1
Coördinatie-
bureau

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e Maart 1954 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende voorzieningen ter uitvoering van artikel 4, § 3, van de wet van 28 Juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, ten aanzien van de Rijkshoofdbesturen", heeft de 23e Maart 1954 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 16 mars 1954, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant les mesures d'exécution de l'article 4, § 3, de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative, en ce qui concerne les administrations centrales de l'Etat", a donné le 23 mars 1954 l'avis suivant :

Het ontwerp doet twee moeilijkheden oprijzen.

\+

\+\+ +

De eerste moeilijkheid is van fundamentele aard en houdt verband met de opvatting die aan het ontwerp of althans aan sommige bepalingen er van ten grondslag ligt.

Zoals het ontwerp van verslag aan de Koning er terecht op wijst, heeft artikel 4, § 3, van de wet van 28 Juni 1932, ter uitvoering waarvan het ontwerp van besluit is opgemaakt, een dwingend karakter. Telkens wanneer men vaststelt dat een hogere ambtenaar die aan het hoofd van een dienst staat niet voldoende vertrouwd is met de tweede landstaal om de eenheid in de administratieve rechtspraak te handhaven, moet men aan die ambtenaar een tweetalig adjunct toevoegen.

Het ontwerp omschrijft het begrip "aan het hoofd van een dienst staan" niet ten onrechte als "ten aanzien van de Minister rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de eenheid in de administratieve rechtspraak".

Beide elkaar dekkende begrippen kunnen echter zowel een feitelijke betekenis als een betekenis in rechte hebben.

Het is niet duidelijk welke betekenis het ontwerp aan dit begrip hecht, doch welke ook die betekenis mag zijn, is het ontwerp niet vrij van innerlijke tegenstrijdigheid.

.../...

Bedoelt men de ambtenaren die in feite ten aanzien van de Minister rechtstreeks de verantwoordelijkheid dragen voor de eenheid in de administratieve rechtspraak, dan valt er geen onderscheid te maken tussen de ambtenaren volgens hun rang, tussen gevallen waarin hun, bij onvoldoende kennis van de tweede landstaal, zoals bepaald in artikel 1, een tweetalig adjunct moet worden toegevoegd en andere, namelijk die bedoeld in artikel 4, waarin dit kan doch niet moet geschieden.

In die veronderstelling kan de uitvoerende macht alleen vaststellen of een ambtenaar, welke ook zijn rang is, ja dan neen dergelijke verantwoordelijkheid draagt. Zo ja, moet hem een adjunct worden toegevoegd, kan zodanige maatregel nooit als een afwijking beschouwd worden van een algemene regel vermits het hier gaat om de eenvoudige toepassing van de wet en kan hij niet afhankelijk worden gesteld noch van de toestemming van het Begrotingscomité, noch van de raadpleging van de Vaste Commissie voor taaltoezicht, aangezien de wet zelf hem voorschrijft zonder er die voorwaarden aan te verbinden. Zo neen, heeft het geen zin de mogelijkheid te scheppen aan die ambtenaar een tweetalig adjunct toe te voegen aangezien de reden die tot het nemen van zulke maatregel aanleiding geeft, namelijk de noodzakelijkheid de eenheid in de administratieve rechtspraak te handhaven, in dit geval ontbreekt.

Bedoelt men daarentegen de ambtenaren die in rechte, krachtens bepalingen vervat in de besluiten tot regeling van de inrichting der ministeriële departementen, ten aanzien van de Minister rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de eenheid in de administratieve rechtspraak,

.../...

ieder wat de hem toegewezen onderverdeling van het departement betreft, dan voldoet men aan het voorschrift der wet door alleen aan die ambtenaren een adjunct toe te voegen, op voorwaarde dat ook de wetgever aan de uitdrukking "aan het hoofd van een dienst staan" deze betekenis heeft willen hechten.

In dit verband weze opgemerkt dat ingeval dergelijke bepalingen bestaan, wat de Raad van State niet heeft kunnen nagaan binnen het korte tijdsbestek waarin hij van advies moet dienen, men, behalve indien het tegengestelde is bewezen, mag aannemen dat de wetgever naar die bepalingen heeft willen verwijzen en bedoelde uitdrukking niet in een feitelijke betekenis heeft gebruikt.

Hieruit volgt dan echter dat, zo men ook aan andere ambtenaren die in feite instaan voor de eenheid in de administratieve rechtspraak, wat een onderverdeling van een dienst als bedoeld in artikel 4, § 3, van de wet betreft, een tweetalig adjunct toevoegt, dergelijke maatregel niet kan beschouwd worden als genomen ter uitvoering van bovenvermelde wetsbepaling.

In dit geval zouden de artikelen 1 en 4 geen onderling verband vertonen en derwijze moeten geformuleerd worden dat het eerste niet als een algemene regel, het tweede niet als een uitzondering hierop wordt voorgesteld, terwijl het opschrift van het ontwerp een wijziging zou moeten ondergaan en in de inleiding ook artikel 66, tweede lid, van de Grondwet als rechtsgrond zou moeten vermeld worden.

\+

\+ \+

.../...

Volgens het tweede lid van artikel 1 oordeelt de Minister over de noodzakelijkheid aan bepaalde hoge ambtenaren een tweetalig adjunct toe te voegen. Er zijn echter gevallen waarin die noodzakelijkheid bij koninklijk besluit zal moeten vastgesteld worden, vermits de vaststelling er van tot rechtvaardiging zal moeten strekken van het koninklijk besluit dat aan een ambtenaar, met het oog op zijn aanwijzing tot tweetalig adjunct, de graad toekent die onmiddellijk lager is dan die van de hoge ambtenaar wiens adjunct hij zal worden.

De slotalinea van het ontwerp van verslag aan de Koning doet trouwens uitschijnen dat de aanwijzing van de tweetalige adjunct, naar gelang van het geval, bij eenvoudige ministeriële beslissing of bij koninklijk besluit zal geschieden. Zulks is bovendien in overeenstemming met de tot dusver gevolgde praktijk.

Het wil de Raad van State voorkomen dat het ontwerp zelf deze regel op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zou moeten formuleren.

Onder voorbehoud van de eventuele versmelting van de twee alinea's van artikel 1, verdient het derhalve aanbeveling het tweede lid van artikel 1 door volgende tekst te vervangen :

"Is de noodzakelijkheid daartoe gebleken, dan wordt hun een tweetalig adjunct toegevoegd onder de bij dit besluit gestelde voorwaarden.

De adjunct wordt aangewezen door de Minister, behalve wanneer hem vooraf een hogere graad moet worden toegekend.".

\+

\+ \+

.../...

Het ontwerp geeft voorts aanleiding tot volgende opmerkingen.

In het tweede lid van artikel 3 is er spraak van het geven van een andere benaming aan een tussenrang. Het wil de Raad van State voorkomen dat men hier eerder de gelijkstelling met een tussenrang bedoelt van de rang waarmede de toekomstige adjunct is bekleed.

Zoals het eerste lid van artikel 4 is gesteld, geeft het niet aan om welke reden eigen aan de aldaar bedoelde ambtenaar die ten minste met de rang van directeur is bekleed, hem een adjunct kan worden toegevoegd.

In het laatste lid van hetzelfde artikel gebruikt men verkeerdelijk de uitdrukking : "Onverminderd de toepassing van ...".

Het ware juister deze bepaling te doen aanvangen met de woorden : "De adjunct wordt ...", en er volgende slotzin aan toe te voegen : "Het bepaalde in artikel 3, laatste lid, is op dit geval van toepassing".

Het eerste lid van artikel 5 - Franse tekst - ware beter gesteld als volgt :

"Le grade à conférer en vertu de la loi est, au besoin, attribué en surnombre.".

Men merke bovendien op dat het woord "surnombre" geen substantief is en dat het tweede lid van hetzelfde artikel beter zou aanvangen als volgt : "De betrokken ambtenaar blijft overtallig totdat hij ...".

Le projet présente deux difficultés.

\+

\+ \+

La première est d'ordre fondamental et tient à la conception même qui est à la base du projet ou tout au moins de certaines de ses dispositions.

Le projet de rapport au Roi souligne à bon droit le caractère impératif de l'article 4, § 3, de la loi du 28 juin 1932, en exécution duquel le projet d'arrêté a été élaboré. Chaque fois qu'il est constaté qu'un fonctionnaire supérieur assurant une direction de service n'est pas suffisamment familiarisé avec la deuxième langue nationale pour assurer le maintien de l'unité de la jurisprudence administrative, ce fonctionnaire doit être pourvu d'un adjoint bilingue.

Le projet considère à juste titre qu"assurer une direction de service" revient à "assumer directement vis-à-vis du Ministre la responsabilité de l'unité de la jurisprudence administrative".

Mais ces deux notions équivalentes peuvent avoir aussi bien une signification de fait qu'une signification en droit.

Il ne se dégage pas clairement du texte quelle est la signification que le projet attribue à cette notion, mais, en toute hypothèse, le projet présente certaines contradictions.

Si l'on vise les fonctionnaires qui assument en fait directement vis-à-vis du Ministre la responsabilité de l'unité de la jurisprudence administrative, aucune distinction ne peut être établie entre eux selon leur grade, entre les cas où, en raison de leur connaissance insuffisante de la seconde langue nationale, ils doivent être pourvus d'un adjoint bilingue comme le prévoit l'article 1er, et d'autres, notamment ceux prévus à l'article 4, où l'on peut mais ne doit pas leur en désigner.

Dans cette hypothèse, le pouvoir exécutif ne peut que constater si un fonctionnaire, quel que soit son grade, assume ou non pareille responsabilité. Dans l'affirmative, on doit lui désigner un adjoint; cette mesure ne pourra jamais être considérée comme une dérogation à une règle générale, puisqu'il ne s'agira que de l'application pure et simple de la loi, et elle ne pourra être subordonnée à l'accord du Comité du budget ou à la consultation de la Commission permanente de contrôle linguistique, puisque la loi elle-même l'a prescrite sans y attacher ces conditions. Dans la négative, il n'y a aucune raison de créer la possibilité de doter ce fonctionnaire d'un adjoint bilingue puisque le motif qui doit justifier pareille

.../...

mesure, à savoir la nécessité du maintien de l'unité de la jurisprudence administrative, fera défaut.

Si, au contraire, l'on vise les fonctionnaires qui, en vertu des dispositions des arrêtés réglant l'organisation des départements ministériels, sont en droit, chacun en ce qui concerne la subdivision du département qui lui est assignée, directement responsables vis-à-vis du Ministre de l'unité de la jurisprudence administrative, il sera satisfait au prescrit de la loi si ces seuls fonctionnaires sont pourvus d'un adjoint,à condition toutefois que le législateur ait entendu donner cette signification à l'expression "assurant une direction de service".

A cet égard, il convient de signaler que si pareilles dispositions existent, ce que le Conseil d'Etat n'a pu vérifier dans le bref délai qui lui a été imparti, il faut, jusqu'à preuve contraire, admettre que le législateur a eu l'intention de s'y référer et n'a pas attaché à l'expression "assurant une direction de service" une signification de fait.

.../...

Il s'ensuit toutefois que si l'on place un adjoint bilingue à côté d'autres fonctionnaires qui, en fait, sont responsables de l'unité de la jurisprudence administrative en ce qui concerne une subdivision d'un service visé à l'article 4, § 3, de la loi, cette mesure ne pourra être considérée comme prise en exécution de la disposition légale précitée.

Dans ce cas, il n'existerait aucun lien entre les articles 1er et 4, qui devraient être formulés de manière que le premier ne se présentât pas comme une règle générale et le second comme une exception à cette règle; l'intitulé du projet devrait être remanié et le préambule devrait mentionner également l'article 66, alinéa 2, de la Constitution comme fondement légal du projet.

\+

\+ \+

D'après l'alinéa 2 de l'article 1er, le Ministre apprécie la nécessité de doter certains hauts fonctionnaires d'un adjoint bilingue. Dans certains cas toutefois, cette nécessité devra être constatée par arrêté royal, puisque cette constatation doit justifier l'arrêté royal accordant à un fonctionnaire, en vue de sa désignation comme adjoint bilingue, le grade immédiatement inférieur à celui du haut fonctionnaire dont il est appelé à devenir l'adjoint.

L'alinéa final du projet de rapport au Roi fait d'ailleurs ressortir que la désignation de l'adjoint bilingue se fera tantôt par simple décision

.../...

ministérielle, tantôt par voie d'arrêté royal. Cette pratique est d'ailleurs conforme à celle qui a été suivie jusqu'à présent.

Le Conseil d'Etat estime que cette règle devrait être formulée de manière claire et non équivoque dans le projet même.

Sous réserve d'une fusion éventuelle des deux alinéas de l'article 1er, il conviendrait de remplacer l'alinéa 2 de l'article 1er par le texte suivant :

"En cas de nécessité constatée, ils sont dotés d'un adjoint bilingue dans les conditions définies par le présent arrêté.

L'adjoint est désigné par le Ministre, sauf lorsqu'un grade supérieur doit lui être attribué au préalable.".

\+

\+ \+

Le projet appelle, en outre, les observations suivantes.

A l'alinéa 2 de l'article 3, il est question de transformer un grade intermédiaire quant à sa dénomination. Le Conseil d'Etat a le sentiment que l'on entend plutôt assimiler à un grade intermédiaire le grade dont le futur adjoint est revêtu.

L'alinéa 1er de l'article 4, tel qu'il est

.../...

rédigé, n'indique pas pour quelles raisons propres au "fonctionnaire revêtu du grade de directeur au moins", il pourra être placé un adjoint bilingue à ses côtés.

Le dernier alinéa du même article emploie à tort l'expression "sans préjudice de l'application de ...".

Il serait plus exact de faire commencer cette disposition par les mots : "L'adjoint sera ..." et d'y ajouter la phrase finale suivante : "La disposition de l'article 3, dernier alinéa, s'applique au présent cas".

L'alinéa 1er de l'article 5 serait mieux rédigé comme suit : "Le grade à conférer en vertu de la loi est, au besoin, attribué en surnombre.".

Il y a lieu de remarquer, en outre, que le terme "surnombre" n'est pas un substantif et que le début de l'alinéa 2 de ce même article serait mieux rédigé comme suit : "Le fonctionnaire intéressé demeure en surnombre jusqu'au moment où il ...".

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	J.COYETTE, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J.VAUTHIER, L.FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	J.CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister van Binnenlandse Zaken.
expédition délivrée à M. le Ministre de l'Intérieur.

De 1954.

Le 1954.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.