte openbare personen, de taalpariteit uiterlijk op 1 september 1973 verwezenlijkt moet zijn.

Om die pariteit werkelijkheid te doen worden wil de ontwerp-wet de Koning machtigen :

1° om vóór 1 september 1973 (bij een in Ministerraad overlegd besluit) goed te keuren de van de gemeentebesturen en ondergeschikte besturen uitgaande "voorstellen" die mochten afwijken van wets- en verordeningsbepalingen betreffende :

a) de personeelsformatie;

b) de voorwaarden inzake aanwerving en bevordering;

c) de indeling naar taalgroep van de personeelsleden;

d) het buiten kader stellen;

e) de disponibiliteit;

f) de datum van oppensioenstelling;

.../...

2° om zelf, na 1 september 1973, (bij een in Ministerraad overlegd besluit) de voor het tot stand brengen van die pariteit noodzakelijke maatregelen te nemen, zo nodig door "van de wettelijke en reglementaire bepalingen af te wijken".

II. Het doel van de ontwerp-wet is essentieel tijdelijk. De bevoegdheden welke zij aan de plaatselijke overheden verleent ,verstrijken op 1 september 1973; aan die welke zij aan de Koning verleent, zal een einde komen zodra de voorgeschreven pariteit is bereikt.

Het is raadzaam, die tijdelijke bepalingen niet in de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken op te nemen maar er een autonome wet aan te wijden.

III. Het advies van de Raad van State moet bij de memorie van toelichting worden gevoegd en hoeft dus niet in de aanhef te worden vermeld.

IV. Wanneer het ontwerp bepaalt dat de Koning "voorstellen ... kan goedkeuren ...", lijkt het een officieuze fase te verwarren met een officiële. Volgens aan de Raad verstrekte inlichtingen zal tussen beide betrokken ministers en de in artikel 21, § 7, bedoelde overheden overleg worden gepleegd, waarbij de voorstellen van de plaatselijke overheden officieus aangenomen of verworpen zullen worden. Vervolgens zullen die overheden beslissingen nemen,

.../...

die officieel ter goedkeuring aan de Koning zullen worden voorgelegd. Alleen de tweede fase, de eigenlijke rechtsfase , moet in de wet worden geregeld.

Bovendien zou het beter met de geest van de Grondwet stroken, in ieder geval wat de gemeenten betreft, de plaatselijke overheden te machtigen om met 's Konings goedkeuring beslissingen te nemen die van wetten en verordeningen afwijken, dan de Koning te machtigen om voorstellen of zelfs beslissingen van de plaatselijke overheden goed te keuren. In gemeentezaken berust het initiatief normaal bij de plaatselijke, niet bij de toezichthoudende overheid.

V. Volgens de Regering zullen de voorgenomen maatregelen zoveel mogelijk verordenende en veroorlovende maatregelen zijn; maar het zouden er ook individuele en zo nodig dwingende kunnen zijn.

VI. De woorden "en afwijken ..." hebben een dubbele strekking. Zij betekenen enerzijds dat maatregelen die niet van enige wets- of verordeningsbepaling afwijken, niet onder de in het lid bepaalde uitzonderingsprocedure zullen vallen.

Anderzijds betekenen zij dat de maatregelen slechts van wets- en verordeningsbepalingen met betrekking tot de genoemde onderwerpen zullen mogen afwijken.

.../...

Die groepen van afwijkingen zijn in feite evenzoveel mogelijke procédés ter bereiking van de beoogde pariteit.

Naar aan de Raad van State is verklaard neemt de Regering zich overigens voor, zeer inschikkelijk te zijn ten aanzien van de maatregelen die als gevolg van die afwijkingen mochten strekken tot het vrijwaren van "verkregen rechten" in de ruime betekenis van die term, met name inzake de geldelijke toestand. De opsomming zou op dat punt dus moeten worden aangevuld.

VII. Voor zover de beslissingen van een gemeenteraad of van een commissie van openbare onderstand alleen van het statuut van het gemeente- of commissiepersoneel mochten afwijken, zou er logischerwijs geen reden zijn om de uitzonderingsprocedure van het eerste lid van het ontwerp toe te passen.

De Regering wil echter dat alle maatregelen waartoe de plaatselijke overheden mochten beslissen om de taalpariteit te bereiken, dus ook die welke zij overeenkomstig het gemeen recht hadden kunnen nemen, haar worden voorgelegd.

.../...

VIII. De in het ontwerp bepaalde mogelijkheden om van de geldende regelen af te wijken zijn uiterst ruim. Zij hebben onder meer betrekking op de voorwaarden inzake aanwerving, bevordering en oppensioenstelling, en ook op de in de gecoördineerde wetten neergelegde maatstaven aan de hand waarvan wordt uitgemaakt tot welke taalgroep een personeelslid behoort. Het is dus volstrekt nodig nader te bepalen, dat de afwijkingen maar mogen worden vastgesteld voor zover dit strikt noodzakelijk is voor het tot stand brengen van de pariteit.

IX. In verband met "de indeling naar taalgroep van de personeelsleden" -eigenlijk het "behoren tot een bepaalde taalgroep"- stelt artikel 21, § 1, van de gecoördineerde wetten, dat de hoofdtaal van iedere kandidaat die dingt naar een ambt of betrekking in de plaatselijke diensten gevestigd in Brussel-Hoofdstad, wordt bepaald door het taalregime van het genoten onderwijs. Heeft de kandidaat zijn onderwijs in het Duitse taalgebied of in het buitenland in een andere taal dan het Nederlands of het Frans genoten, dan kiest hij zijn hoofdtaal. (De kennis daarvan wordt vastgesteld door het toelatingsexamen of, bij gemis daarvan, aan de hand van een examen ad hoc). Volgens de aan de Raad verstrekte inlichtingen wil de Regering aan de personeelsleden die materieel niet in de mogelijkheid zijn geweest onderwijs te volgen in hun moedertaal, en die daarom bij hun aanwerving moesten worden geacht tot de andere taalgroep te behoren, de gelegenheid geven om te vragen dat zij worden ingedeeld bij de taalgroep waartoe zij normaal zouden moeten behoren.

.../...

X. Bij de woorden "op gunstig advies van de Vaste Commissie voor taaltoezicht, Nederlandse afdeling" zijn twee opmerkingen te maken.

De woorden "sur avis favorable de la Commission permanente de contrôle linguistique, section néerlandaise" staan niet op hun plaats in de Franse tekst. Zij slaan immers niet op "l'affectation linguistique des membres du personnel" maar op de goedkeuring van de maatregelen die afwijken van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende die "affectation" (memorie van toelichting, achtste lid). Het overeenkomstige zinsdeel van de Nederlandse tekst is nog minder goed geplaatst omdat het, vooraan in de zin, de indruk geeft dat gunstig advies van de Commissie nodig is voor iedere afwijkingsmaatregel, van welke aard ook.

Raadpleging van slechts één afdeling strookt trouwens in het geheel niet met het gemeen recht. Volgens artikel 61, § 5, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken is "de verenigde vergadering van de twee afdelingen" bevoegd omtrent alle zaken (die niet gelocaliseerd of localiseerbaar zijn in gemeenten zonder speciale regeling uit het Nederlandse of uit het Franse taalgebied), daarin begrepen die betreffende de bescherming van de minderheden. Ofschoon de regelen die verandering van taalgroep mogelijk zullen maken, in feite de overgang van de Franse naar de Nederlandse groep zullen bevorderen,

.../...

blijft het toch zo dat ze beide gemeenschappen zullen aangaan. De mogelijkheid om van de Nederlandse naar de Franse groep over te gaan wordt overigens door de tekst zelf van het ontwerp niet uitgesloten. Over die regelen zou dus advies moeten worden gegeven door de verenigde vergadering van de twee afdelingen.

XI. In het tweede lid van de ontwerp-wet zijn de laatste woorden "van de wettelijke en reglementaire bepalingen af te wijken" geheel algemeen. Wil de wetgever aan de Koning niet meer bevoegdheden verlenen dan aan de plaatselijke overheden, dan zou die tekst naar het vorige lid moeten verwijzen. Wil de wetgever aan de Koning wel een ruimere bevoegdheid verlenen, dan moet hij die met zoveel woorden omschrijven. Onbeperkte opdracht van bevoegdheid zou ongrondwettig zijn.

XII. In de laatste volzin van de memorie van toelichting, waarin de Regering het voornemen te kennen geeft om aan de gemeentelijke (en ondergeschikte) overheden van Brussel-Hoofdstad "aan te bevelen het totaal aantal betrekkingen van een niveau gelijk aan of hoger dan dat van afdelingschef op een even getal te brengen", komt tot uiting dat de pariteit gehanteerd zal worden als een strikt mathematische gelijkheid, die de wet niet vereist en die trouwens, zoals blijkt uit de menigvuldige "taalkaders" die zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 43, § 3, van de gecoördineerde

.../...

wetten, in de centrale diensten van het Rijk zelf lang niet is bereikt.

*
* *

In de hierna voorgestelde nieuwe tekst is met de bovenstaande opmerkingen rekening gehouden; er zijn ook vormwijzigingen in verwerkt, die geen commentaar behoeven.

ONTWERP VAN WET STREKKEND TOT HET TOT STAND BRENGEN VAN DE PARITEIT, VOORGESCHREVEN IN ARTIKEL 21, § 7, TWEEDE LID, VAN DE GECOORDINEERDE WETTEN OP HET GEBRUIK VAN DE TALEN IN BESTUURSZAKEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en van Onze Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Onze Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu zijn gelast in Onze Naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

.../...

Enig artikel.-

Ten einde op 1 september 1973 de pariteit tot stand te brengen welke voorgeschreven is in artikel 21, § 7, tweede lid, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, mogen de plaatselijke overheden, met 's Konings goedkeuring die bij een in Ministerraad overlegd besluit wordt verleend, verordenende of individuele beslissingen nemen die, voor zover als strikt noodzakelijk is, afwijken van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende :

a) de personeelsformatie;

b) de voorwaarden inzake aanwerving en bevordering van het personeel;

c) de indeling van de personeelsleden bij een taalgroep;

d) het buiten kader stellen van de personeelsleden;

e) hun disponibiliteit;

f) de datum van hun oppensioenstelling;

g) hun bezoldiging en hun pensioen om de verkregen toestanden te handhaven of de daarin aangebrachte wijzigingen te compenseren.

Is de voorgeschreven pariteit op 1 september 1973 niet bereikt in een van de plaatselijke besturen, dan neemt de Koning in de plaats van dat bestuur de nodig geworden beslissingen, in voorkomend geval en voor zover als strikt noodzakelijk is met afwijking

. . ./. . .

van de in het eerste lid genoemde wets- en verordenings-bepalingen.

De afwijkingen betreffende de indeling bij een taalgroep worden door de Koning slechts goedgekeurd of vastgesteld op gunstig advies van de Vaste Commissie voor taaltoezicht .

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,
H. ROUSSEAU, staatsraden,

G. ARONSTEIN, assesseurs de la section de législation,
M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.G. BOLAND, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.G. BOLAND, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. VAN BUNNEN.