RAAD VAN STATE - WETGEVING
L
- 1 -
29-06-1989
Vandemeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

GAM. L. 18.760/8.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 oktober 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot aanpassing van het bestuur van de provincie Brabant aan de institutionele hervorming en tot wijziging van de op bepaalde diensten van dat bestuur toepasbare taalregeling", heeft op 17 mei 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 7 octobre 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "adaptant l'administration de la province de Brabant à la réforme institutionnelle et modifiant le régime linguistique applicable à certains services de cette administration", a donné le 17 mai 1989 l'avis suivant :

Het wetsvoorstel strekt ertoe binnen het bestuur van de provincie Brabant een directie op te richten, belast met de behandeling van alle zaken die "gelokaliseerd of lokaliseerbaar" zijn in het arrondissement Nijvel. Die directie zou haar zetel hebben in dat zelfde arrondissement.

Bovendien wordt voorgesteld de betrekkingen bij het bestuur van de provincie Brabant, met uitzondering van de voor het arrondissement Nijvel opgerichte directie, paritair te verdelen tussen ambtenaren van de Nederlandse taalrol en ambtenaren van de Franse taalrol. Een vijfde van de betrekkingen in de graad van directeur of hoger zouden evenwel bestemd zijn voor tweetalige ambtenaren.

1. Bij wet één provincie verplichten binnen haar ambtelijk bestuur een specifieke directie op te richten en bovendien de bevoegdheden van die directie bepalen, is strijdig met het grondwettelijk principe van de provinciale autonomie zoals dat zijn neerslag heeft gevonden in artikel 31 en in artikel 108, tweede lid, van de Grondwet. Het komt weliswaar de wetgever toe "de provinciale en gemeentelijke instellingen" te regelen, maar die bevoegdheid houdt niet het recht in de ambtelijke diensten die bij bepaling slechts de door de provinciale of gemeentelijke instellingen te nemen beslissingen voorbereiden en de door hen genomen beslissingen uitvoeren, organisatorisch in te richten en met specifieke opdrachten te belasten. Daarvoor zijn uitsluitend de provinciale, respectievelijk de gemeentelijke instellingen zelf bevoegd. Indien de "nieuwe institutionele regeling" in functie waarvan het wetsvoorstel

wordt ingediend, op provinciaal vlak aanpassingen meebrengt, dan komt het de wetgever toe op een nieuwe en aangepaste wijze de provinciale instellingen te regelen en eventueel zelfs, krachtens artikel 1 van de Grondwet, de indeling van het grondgebied in provincies te wijzigen. De wetgever is echter niet bevoegd om, zonder wijziging aan de institutionele structuur van de provincies, in te grijpen in de interne ambtelijke organisatie en taakverdeling van een onder hen.

2. Bovendien bestaat er geen grond om, wat de inrichting van het provinciebestuur van Brabant betreft, de Vlaamse en de Franse Gemeenschap op een verschillende wijze te behandelen. De voorgestelde regeling kan voorkomen als een gunst voor de bevolking van het arrondissement Nijvel die in een nauwer en vlotter contact wordt gebracht met het provinciaal bestuur, terwijl de inwoners van het eveneens taalhomogene arrondissement Leuven en van de taalhomogene gemeenten van het arrondissement Halle-Vilvoorde van die gunst verstoken blijven. Een dergelijke regeling is strijdig met de gelijkheids- en niet-discriminatiebeginselen die in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet zijn verwoord en die fundamenteel zijn voor het waarmaken van de uit de Staatshervorming voortvloeiende eis van gelijke behandeling van de Gemeenschappen. Het wetsvoorstel is ook om die redenen strijdig met de Grondwet.

3. De betrekkingen van alle bestuursgeledingen die niet zijn opgenomen in de op te richten "directie-Nijvel" op provinciaal vlak paritair verdelen tussen de twee taalrollen (en 20 % ervan voorbehouden voor tweetalige ambtenaren), komt erop neer dat het voor het personeel van het

provinciebestuur van Brabant geldende regime van beperkte tweetaligheid, zoals bepaald in artikel 21 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (1), wordt afgeschaft en vervangen door, enerzijds, een regime van eentaligheid voor het ene homogeen-Franstalige arrondissement Nijvel en door, anderzijds, een door de taalregeling voor de centrale diensten geïnspireerd regime, dat evenwel voorziet in een paritaire verdeling over de twee taalgroepen van de ambtenaren voor de overige diensten van de provincie, waarvan de werkkring zich met name zou uitstrekken over het homogeen-Nederlandstalige arrondissement Leuven, het grotendeels homogeen-Nederlandstalige arrondissement Halle-Vilvoorde en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Die regeling is niet alleen op zich juridisch incoherent, maar zij is bovendien, wat het regime betreft dat zou worden ingevoerd voor de andere diensten dan die van het arrondissement Nijvel, zelfs niet in overeenstemming met het algemene concept van de bestuurstaalwetgeving inzake de centrale diensten. Wat de centrale diensten betreft, wordt de verdeling van de betrekkingen over de taalkaders immers bepaald "met inachtneming, op alle trappen

.../...

---

(1) Het provinciebestuur van Brabant is een gewestelijke dienst in de zin van artikel 35, § 1, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966, waarvan het personeel, krachtens artikel 38, § 4, van diezelfde gecoördineerde wetten, onder toepassing valt van het bepaalde in artikel 21, naar luid waarvan alle personeelsleden - met uitzondering van het vak- en werkliedenpersoneel - een elementaire kennis van de tweede taal moeten hebben (§ 2) en, in voorkomend geval, een voldoende kennis van de tweede taal (§ 4) of een aangepaste elementaire of voldoende kennis (§ 5).

van de hiërarchie, van het wezenlijk belang dat de Nederlandse en de Franse taalgebieden respectievelijk voor iedere dienst vertegenwoordigen" (artikel 43, § 3, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966).

Daarbij zouden voor de provincie Brabant misschien in aanmerking moeten worden genomen, bijvoorbeeld, het aantal gemeenten die zijn te bedienen in de ene of de andere taal, de spreiding van het wegennet, het aantal en de omvang van de provinciale socio-culturele of andere inrichtingen, of andere elementen die het aantal bemoeiingen en tussenkomsten van de provincie bepalen. Bij het wetsvoorstel zijn geen gegevens verstrekt waaruit zou blijken dat, na afzondering van de personeelsleden die zich met de problemen van het arrondissement Nijvel zouden bezighouden, de taken van de bestuursgeledingen van de provincie Brabant een strikte pariteit van betrekkingen kunnen rechtvaardigen.

La proposition de loi a pour objet de créer, au sein de l'administration de la province de Brabant, une direction chargée de traiter toutes les affaires "localisées ou localisables" dans l'arrondissement de Nivelles. Cette direction aurait son siège dans le même arrondissement.

Au surplus, il est proposé de répartir paritairement les emplois de l'administration de la province de Brabant, à l'exception de ceux de la direction créée pour l'arrondissement de Nivelles, entre fonctionnaires du rôle linguistique français et du rôle linguistique néerlandais. Un cinquième des emplois d'un grade équivalent ou supérieur à celui de directeur serait cependant réservé à des fonctionnaires bilingues.

1. Il est contraire au principe constitutionnel de l'autonomie provinciale, tel qu'il se trouve concrétisé dans les articles 31 et 108, alinéa 2, de la Constitution, de contraindre par la loi une seule province à créer au sein de son administration une direction spécifique, et de fixer, au surplus, les compétences de cette direction. Il est vrai qu'il appartient au législateur de régler "les institutions provinciales et communales", mais ce pouvoir n'implique pas le droit d'organiser et de charger de missions spécifiques les services administratifs qui, par définition, ne font que préparer ou exécuter les décisions prises par les institutions provinciales ou communales. Les institutions provinciales ou communales elles-mêmes sont exclusivement compétentes à cet effet. Si les "nouvelles réalités institutionnelles", en fonction desquelles

la proposition de loi est introduite, nécessitent des adaptations sur le plan provincial, il appartiendra au législateur de régler les institutions provinciales selon des modalités nouvelles et d'une manière appropriée, voire de modifier le cas échéant, en vertu de l'article 1er de la Constitution, la division du territoire en provinces. Toutefois, le législateur n'a pas compétence pour intervenir, sans modifier la structure institutionnelle des provinces, dans l'organisation administrative interne et dans la répartition des tâches d'une seule province.

2. En outre, il n'y a pas lieu de traiter les Communautés française et flamande de manière différente en ce qui concerne l'organisation de l'administration provinciale du Brabant. Le régime proposé peut apparaître comme une faveur faite à la population de l'arrondissement de Nivelles, dont les contacts avec l'administration provinciale seraient ainsi rendus plus étroits et plus aisés, alors que les habitants de l'arrondissement de Louvain, également homogène au point de vue linguistique, et des communes unilingues de l'arrondissement de Hal-Vilvorde se verraient privés de cette faveur. Un régime de l'espèce va à l'encontre des principes d'égalité et de non-discrimination, inscrits dans les articles 6 et 6bis de la Constitution et qui sont fondamentaux pour réaliser l'exigence de traiter pareillement les Communautés qui résulte de la réforme de l'Etat. Pour ces motifs également, la proposition de loi est contraire à la Constitution.

.../...

3. Une répartition paritaire, au niveau provincial, entre les deux rôles linguistiques, des emplois de toutes les structures administratives non comprises dans la "direction de Nivelles" qui serait créée (en réservant 20 p.c. de ces emplois à des fonctionnaires bilingues), en reviendrait à abroger le régime de bilinguisme restreint, applicable au personnel de l'administration provinciale du Brabant, tel qu'il est prévu à l'article 21 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (1), et à le remplacer par, d'une part, un régime d'unilinguisme pour le seul arrondissement de Nivelles, qui est francophone homogène, et par, d'autre part, un régime inspiré du régime linguistique applicable aux services centraux, mais qui prévoit une répartition paritaire entre les deux groupes linguistiques des fonctionnaires des autres services de la province, dont l'activité s'étendrait notamment à l'arrondissement néerlandophone homogène de Louvain, à l'arrondissement de Hal-Vilvorde, largement néerlandophone homogène, et à la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Non seulement ce régime est-il en soi incohérent au point de vue juridique, mais au surplus, en ce qui concerne le régime qui serait instauré pour les services autres que ceux de l'arrondissement de Nivelles, il n'est

---

.../...

(1) L'administration provinciale du Brabant est un service régional au sens de l'article 35, § 1er, des lois coordonnées du 18 juillet 1966, dont le personnel, en vertu de l'article 38, § 4, des mêmes lois coordonnées, tombe sous l'application des dispositions de l'article 21, aux termes duquel tous les membres du personnel - à l'exception du personnel de métier et ouvrier - doivent posséder la connaissance élémentaire de la seconde langue (§ 2) et, le cas échéant, une connaissance suffisante de la seconde langue (§ 4) ou une connaissance suffisante ou élémentaire appropriée (§ 5).

même pas conforme au concept général de la législation linguistique en matière administrative en ce qui concerne les services centraux. En effet, en ce qui concerne ces services, la répartition des emplois entre les cadres linguistiques est déterminée "en tenant compte, à tous les degrés de la hiérarchie, de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise" (article 43, § 3, des lois coordonnées du 18 juillet 1966).

A cet égard, il se pourrait que, en ce qui concerne la province de Brabant, il faille tenir compte par exemple du nombre de communes à desservir dans l'une ou dans l'autre langue, de la distribution du réseau routier, du nombre et de l'ampleur des établissements provinciaux, socio-culturels ou autres, ou d'autres éléments déterminant le nombre d'actions et d'interventions de la province. La proposition de loi n'est pas assortie d'éléments dont il apparaîtrait qu'après la séparation des membres du personnel qui s'occuperaient des problèmes de l'arrondissement de Nivelles, les tâches des structures administratives de la province de Brabant puissent justifier une stricte parité des emplois.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.