

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1974-1975**

22 MEI 1975.

Voorstel van wet tot wijziging van hoofdstuk V van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR HET OPENBAAR AMBT UITGEBRACHT DOOR MEVR. D'HONDT-VAN OPDENBOSCH.

Dit voorstel van wet werd door de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt besproken op 22 en 29 april en 22 mei 1975.

De bedoeling ervan is :

— Restructuratie van de administratie : door de splitsing van laag tot hoog in ééntalige taalafdelingen van zowel de ministeriële als de semi-rijksinstellingen (parastatalen). Eenheid van rechtspraak zou verzekerd worden door het creëren van coördinatieambtenaren;

— Invoering van een veralgemeende tweetaligheid in de centrale administratie voor de niet-splitsbare diensten. De binnenlandse uitvoeringsdiensten, met zetel buiten Brussel-Hoofdstad, krijgen het statuut van een plaatselijke dienst van het taalgebied waar zij gelegen zijn.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Close, voorzitter; Bascour, Bertouille, Busieau, De Seranno, Dulac, Goffart, Gramme, Jorissen, Lagasse, Pede, Poffé, Saint-Remy, Vanackere, Van der Aa, Vanderborcht, Vandezande, Verleysen, Verspeeten, Wyninckx en Mevr. D'Hondt-Van Opdenbosch, verslaggever.

R. A 9651

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

91 (B.Z. 1974) : N° 1 : Voorstel van wet.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1974-1975**

22 MAI 1975.

Proposition de loi modifiant le chapitre V des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE PAR MME D'HONDT-VAN OPDENBOSCH.

La présente proposition de loi a été examinée par la Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique les 22 et 29 avril et 22 mai 1975.

Ses objectifs sont les suivants :

— Restructuration de l'administration par le dédoublement en sections unilingues, du haut en bas de l'échelle, tant des Ministères que des organismes paraétatiques. L'unité de jurisprudence serait assurée par des fonctionnaires chargés de la coordination;

— Instauration du bilinguisme généralisé dans l'administration centrale pour les services où le dédoublement n'est pas possible. Les services d'exécution dont le siège est établi en dehors de Bruxelles-Capitale et dont l'activité s'étend à tout le pays, auraient le statut des services locaux de la région linguistique où ils sont situés.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Close, président; Bascour, Bertouille, Busieau, De Seranno, Dulac, Goffart, Gramme, Jorissen, Lagasse, Pede, Poffé, Saint-Remy, Vanackere, Van der Aa, Vanderborcht, Vandezande, Verleysen, Verspeeten, Wyninckx et M^{me} D'Hondt-Van Opdenbosch, rapporteur.

R. A 9651

Voir :

Document du Sénat :

91 (S.E. 1974) : N° 1 : Proposition de loi.

De indiener van het voorstel schetst de historiek en kritiek van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Hij wijst bondig :

— Op het invoeren van de veralgemeende tweetaligheid in 1921, die nooit werd toegepast;

— Op de wet van 1932 die het beginsel invoerde « een-taligheid van de ambtenaar, tweetaligheid van de dienst ». Dit was een fictie die steunde op de toegeeflijkheid van de ene taalgroep t.o.v. de andere;

— Op de wet van 1963, die deze fictie accentueerde.

Hij somt vervolgens twee bezwaren op, die mogelijks tegen het voorstel zullen worden ingebracht : de vermenigvuldiging van het aantal ambtenaren en de onmogelijkheid van splitsing van sommige diensten.

Zijn antwoord hierop luidt dat de herstructurering niet noodzakelijk moet leiden tot aangroei van het ambtenaren-korps en dat principieel én tweetaligheid én pariteit van de amtenaren moet worden toegepast.

Een lid vindt de in het voorstel naar voren gebrachte formule verdedigbaar.

Het vertoont echter in zijn geheel volgende kapitale fout : het ganse geduldig opgetrokken gebouw van onze taalwetgeving in de administratie wordt wankel door het wegnemen van de bouwstenen. Inderdaad, het allicht onvolmaakte doch nationaal bereikte compromis van de wederkerige, door de Vlamingen geëiste pariteit te Brussel moet dan volgens hem vervallen. Ook de begrenzing van Brussel draagt bij tot dit evenwicht.

Hij verwijst daarbij naar de destijds negatieve reactie van het Parlement t.o.v. het invoeren van een 60/40-verhouding in de administratie (voorstel Van den Daele) en op de politieke keuze van de Kamer van Volksvertegenwoordigers : in 1963 keurden immers 4/5 van de toenmalige leden de wet goed.

Hij vindt het gevaarlijk steeds maar kleine deelwetten te maken. Daarom ook zal hij dit voorstel niet goedkeuren.

De indiener antwoordt hierop dat noch de wederkerigheid noch de pariteit te Brussel ooit zijn tot stand gebracht, zelfs niet door speciale maatregelen, zoals deze van de Minister van Volksgezondheid in de C.O.O. te Brussel.

Een ander lid wijst op de mogelijkheden geboden door de wet van 1963 waarvan de toepassing grotendeels afhangt van de goede wil van de betrokken Ministers en de mentale ingesteldheid vooral van de hogere ambtenaren.

Dit voorstel zou volgens hem een verhoogde budgettaire weerslag hebben. Hij vraagt vervolgens of de indiener niet meent dat wij, ingevolge de instelling van de voorlopige gewestraden reeds mentaal verder staan. Wat speciaal de Vlaamse Gewestraad betreft wijst hij op de behandeling van de beleidsnota van de Minister van Hervorming der Instellingen over de deconcentratie en decentralisatie der over-

L'auteur de la proposition fait brièvement l'historique et la critique des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Il rappelle succinctement :

— L'instauration, en 1921, du bilinguisme généralisé, qui ne fut jamais appliqué;

— La loi de 1932, qui instaura le principe de « l'unilinguisme des agents et du bilinguisme des services ». Ce fut là une fiction reposant sur la complaisance d'un groupe linguistique envers l'autre;

— La loi de 1963, qui accentua cette fiction.

Il cite ensuite deux objections qui pourraient être faites contre sa proposition : la multiplication du nombre des agents et l'impossibilité de dédoubler certains services.

Il y répond que la restructuration ne doit pas nécessairement provoquer un accroissement de l'effectif des agents et qu'en principe, il s'impose d'appliquer à la fois le bilinguisme et la parité des agents.

Un membre estime que la formule proposée est défendable.

Cependant, la proposition, envisagée dans son ensemble, est entachée d'une faute capitale, du fait que tout l'édifice de notre législation linguistique en matière administrative, dont la construction a demandé tant de patience, se trouve ébranlé par l'enlèvement de certaines pierres. L'intervenant considère en effet que le compromis, imparfait certes, mais réalisé au niveau national, devra être remis en question en ce qui concerne la parité à Bruxelles exigée par les Flamands. La limitation de Bruxelles contribue elle aussi à cet équilibre.

L'intervenant rappelle d'ailleurs la réaction négative du Parlement de l'époque à la proposition tendant à instaurer un rapport 60/40 dans l'administration (proposition Van den Daele), ainsi que l'option politique de la Chambre des Représentants, où la loi fut votée en 1963 par les 4/5 des membres.

Il croit dangereux de ne toujours légiférer que par bribes et morceaux. C'est une des raisons pour lesquelles il ne votera pas la proposition.

L'auteur du texte répond qu'à Bruxelles, on n'a jamais appliqué la réciprocité ni la parité, même pas par des mesures spéciales telles que celles prises par le Ministre de la Santé publique en ce qui concerne les C.A.P.

Un autre membre attire l'attention sur les possibilités offertes par la loi de 1963 dont l'application dépend en grande partie de la bonne volonté des Ministres intéressés et de la mentalité des fonctionnaires, surtout des fonctionnaires supérieurs.

L'intervenant estime que le vote du texte en discussion aurait pour effet d'augmenter les dépenses budgétaires. Il demande ensuite à l'auteur de la proposition s'il n'estime pas que notre mentalité s'est déjà améliorée à la suite de l'instauration des conseils régionaux provisoires. Pour ce qui concerne plus particulièrement le Conseil régional flamand, il attire l'attention sur l'examen de la note politique du

heidsdiensten. De adviezen hierop uitgebracht zouden minstens stof bieden tot grondige amendering van het voorliggend voorstel.

Hij vindt tevens dat het bestaan en de werking van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht als positief moeten worden ervaren. Om al deze redenen stelt hij dan ook voor dat de indiener zijn voorstel zou intrekken.

Deze laatste reageert hierop negatief. In plaats van de, nog al te dikwijls ontbrekende good-will, wenst hij meer objectieve criteria ingevoerd te zien.

De Vaste Commissie voor Taaltoezicht moest in zijn optiek, geen adviserend maar wel een beslissingsorgaan zijn. Hij herhaalt zijn antwoord in verband met de aangehaalde budgettaire weerslag: het gaat hier slechts om een herstructurering doch zelfs bij mogelijke meeruitgaven vindt hij zijn voorstel nog de moeite waard.

Wat de bemerking betreft in verband met de werking van de voorlopige Gewestraden vraagt hij een duidelijk onderscheid te maken tussen de centrale administratie en de een talige diensten. De eerste wordt niet overbodig; de deconcentratie en decentralisatie wordt beoogd ten overstaan van de tweede. Hij verwijst trouwens naar zijn eigen voorstel van motie over deze materie ingediend in de Gewestraad.

Aangezien echter de taalwetgeving in de centrale administratie te Brussel behoort tot het domein van de nationale wetgever is er, steeds volgens de indiener, een wettelijke onmogelijkheid aanwezig om op het verzoek tot terugtrekking van het voorstel van wet in te gaan.

De bemerkingen van de Minister van Binnenlandse Zaken zijn de volgende:

Gelet op de huidige evolutie van onze instellingen en meer bepaald de invoering van de voorlopige gewestvorming, kan men zich afvragen of het wel gelegen komt de taalregeling voor de centrale besturen zo volledig en zo ingrijpend te willen hervormen.

Deze op zichzelf reeds fundamentele vraag is des te pertinenter daar de Vlaamse Gewestraad een algemene nota van Minister Vandekerckhove heeft ontvangen betreffende de decentralisatie en de deconcentratie van sommige centrale besturen.

Het lijkt niet redelijk om tevens ook het taalstelsel voor de centrale diensten en de daarmee gelijkgestelde instellingen aan te pakken.

Deze voorafgaande opmerkingen moesten worden gemaakt om aan te tonen dat het voorstel van wet van 8 mei 1974, overgenomen uit een nog eerder ingediend voorstel dient te worden gezien in een evolutief kader, dat tot op zekere hoogte is achterhaald.

Ook de inhoud van het voorstel moet worden bekeken, omdat het ernstige gevolgen kan hebben, die niet alle door de indiener zijn vermeld.

Ministre de la Réforme des Institutions relative à la déconcentration et à la décentralisation des services publics. Les avis émis à ce sujet donneraient tout au moins matière à l'amendement radical de la proposition de loi en discussion.

L'intervenant considère d'autre part que l'existence et le fonctionnement de la Commission permanente de contrôle linguistique doivent, à l'expérience, être jugés positifs. Pour toutes ces raisons, il demande donc à l'auteur de retirer sa proposition.

L'auteur du texte réagit négativement. Au lieu de la bonne volonté, qui fait encore trop souvent défaut, il préférerait voir établir des critères plus objectifs.

Il estime que la Commission permanente de contrôle linguistique devrait être non pas un simple organe consultatif mais un organe de décision. Il rappelle la réponse qu'il a faite à propos de l'incidence budgétaire évoquée: en l'occurrence, il s'agit uniquement d'une restructuration, et celle-ci, dût-elle éventuellement entraîner des dépenses supplémentaires, il persiste à croire que sa proposition mériterait encore d'être adoptée.

En ce qui concerne la remarque relative au fonctionnement des Conseils régionaux provisoires, il demande une distinction bien nette entre l'administration centrale et les services unilingues. La première ne devient pas superflue; quant aux seconds, l'objectif visé est d'en assurer la déconcentration et la décentralisation. L'auteur se réfère d'ailleurs à la proposition de motion qu'il a déposée à ce sujet au Conseil régional flamand.

Considérant toutefois que la législation linguistique applicable à l'administration centrale à Bruxelles relève de la compétence du législateur national, il estime qu'il y a impossibilité légale de donner suite à la demande de retrait de sa proposition.

Le Ministre de l'Intérieur présente alors les observations suivantes:

Etant donné l'évolution actuelle de nos institutions, et notamment la mise en œuvre de la régionalisation provisoire, on peut se demander s'il est opportun de procéder à une refonte aussi complète et fondamentale du régime linguistique applicable aux administrations centrales.

Cette question, déjà fondamentale, doit être posée avec d'autant plus de pertinence que le Conseil régional flamand a été saisi d'une note générale de M. le Ministre Vandekerckhove concernant la décentralisation et la déconcentration de certaines administrations centrales.

Il semble qu'il serait peu indiqué de s'attaquer simultanément à une refonte complète du régime linguistique applicable aux services centraux et assimilés.

Ces remarques préalables étaient indispensables pour démontrer que la proposition de loi, qui a été déposée le 8 mai 1974 et qui est reprise d'une proposition encore antérieure, s'inscrit dans une évolution de nos institutions qui la fait apparaître sous un jour un peu dépassé.

Il y a lieu aussi d'examiner le fond de la proposition, parce qu'elle est susceptible d'avoir des effets considérables qui n'ont pas été signalés tous par son auteur.

Het voorstel wil alle centrale (en daarmee gelijkgestelde) diensten herstructureren door de gehele administratieve hiërarchie van hoog tot laag te splitsen in algemene Franstalige en Nederlandstalige afdelingen, waarvoor het aantal inwoners als criterium zou worden genomen.

Volgens het voorstel moet de Koning, bij een in Ministeraad overlegd besluit, na raadpleging van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, bepalen welke diensten gemeenschappelijk zullen blijven.

In deze diensten zou de veralgemeende tweetaligheid de regel zijn.

Grosso modo zou elke algemene afdeling de zaken behandelen in de taal van de streek.

Dit zou er onder meer toe leiden dat alle betrekkingen met de particulieren niet meer zouden geschieden in de taal die zij hebben gekozen, maar in de taal van de streek waar zij gevestigd zijn.

De uitvoeringsdiensten met zetel buiten Brussel-Hoofdstad, zullen bovendien onderworpen worden aan het taalstelsel van de plaatselijke diensten van de streek waar zij gevestigd zijn.

Artikel 7 van het voorstel verzwakt bovendien in aanzienlijke mate de taalkundige verplichtingen van de natuurlijke- en de rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst of door de overheid zijn belast met een taak welke de grenzen van een privaat bedrijf te buiten gaat (art. 1, § 1, 2°, van de gecoördineerde wetten); zo zouden zij, o.m. inzake aanwerving van hun personeel aan die wetten onderworpen zijn.

Het voorstel legt diezelfde verplichtingen eveneens op aan degenen die subsidies of toelagen ontvangen van het Rijk of van de ondergeschikte besturen. Men ziet hoever die uitbreiding kan leiden.

Het voorstel bepaalt bovendien (art. 6) dat de private medewerkers, opdrachthouders of deskundigen, die een opdracht voor rekening van de overheid moeten vervullen, een diploma moeten bezitten van dezelfde taal als die waarin de zaak moet worden behandeld. Het huidige artikel 50 van de gecoördineerde wetten bepaalt in dit verband slechts dat de aanstelling van een deskundige of een soortgelijk persoon de openbare diensten niet ontslaat van hun verplichtingen terzake van het taalgebruik.

Tenslotte hervormt het voorstel ook de regeling voor de buitenslands gevestigde diensten volgens dezelfde beginselen.

Tot slot nog twee opmerkingen :

1. De indiener van het voorstel geeft er zich rekenschap van dat, in het belang van de Staat, een eenvormige administratieve rechtspraak moet behouden blijven.

Daarom voorziet hij in hetgeen hij genoemd heeft « coördinatieambtenaren », die voor deze eenvormige rechtspraak moeten zorgen.

2. Afgezien van de aanzienlijke budgettaire weerslag die het voorstel zal hebben, moet nog worden rekening gehouden

La proposition tend à restructurer tous les services centraux (et assimilés), sur base d'une séparation en sections générales française et néerlandaise, du haut en bas de l'échelle administrative. Le critère adopté pour la répartition serait le critère démographique.

Suivant la proposition, le Roi devra, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après consultation de la Commission permanente de contrôle linguistique, déterminer les services qui resteront communs.

Dans ces services, le bilinguisme généralisé serait la règle.

Grosso modo, chaque section générale traitera les affaires dans la langue de sa région.

Il en résulte notamment que tous les rapports avec les particuliers ne se feront plus dans la langue choisie par ceux-ci mais dans la langue de la région où ils sont établis.

Les services d'exécution dont le siège est situé en dehors de Bruxelles-Capitale, seront par ailleurs soumis au régime linguistique des services locaux de la région où ils sont établis.

La proposition en son article 7 renforce par ailleurs considérablement les obligations linguistiques imposées aux personnes physiques ou morales concessionnaires d'un service public ou chargées par les pouvoirs publics d'une mission dépassant le cadre d'une entreprise privée (art. 1^{er}, § 1^{er}, 2°, des lois coordonnées); c'est ainsi qu'elles seraient soumises aux dispositions desdites lois, notamment en matière de recrutement de leur personnel.

La proposition ajoute au surplus aux personnes visées à l'art. 1^{er}, § 1^{er}, 2°, celles qui bénéficient de subsides ou subventions de l'Etat ou de pouvoirs subordonnés. On voit jusqu'où cette extension peut mener.

La proposition exige également (art. 6) que les collaborateurs privés, chargés de mission ou choisis en tant qu'experts pour l'accomplissement d'une tâche pour compte des services publics, possèdent un diplôme du régime linguistique correspondant à la langue dans laquelle l'affaire devra être traitée. L'article 50 actuel des lois coordonnées se borne à prévoir, en cette matière, que la désignation d'un expert ou assimilé ne dispense par les services publics de leurs obligations linguistiques.

La proposition refond enfin le régime des services établis à l'étranger (art. 11) selon des principes identiques.

Enfin, deux remarques sont encore à formuler :

1. L'auteur de la proposition se rend compte de la nécessité de maintenir, dans l'intérêt de l'Etat, une jurisprudence administrative uniforme.

C'est pourquoi il prévoit ce qu'il a appelé des « fonctionnaires chargés de la coordination » qui assureront cette uniformité de jurisprudence.

2. Indépendamment des répercussions budgétaires considérables de la proposition, il faut encore tenir compte de ce

met het feit dat het moeizaam tot stand gekomen bouwwerk van de wet van 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, ingrijpend wordt gewijzigd.

De indiener van het voorstel relikeert hierop dat het motief van de voorlopige gewestvorming een vals argument is gezien de adviserende lichamen nooit prioritair zijn ten overstaan van de beslissingen van het Nationale Parlement.

Hij herhaalt nogmaals de motieven van zijn voorstel : restructuratie van de administratie op een gezonde basis, de taal van de keuze wordt vervangen door de taal van de streek waar de particulier woont.

In tegenstelling tot het creëren van moeilijkheden meent de indiener dat zijn voorstel alle wrijvingsvlakken zou kunnen wegnemen, en de administratie efficiënter zou maken ten overstaan van een positieve budgettaire weerslag.

Een lid beschouwt dit voorstel als een aanval tegen de eenaligheid van de Walen. Bovendien zou de indiener wensen dat in de centrale administratie wordt rekening gehouden met het aantal inwoners in elke streek, terwijl hetzelfde criterium wordt verworpen voor wat Brussel betreft.

Een lid verzoekt het voorliggend voorstel van wet voor advies over te maken aan de « Commissie voor overleg tussen beide cultuurgemeenschappen » aangezien dit volgens hem de aangewezen plaats is voor een gesprek dat beide taalgemeenschappen interesseert.

Hierop wordt geantwoord dat deze verzending tot gevolg zou hebben dat het initiatiefrecht aan het Parlement wordt ontnomen en dat het voorstel hierdoor op de lange baan zou worden geschoven.

Dit standpunt wordt betwist : de bedoelde Commissie moet worden beschouwd als een parlementaire instelling en bijgevolg kan niet worden beweerd dat het initiatiefrecht van het Parlement wordt geschonden.

Ten slotte wordt het voorstel tot verwijzing naar de Commissie voor overleg verworpen met 10 stemmen tegen 3.

Bij artikel 1 worden geen opmerkingen gemaakt. Dit artikel wordt verworpen met 10 stemmen tegen 2.

Uit de verwerping van artikel 1 vloeit het verval van het voorstel voort.

Bij de stemming over dit verslag verklaart een lid zich te onthouden omdat het verhinderd is geweest de besprekingen bij te wonen.

Dit verslag wordt goedgekeurd met 16 stemmen bij 1 onthouding.

De Verslaggever,
P. D'HONDT-VAN OPDENBOSCH.

De Voorzitter,
E. CLOSE.

qu'elle modifie profondément l'édifice difficilement échafaudé en 1963 en ce qui concerne l'emploi des langues en matière administrative.

L'auteur de la proposition rétorque que le motif de la régionalisation provisoire est un faux argument, étant donné que les corps consultatifs n'ont jamais priorité sur les décisions du Parlement national.

Il répète que sa proposition s'inspire de la nécessité de restructurer l'administration sur une base saine, le libre choix de la langue étant remplacé par l'emploi de la langue de la région où est établi le particulier intéressé.

L'auteur estime que sa proposition, loin de créer des difficultés, permettrait d'éliminer tous les points de friction et de rendre l'administration plus efficace, ce qui aurait une incidence budgétaire favorable.

Un membre considère la proposition comme une attaque contre l'unilinguisme des Wallons. En outre, l'auteur voudrait que, dans l'administration centrale, il soit tenu compte du nombre d'habitants de chaque région, alors qu'il rejette ce même critère en ce qui concerne Bruxelles.

Un commissaire demande que la proposition soit transmise pour avis aux Commissions réunies de coopération des deux Conseils culturels, car il estime que c'est là le lieu tout indiqué pour des contacts intéressant les deux communautés linguistiques.

Il lui est répondu que ce renvoi aurait pour conséquence de priver le Parlement de son droit d'initiative et de mettre la proposition sur une voie de garage.

Ce point de vue est contesté : lesdites Commissions réunies doivent être considérées comme une institution parlementaire et l'on ne peut donc prétendre qu'il y aurait violation du droit d'initiative du Parlement.

Finalement, la proposition de renvoi aux Commissions réunies de coopération est rejetée par 10 voix contre 3.

Aucune observation n'a été faite à propos de l'article 1^{er}. Celui-ci a été rejeté par 10 voix contre 2.

Le rejet de l'article 1^{er} entraîne le rejet de la proposition.

Lors du vote sur le présent rapport, un membre a motivé son abstention par le fait qu'il a été empêché d'assister à la discussion.

Le présent rapport a été approuvé par 16 voix et 1 abstention.

Le Rapporteur,
P. D'HONDT-VAN OPDENBOSCH.

Le Président,
E. CLOSE.