

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 24 april 1998 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1984 tot organisatie van de diensten van de Vaste Nationale Cultuurpact-commissie", heeft op 14 mei 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 24 avril 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1984 portant organisation des services de la Commission nationale permanente du pacte culturel", a donné le 14 mai 1998 l'avis suivant :

Strekking van het ontwerp

Het voorliggend ontwerp beoogt de samenstelling van de evaluatieconferentie voor de cultuurpactinspecteurs te regelen. De ontworpen regeling wijkt enigszins af van de algemene regeling, welke zich bevindt in artikel 15 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel. Zij wordt ingevoegd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 december 1984 tot organisatie van de diensten van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.

Onderzoek van de tekst

Aanhef

1. De bevoegdheid om het statuut van het rijkspersoneel, waartoe de ambtenaren van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie behoren, vast te stellen, put de Koning rechtstreeks uit de Grondwet.

Men voege derhalve als eerste aanhefverwijzing toe :

"Gelet op de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet;".

2. De aanhefverwijzing naar het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel,

.../...

mag behouden blijven. Zij dient echter te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 6, waarin is bepaald dat bijzondere bepalingen in ieder ministerie voorzien in de uitvoering van dat statuut.

Ofschoon een koninklijk besluit geen rechtsgrond kan bieden voor een ander koninklijk besluit, is het immers gebruikelijk voor een goed begrip van ontwerpen zoals het voorliggende, te verwijzen naar het algemeen statuut van het rijkspersoneel. Het ontworpen besluit is ook een specifieke bepaling in de zin van de artikelen 6 en 58 van het besluit van 2 oktober 1937.

3. De verwijzing in de aanhef naar het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 mag worden geschrapt. Dat koninklijk besluit vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp, noch is het dienstig voor een beter begrip van de ontworpen regeling.

Artikel 1

1. Het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 waarvan melding wordt gemaakt in de aanhef en in de ontworpen paragraaf 3, heeft thans als opschrift "... betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel". Het huidige opschrift werd vastgesteld door het koninklijk besluit van 6 februari 1997.

.../...

2. Het koninklijk besluit van 28 december 1984 bepaalt niets over het voorzitterschap van het directiecomité. Het regelt enkel de samenstelling ervan. Blijkens een ministerieel besluit van 13 december 1989 houdende aanwijzing van de voorzitters van het Directiecomité van de Diensten van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, wordt het voorzitterschap van het directiecomité alternerend waargenomen door een van de twee voorzitters van de Cultuurpactcommissie. Die voorzitters zijn geen of niet noodzakelijk ambtenaren, zodat zij niet echt tot een "taalrol" behoren. Het begrip taalrol is immers eigen aan het openbaar ambt. Het is daarom aangewezen om het minder vastomlijnde criterium te hantieren waarvoor is geopteerd in artikel 22 van de cultuurpactwet, nl. Franstalig of Nederlandstalig.

Dat voorts de cultuurpactinspecteur-generaal van dezelfde taalrol de onmiddellijke hiërarchische meerdere is van de cultuurpactinspecteur, lijkt een overbodige toelichting te zijn.

Aansluitend bij de voorgaande opmerkingen wordt de volgende tekst voorgesteld :

"§ 3. In afwijking van artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel bestaat de evaluatieconferentie van de cultuurpactinspecteurs uit :

1° de voorzitters van het Directiecomité van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie;

.../...

- 2° de inspecteurs-generaal;
- 3° de directeur-generaal van de Kanselarij van de Eerste Minister of een ambtenaar-generaal die hij aanwijst; hij behoort tot dezelfde taalrol als de cultuurpact-inspecteur.

Overeenkomstig de taalrol van de cultuurpact-inspecteur, wordt het voorzitterschap van de evaluatieconferentie waargenomen door de Nederlandstalige of de Franstalige voorzitter van het directiecomité.".

3. De evaluatieconferentie is een collectief beraadslagend lichaam, dat zich een oordeel moet vormen over een ambtenaar. Gelet op de rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State over vergelijkbare collectieve beoordelingscolleges, zoals de directieraad, blijkt uit de taalwetgeving dat zulk een college moet beantwoorden aan de tweevoudige voorwaarde dat er alleszins één lid deel van moet uitmaken dat behoort tot dezelfde taalrol als de betrokken ambtenaar, en dat er altijd een tweetalige ambtenaar of adjunct deel van moet uitmaken indien sommige leden de taal van de ambtenaar niet machtig zijn, teneinde de

.../...

strekking van de gesprekken en documenten getrouw weer te geven (1).

Met toepassing van artikel 15, § 3, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 vergadert de evaluatieconferentie geldig wanneer ten minste drie van haar leden aanwezig zijn, onder wie de onmiddellijke

-
- (1) Zie bv. R.v.St., nr. 44.496, Legrand, 13 oktober 1993 : "Considérant que, appliquées au collège de direction d'un service dont l'activité s'étend à tout le pays, les conditions résultant de l'article 39, § 1er et de l'article 17, § 1er, B, 1^o, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative impliquent que ce collège, qui doit normalement être composé de fonctionnaires des deux groupes linguistiques, doit être ainsi composé qu'il soit en mesure d'interroger et d'entendre chaque agent dans sa langue et de prendre connaissance de tous documents relatifs à cet agent qui sont rédigés dans la langue de celui-ci en vertu des articles précités; qu'en l'absence de règle déterminant la proportion dans laquelle les deux groupes linguistiques doivent être représentés par les membres du collège à une séance de celui-ci, les conditions susvisées, qui gouvernent la composition du collège du point de vue linguistique, doivent être tenues pour remplies dès lors qu'un membre au moins appartenant au groupe linguistique de l'agent intéressé est présent à la séance et qu'appel peut, de surcroît, être fait par le collège à un adjoint linguistique ou à un de ses membres bilingues, pour expliquer aux autres membres du collège la portée soit d'un interrogatoire subi par cet agent ou d'une intervention de la part de ce dernier, soit de la teneur de documents qui le concernent". In dezelfde zin R.v.St., nr. 22.109, Gillet, 10 maart 1982 : de directieraad is regelmatig samengesteld van zodra ten minste één lid dat behoort tot de taalgroep van het betrokken personeelslid, op de vergadering aanwezig is en er bovendien door het college een beroep kan worden gedaan op een taaladjunct of op één van zijn tweetalige leden. Zie ten slotte ook R.v.St., nr. 35.431, Drowart, 10 juli 1990.

.../...

hiërarchische meerdere. Deze laatste is steeds de cultuur-pactinspecteur-generaal van dezelfde taalrol, zodat aan de eerstgenoemde vereiste is voldaan.

De samenstelling van de evaluatieconferentie in haar geheel, noch eender welk quorum van drie van haar leden, sluit echter niet uit dat louter eentalige leden ervan deel uitmaken.

Het vereiste gesteld door de voormelde rechtspraak, dat steeds een tweetalige of taaladjunct aanwezig moet zijn, is bij de ontworpen samenstelling van de evaluatieconferentie dan ook niet gewaarborgd, zodat aanvullend een bepaling in het ontwerp zou moeten worden opgenomen die preciseert hoe die situatie, mocht zij zich voordoen, verholpen wordt.

Artikel 2

Het is de bedoeling dat het ontwerp zal terugwerken tot 15 september 1997. Ofschoon die terugwerking wellicht kan worden verklaard doordat het nieuwe evaluatiesysteem van het rijkspersoneel op die datum in werking is getreden, dient erop te worden gelet dat hierdoor geen verworven rechten worden aangetast.

Portée du projet

Le projet soumis vise à régler la composition de la conférence d'évaluation pour les inspecteurs du pacte culturel. Les règles en projet s'écartent dans une certaine mesure des règles d'ordre général, qui sont contenues à l'article 15 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat. Elles sont insérées à l'article 2 de l'arrêté royal du 28 décembre 1984 portant organisation des services de la Commission nationale permanente du pacte culturel.

Examen du texte

Préambule

1. Le Roi tient directement de la Constitution le pouvoir de fixer le statut des agents de l'Etat, parmi lesquels il y a les agents de la Commission nationale permanente du pacte culturel.

L'on ajoutera dès lors, sous la forme d'un premier alinéa du préambule :

"Vu les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution;".

.../...

2. L'alinéa du préambule qui vise l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, peut être maintenu. Il y aurait cependant lieu de le compléter par une référence à l'article 6, qui dispose que des dispositions particulières assurent, dans chaque ministère, l'exécution de ce statut.

En effet, bien qu'un arrêté royal ne puisse pas constituer le fondement légal d'un autre arrêté royal, il est d'usage, en vue de la bonne compréhension de projets tel que le présent, de viser le statut général des agents de l'Etat. L'arrêté en projet constitue, dès lors, une disposition particulière au sens des articles 6 et 58 de l'arrêté du 2 octobre 1937.

3. La référence à l'arrêté royal du 7 août 1939, figurant dans le préambule, peut être supprimée. Cet arrêté royal ne procure aucun fondement légal au projet et ne contribue pas non plus à une meilleure compréhension des règles en projet.

Article 1er

1. L'arrêté royal du 7 août 1939, dont il est fait mention au paragraphe 3, en projet, porte actuellement l'intitulé suivant "... organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat". L'intitulé actuel a été fixé par l'arrêté royal du 6 février 1997.

.../...

2. L'arrêté royal du 28 décembre 1984 ne contient aucune disposition relative à la présidence du comité de direction. Il en règle uniquement la composition. Selon un arrêté ministériel du 13 décembre 1989 portant désignation des présidents du Comité de direction des services de la Commission nationale permanente du pacte culturel, la présidence du comité de direction est assumée alternativement par l'un des deux présidents de la Commission du pacte culturel. Ces présidents ne sont pas, ou ne sont pas nécessairement, des fonctionnaires, de sorte qu'ils n'appartiennent pas à un "rôle linguistique". En effet, la notion de "rôle linguistique" est spécifique de la fonction publique. Il est indiqué, dès lors, d'avoir recours au critère moins précis qui a été mis en oeuvre à l'article 22 de la loi sur le pacte culturel, à savoir, francophone ou néerlandophone.

La mention selon laquelle l'inspecteur général du pacte culturel est le supérieur hiérarchique immédiat de l'inspecteur du pacte culturel paraît être une précision superflue.

Complémentairement aux observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"§ 3. Par dérogation à l'article 15, § 1er, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, la conférence d'évaluation pour les inspecteurs du pacte culturel se compose :

.../...

- 1° des présidents du Comité de direction de la Commission nationale permanente du pacte culturel;
- 2° des inspecteurs généraux;
- 3° du directeur général de la Chancellerie du Premier Ministre ou d'un fonctionnaire général qu'il désigne; il appartient au même rôle linguistique que l'inspecteur du pacte culturel.

En fonction du rôle linguistique de l'inspecteur du pacte culturel, la présidence de la conférence d'évaluation est assumée par le président francophone ou par le président néerlandophone du comité de direction."

3. La conférence d'évaluation est un corps délibératif collectif qui doit se faire une opinion au sujet d'un agent. Compte tenu de la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat en matière de collèges d'appréciation collectifs comparables, tel le conseil de direction, il ressort de la législation linguistique que pareil collège doit répondre à la double condition selon laquelle il doit, en tout état de cause, compter au moins un membre appartenant au même rôle linguistique que l'agent concerné, et un fonctionnaire ou adjoint bilingue doit toujours en faire partie si certains des membres ne connaissent pas la langue

.../...

de l'agent, ce afin de rendre fidèlement la portée des entretiens et des documents (1).

En application de l'article 15, § 3, de l'arrêté royal du 7 août 1939, la conférence d'évaluation se réunit valablement lorsque trois de ses membres au moins sont présents, dont le supérieur hiérarchique immédiat. Ce

(1) Voir p.ex. C.E., n° 44.496, Legrand, 13 octobre 1993 :

"Considérant que, appliquées au collège de direction d'un service dont l'activité s'étend à tout le pays, les conditions résultant de l'article 39, § 1^{er} et de l'article 17, § 1^{er}, B, 1°, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative impliquent que ce collège, qui doit normalement être composé de fonctionnaires des deux groupes linguistiques, doit être ainsi composé qu'il soit en mesure d'interroger et d'entendre chaque agent dans sa langue et de prendre connaissance de tous documents relatifs à cet agent qui sont rédigés dans la langue de celui-ci en vertu des articles précités; qu'en l'absence de règle déterminant la proportion dans laquelle les deux groupes linguistiques doivent être représentés par les membres du collège à une séance de celui-ci, les conditions susvisées, qui gouvernent la composition du collège du point de vue linguistique, doivent être tenues pour remplies dès lors qu'un membre au moins appartenant au groupe linguistique de l'agent intéressé est présent à la séance et qu'appel peut, de surcroît, être fait par le collège à un adjoint linguistique ou à un de ses membres bilingues, pour expliquer aux autres membres du collège la portée soit d'un interrogatoire subi par cet agent ou d'une intervention de la part de ce dernier, soit de la teneur de documents qui le concernent". Dans le même sens, C.E., n° 22.109, Gillet, 10 mars 1982 : la composition du conseil de direction est régulière dès lors qu'un membre au moins appartenant au groupe linguistique de l'agent intéressé est présent à la séance et qu'appel peut de surcroît être fait par le collège à un adjoint linguistique ou à un de ses membres bilingues. Voir enfin aussi C.E., n° 25.431, Drowart, 10 juillet 1990.

.../...

dernier est invariablement l'inspecteur général du pacte culturel appartenant au même rôle linguistique, de sorte que la première condition est remplie.

Toutefois, ni la composition de la conférence d'évaluation dans son ensemble, ni quelque quorum que ce soit de trois de ses membres, n'exclut que des membres absolument unilingues en fassent partie.

La condition posée par la jurisprudence précitée, à savoir qu'un bilingue ou un adjoint linguistique doit toujours être présent, n'est donc pas garantie par la composition en projet de la conférence d'évaluation, de sorte qu'il conviendrait, complémentaiement, d'inscrire dans le projet une disposition qui précisera comment il sera remédié à cette situation, si elle devait se présenter.

Article 2

L'intention est de faire rétroagir le projet au 15 septembre 1997. Bien que cette rétroactivité puisse peut-être s'expliquer par le fait que le nouveau système d'évaluation des agents de l'Etat est entré en vigueur à cette date, il convient de veiller à ne pas porter atteinte de la sorte à des droits acquis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. G. VAN HAEGENDOREN,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. W. PAS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M.
G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par M.
W. PAS, référendaire-adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE