

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 juni 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, samengevat op 18 juli 1966", heeft op 9 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 26 juin 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966", a donné le 9 octobre 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Uit de geldende regeling van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken volgt dat de federale overheid thans, wanneer zij de organieke personeelskaders van de federale administraties wenst aan te passen aan het werkvolume, meestal ook de taalkaders moet aanpassen.

Daar het de intentie is om, in het kader van een actiever personeelsbeleid, met grotere regelmaat die organieke personeelskaders aan te passen, wordt de verplichting om daarvoor telkens met dezelfde regelmaat, middels een eerder logge procedure, de taalkaders aan te passen, als een hinderpaal ervaren.

Een oplossing voor dat probleem zou zijn dat niet langer bij koninklijk besluit, per trap van de hiërarchie het aantal betrekkingen dat aan elk taalkader toekomt cijfermatig moet worden bepaald, maar dat die verdeling percentsgewijze wordt uitgedrukt.

Tot hiertoe was een verdeling van de betrekkingen onder de vorm van percentages in strijd met de wet, zoals de Raad van State in verscheidene arresten heeft vastgesteld (1). De voorgenomen aanpassing van de wetgeving beoogt die werkwijze voortaan mogelijk te maken.

(1) Zie o.m., R.v.St., v.z.w. Association du Personnel wallon et francophone des services publics, nr. 28.401, 2 juli 1987.

Omdat echter het beginsel verder behouden blijft dat, behoudens voor de directiebetrekkingen, de verdeling dient te gebeuren in verhouding tot het wezenlijk belang dat ieder van de beide taalgebieden vertegenwoordigt voor iedere dienst, wordt voorts in de wet het beginsel opgenomen dat de procentuele verdeling slechts zal gelden voor een bepaalde periode, namelijk van ten hoogste zes jaar.

Bijkomend wordt ook de vermelding van "directeur" vervangen door een verwijzing naar de graad van "adviseur", hetgeen meer overeenstemt met de huidige graadbenamingen in de federale besturen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

De geregelde aangelegenheid moet, zoals het ontworpen artikel correct stelt, goedgekeurd worden volgens de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 2

1. De graadbenaming van directeur zou in de federale besturen niet meer voorkomen. Daarom is het met punt 1^o de bedoeling deze benaming in artikel 43, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde taalwetten, te vervangen door de meer courante benaming "adviseur".

.../...

Een graad is de titel die een ambtenaar situeert in een rang en die hem machtigt om een betrekking te bekleden welke overeenstemt met die graad. De rang bepaalt dan weer de betrekkelijke waarde van een graad binnen zijn niveau. Vergeleken met de rangen, vertonen de graadbenamingen het kenmerk om vaker te wijzigen en een grotere diversiteit te vertonen. Men dient er zich dan ook over te beraden of het niet de voorkeur verdient te verwijzen naar de rang veeleer dan naar de graad.

Bovendien zijn, zoals in de memorie van toelichting op voorstel van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT) wordt uiteengezet, de bepalingen van de taalwet in verband met de gelijke verdeling van de leidinggevende betrekkingen ook van overeenkomstige toepassing op andere besturen dan de administraties van de federale staat, zoals het Brussels Gewest en autonome overheidsbedrijven. Gelet op de autonomie van deze overheden bij het opstellen van de personeelsformatie en bij de indeling in rangen en benaming van graden, kunnen toepassingsproblemen ontstaan. Het is dus van het grootste belang dat duidelijk kan worden bepaald welke betrekkingen in die besturen overeenstemmen met de betrekkingen van rang 13 of gelijkwaardig en hoger in de federale administraties.

Rekening houdende met de voorafgaande opmerkingen zou het ontworpen punt als volgt kunnen worden geredigeerd :

.../...

«1° in paragraaf 2, eerste lid, worden de woorden "gelijk aan en hoger dan directeur" vervangen door de woorden "met een graad van rang 13 of hoger en gelijkwaardig in de federale besturen"» (1).

Als dit voorstel wordt gevolgd, zal ook de verwijzing naar de graden in het ontworpen 2° van het ontwerp aangepast moeten worden.

Ten slotte zou op een meer omstandige wijze in de memorie van toelichting kunnen worden uiteengezet welke de kenmerken zijn van de betrekkingen overeenstemmende met de graden van rang 13 en hoger in de federale besturen, die in aanmerking kunnen worden genomen om te bepalen welke graden in andere besturen daarmee overeenstemmen. Het zou eveneens nuttig zijn dat met concrete voorbeelden toe te lichten.

2. De maximale duur van de taalkaders wordt in het 2° vastgesteld op zes jaar. De memorie van toelichting en de bijkomende toelichting die de gemachtigde ambtenaar hierover heeft verstrekt, verduidelijken de betekenis van deze limiet als volgt. De verdeling in percentages mag na verloop van zes jaar worden verlengd, of kan worden gewijzigd. Het belang van de maximum duur bestaat hierin dat alleszins om de zes jaar de Vaste Commissie van Taaltoezicht opnieuw moet worden geraadpleegd, zelfs indien de procentuele verdeling enkel wordt verlengd voor een nieuwe periode.

(1) Men schrijve in opsommingen 1°, 2°, enz. in plaats van 1°), 2°) ... Bij verwijzingen is het gebruikelijk "paragraaf" voluit te schrijven. Deze opmerkingen gelden ook voor het 2° en het 3° van het artikel.

Zoals de tekst van het voorontwerp op dat punt luidt, betekent hij dat de Koning, bij het vaststellen van de taalkaders, telkens kan bepalen voor welke termijn deze zullen gelden, met als maximum zes jaar. Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering en uit de beweegredenen welke de Vaste Commissie voor Taaltoezicht ertoe hebben gebracht een maximale geldigheidsduur te vereisen, volgt echter dat het wettelijk beginsel onverkort gehandhaafd blijft volgens hetwelk de verdeling van de kaders gebeurt in functie van het wezenlijk belang van de Nederlandse en Franse taalgebieden in de dienst. Indien in die verhouding een verandering optreedt, moeten de bestaande percentages worden aangepast. De woorden "ten hoogste" in het ontwerp en de toelichting dat dit "bijgevolg de indiening van nieuwe voorstellen voor het verstrijken van de termijn van 6 jaar niet uitsluit" mogen derhalve niet worden begrepen alsof een gewijzigde situatie mag, maar niet moet aanleiding geven tot een aanpassing van de taalkaders voor het verstrijken van de geldigheidsduur van zes jaar.

In de tekst van het ontwerp zou dan ook best worden gepreciseerd dat, indien voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de taalkaders, het wezenlijk belang dat de Nederlandse en Franse taalgebieden voor een dienst vertegenwoordigen substantiële veranderingen ondergaat, de regering er meteen toe gehouden is de taalkaders aan die gewijzigde situatie aan te passen. Indien die herziening slechts partieel zou zijn - m.a.w. niet alle diensten of alle trappen van de hiërarchie zou omvatten - blijft uiteraard de verplichting bestaan om bij het einde van de oorspronkelijke geldigheidsduur een volledige herziening van de taalkaders door te voeren. Ook dat blijkt niet duidelijk genoeg uit het ontwerp.

.../...

Hierbij kan tot slot nog worden opgemerkt dat, hoe korter de voorgeschreven geldingsduur van de taalkaders is, des te minder bezwaren ertegen zijn om niet onmiddellijk in te spelen op gewijzigde omstandigheden met betrekking tot het belang van de taalgebieden voor een dienst (1).

Artikel 3

Volgens het tweede lid van deze bepaling blijven de taalkaders die in werking zijn voor 1 januari 1998 van toepassing na de datum van inwerkingtreding van de wet.

Aangezien een nieuwe procedureregul van onmiddellijke toepassing is, is het ten overvloede, doch correct, dat de memorie van toelichting hieraan toevoegt dat ieder wijziging van de taalkaders zal verlopen op grond van de nieuwe reguleringen. Bijkomend gevolg is dat, indien een wijziging van het organiek kader een aanpassing behoeft van het taalkader, de aanpassing volgens de nieuwe wettelijke regulering zal gebeuren.

De ontworpen overgangsregel, letterlijk opgevat, heeft echter een permanent karakter: zolang een taalkader niet moet worden aangepast, met name omwille van een

(1) Het voorstel van de VCT was vier jaar. De ministerraad besliste die termijn op zes jaar te brengen. Aangezien het advies van de VCT aan de memorie van toelichting wordt gehecht, zou het nuttig zijn daar de redenen op te geven waarom op dat punt van het advies van de VCT wordt afgeweken.

wijziging van het personeelskader, zal het onbeperkt (1) van toepassing blijven, in voorkomend geval dus ook gedurende meer dan zes jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Dat is blijkbaar niet de bedoeling. Uit het wetsontwerp, de adviezen van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en de toelichting van de gemachtigde van de regering blijkt integendeel dat de overheid er van uitgaat dat uiteindelijk alle taalkaders - en dus ook de bestaande - een maximale geldigheidsduur zouden krijgen van zes jaar. Het lijkt dan ook aangewezen dat de wetgever de slotbepaling zou aanvullen met een voorschrift volgens hetwelk de oude numerieke taalkaders alleszins binnen een gestelde termijn moeten worden vervangen door procentuele taalkaders.

(1) Een al te letterlijke lezing zou er zelfs toe leiden dat ook een wijziging in het werkvolume niet meer verplicht om de numerieke taalkaders aan te passen.

PORTEE DU PROJET

Il résulte du régime des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative en vigueur, qu'actuellement, lorsqu'elle souhaite adapter les cadres organiques des administrations fédérales au volume de travail, l'autorité fédérale doit généralement ajuster également les cadres linguistiques.

L'intention étant, dans le contexte d'une politique du personnel plus active, d'adapter ces cadres organiques avec une plus grande régularité, l'obligation d'adapter à cet effet chaque fois les cadres linguistiques avec la même régularité en suivant une procédure plutôt lourde, est ressentie comme un obstacle.

Une solution à ce problème consisterait à ne plus fixer par arrêté royal, par degré de la hiérarchie, le nombre d'emplois qui revient à chaque cadre linguistique, en chiffres, mais à exprimer cette répartition en pourcentages.

Jusqu'à présent, la répartition des emplois sous la forme de pourcentages était contraire à la loi, comme l'a déjà constaté le Conseil d'Etat en divers arrêts (1). L'adaptation envisagée de la législation vise à permettre désormais cette manière de procéder.

(1) Voir entre autres, CdE, a.s.b.l. Association du Personnel wallon et francophone des services publics, n° 28.401, 2 juillet 1987.

Toutefois, vu le maintien du principe selon lequel à l'exception des emplois de direction, la répartition doit s'opérer proportionnellement à l'importance que représente pour chaque service chacune des régions linguistiques, la loi énonce en outre le principe que la répartition proportionnelle ne sera applicable que pour une période déterminée, à savoir six ans au plus.

De surcroît, la mention de "directeur" est également remplacée par une référence au grade de "conseiller", ce qui correspond davantage à la dénomination actuelle des grades dans les administrations fédérales.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

Comme l'énonce correctement l'article en projet, la matière réglée doit être adoptée selon la procédure prévue à l'article 78 de la Constitution.

Article 2

1. La dénomination du grade de directeur ne devrait plus apparaître dans les administrations fédérales. Le 1^o, a aussi pour objet de remplacer cette dénomination à l'article 43, § 2, alinéa 1er, des lois linguistiques coordonnées par la dénomination de "conseiller", plus courante.

.../...

Un grade est le titre qui situe un fonctionnaire à l'intérieur d'un rang et qui lui confère vocation à occuper un emploi qui correspond à ce grade. Le rang détermine à son tour la valeur relative d'un grade au sein de son niveau. Comparées aux rangs, les dénominations de grade se caractérisent par une plus grande variabilité et présentent une plus grande diversité. Il conviendrait, dès lors, de s'interroger sur le point de savoir s'il n'est pas préférable de faire référence au rang plutôt qu'au grade.

En outre, comme le précise l'exposé des motifs sur la proposition de la Commission permanente de contrôle linguistique (CPCL), les dispositions des lois linguistiques concernant la répartition égale des emplois de direction sont également applicables par analogie à des administrations autres que les administrations de l'état fédéral, telles que la Région bruxelloise et des entreprises publiques autonomes. Vu l'autonomie de ces autorités pour la confection du cadre organique ainsi que pour la division en rangs et la dénomination des grades, des problèmes d'application peuvent se faire jour. Il est donc de la plus haute importance de pouvoir déterminer les emplois de ces administrations qui correspondent aux emplois du rang 13 ou assimilé et supérieur dans l'administration fédérale.

Compte tenu des observations qui précèdent, le 1^o en projet pourrait être rédigé comme suit :

«1^o au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots "d'un grade égal ou supérieur à celui de directeur" sont remplacés par

.../...

les mots "d'un grade de rang 13 ou supérieur et équivalent dans les administrations fédérales"» (1).

Si cette proposition est suivie, il y aura également lieu d'adapter la référence aux grades dans le 2° en projet.

Enfin, l'exposé des motifs pourrait expliquer d'une manière plus circonstanciée quelles sont les caractéristiques des emplois correspondant aux grades de rang 13 et au-dessus dans les administrations fédérales qui peuvent être pris en considération pour fixer les grades d'autres administrations qui y correspondent. Il serait également utile de l'illustrer par des exemples concrets.

2. Le 2° fixe la durée maximale des cadres linguistiques à six ans. L'exposé des motifs et les éclaircissements complémentaires fournis à ce sujet par le fonctionnaire délégué précisent la signification de cette limite comme suit. La répartition en pourcentages peut être prolongée au terme des six ans ou peut être modifiée. L'importance de la durée maximale consiste en ce que la Commission permanente de contrôle linguistique doit en tout cas être de nouveau consultée tous les six ans, même si la répartition proportionnelle est seulement prolongée pour une nouvelle période.

(1) Il convient d'écrire dans les énumérations 1°, 2°, etc. au lieu de 1°), 2°), ... Dans les références, il est d'usage d'écrire "paragraphe" en toutes lettres. Ces observations s'appliquent également au 2° et 3° de l'article.

Tel que le texte de l'avant-projet est libellé sur ce point, il signifie que lors de la fixation des cadres linguistiques, le Roi peut chaque fois déterminer leur durée de validité, avec un maximum de six ans. Il résulte toutefois des explications fournies par le délégué du gouvernement et des motifs qui ont conduit la Commission permanente de contrôle linguistique à exiger une durée de validité maximale, qu'il n'est pas dérogé au principe légal selon lequel la répartition des cadres s'opère en fonction de l'importance que représentent dans le service la région de langue française et la région de langue néerlandaise. Si un changement intervient dans cette proportion, les pourcentages existants doivent être adaptés. Le mot "maximale" dans le projet et le commentaire selon lequel cela "n'empêche pas l'introduction de nouvelles propositions avant l'expiration du délai de 6 ans", ne peuvent dès lors être compris en ce sens qu'un changement de la situation peut, et non doit, donner lieu à une adaptation des cadres linguistiques avant l'expiration de la durée de validité de six ans.

Mieux vaudrait, dès lors, que le texte du projet précise que, si avant l'expiration de la durée de validité des cadres linguistiques, l'importance que représentent pour un service la région de langue française et la région de langue néerlandaise, subit des modifications substantielles, le gouvernement sera immédiatement tenu d'adapter les cadres linguistiques à ce changement de la situation. Si cette révision n'était que partielle - en d'autres termes, si elle ne comprenait pas tous les services ou tous les degrés de la hiérarchie - l'obligation subsisterait bien évidemment de procéder à une révision complète des cadres linguistiques à

.../...

la fin de la durée de validité initiale. Cela non plus ne ressort pas suffisamment clairement du projet.

A cet égard, il peut encore être relevé, pour conclure, que, plus la durée prescrite pour la validité des cadres linguistiques est réduite, moins il existe d'objections à ne pas réagir immédiatement aux changements des circonstances relatives à l'importance que représentent pour un service les régions linguistiques (1).

Article 3

Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les cadres linguistiques en vigueur avant le 1er janvier 1998 restent d'application après la date d'entrée en vigueur de la loi.

Etant donné qu'une nouvelle règle de procédure est applicable immédiatement, il est surabondant, mais correct, que l'exposé des motifs y ajoute que toute modification des cadres linguistiques s'opèrera sur la base des nouvelles règles. De plus, si une modification du cadre organique requiert une adaptation du cadre linguistique, l'adaptation s'effectuera selon les nouvelles dispositions légales.

(1) La CPCL proposait quatre ans. Le conseil des ministres a décidé de porter ce délai à six ans. L'avis de la CPCL étant annexé à l'exposé des motifs, il serait utile d'y indiquer les motifs pour lesquels le projet s'écarte sur ce point de l'avis de la CPCL.

Prise littéralement, la règle transitoire en projet revêt toutefois un caractère permanent : tant qu'un cadre linguistique ne devra pas être adapté, notamment à la suite d'une modification du cadre organique, il demeurera applicable d'une manière illimitée (1), le cas échéant donc également durant plus de six ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Telle n'est manifestement pas le propos. Il appert au contraire du projet de loi, des avis de la Commission permanente de contrôle linguistique et des explications du délégué du gouvernement que l'autorité considère qu'en définitive, tous les cadres linguistiques - et donc également ceux qui existent actuellement - auront une durée de validité maximale de six ans. Il semble dès lors indiqué que le législateur complète la disposition finale par une prescription selon laquelle les anciens cadres linguistiques numériques devront en tout état de cause être remplacés dans un délai donné par des cadres linguistiques proportionnels.

(1) Une interprétation trop littérale impliquerait même qu'une modification du volume de travail n'oblige plus non plus à adapter les cadres linguistiques numériques.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE