Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 4 février 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux (III)", a donné le 24 mai 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e februari 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 1966 betreffende de aanwijzing van tweetalige adjuncten in de centrale diensten (III)", heeft de 24e mei 1982 het volgend advies gegeven :

D'un point de vue formel, le projet tend à remplacer l'article 3 de l'arrêté royal du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux (III), article qui dispose comme suit :

> "Article 3. Quand il n'est pas titulaire du grade qui, dans l'administration intéressée, est immédiatement inférieur à celui du chef, l'adjoint est revêtu de ce grade. Celui-ci est déterminé sans tenir compte des assimilations réalisées en vertu de l'article 43, § 3, alinéa 4, des lois coordonnées.
>
> S'il est titulaire d'un grade correspondant à celui qui est immédiatement inférieur à celui du chef, l'adjoint est revêtu du même grade que celui du chef.
>
> L'adjoint auquel l'alinéa 1er a été appliqué revêt le même grade que celui du chef, quand il est désigné pour occuper dans le cadre un emploi correspondant au grade immédiatement inférieur à celui du chef et continue à exercer les fonctions d'adjoint bilingue".

Dans une dépêche du 30 janvier 1976, la Cour des Comptes a fait observer, en substance, que, dans les services où il n'existe pas de hiérarchie complète, cette disposition donne lieu à des applications tout à fait divergentes L'adjoint est revêtu,dans certains cas, du même grade que celui du chef, et,dans d'autres, du grade immédiatement inférieur à celui du chef, mais suivant la hiérarchie générale des grades déterminée dans le statut du personnel de l'Etat et non suivant la hiérarchie - incomplète - du service dont il s'agit.
Tout en reconnaissant que cette deuxième solution est conforme à des instructions données le 27 avril 1967 par les

./...

Ministres de l'Intérieur et de la Fonction publique (1), la Cour ne l'en estime pas moins contraire aux dispositions législatives ou réglementaires en la matière.

L'arrêté en projet tend à mettre fin aux divergences dénoncées par la Cour des Comptes, dans l'application de l'article 3 de l'arrêté royal du 30 novembre 1966. A cette fin, il adopte cependant la règle que les instructions du 27 avril 1967 avaient cru pouvoir dégager dudit article 3 et dont la Cour a mis la légalité en doute.

C'est évidemment la question de la légalité de cette règle qu'il y a lieu d'examiner tout d'abord.

+

Suivant l'article 43, § 6, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative :

> "§ 6. Quand le chef d'une administration est unilingue, il est placé à ses côtés, en vue du maintien de l'unité de jurisprudence, un adjoint bilingue. L'adjoint ne peut appartenir au même rôle que le chef. Il est revêtu au préalable du même grade ou du grade immédiatement inférieur".

Cette disposition trouve son origine dans l'article 4, § 3, de la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative, aux termes duquel :

> § 3. En vue d'assurer le maintien de l'unité de jurisprudence, il sera placé, pour autant que de besoin à côté de chaque fonctionnaire supérieur assurant une direction de service, un adjoint bilingue du même grade ou du grade immédiatement inférieur, choisi dans le service intéressé".

./...

---

(1) On trouvera le texte de ces instructions dans les codifications du Ministère des Finances. C.D. 202 Emploi des langues. Dispositions administratives, pp. 9 et suivantes, spécialement p. 12.

Il va de soi que le "grade immédiatement inférieur signifiait alors "le grade immédiatement inférieur dans la hiérarchie du service considéré", puisque la hiérarchie générale fixée par le statut des agents de l'Etat n'existait pas : elle ne procédera qu'ultérieurement de l'article 3 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agent de l'Etat et de l'arrêté royal du 30 mars 1939 sur le classement des agents de l'Etat en catégories.

La même expression a-t-elle pris une signification différente dans l'article 43, § 6, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ?

L'article 43, § 6, reproduit l'article 32, § 6, de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative. A propos de cette disposition, on peut lire ce qui suit dans le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique du Sénat par M. de STEXHE (1) :

> "Un commissaire a posé au Ministre les deux questions ci-après :
>
> 1. Quand le texte dit que l'adjoint bilingue sera revêtu du même grade ou du grade immédiatement inférieu cela semble vouloir dire qu'une certaine priorité est donnée au même grade, étant donné que cette expression précède celle "ou du grade immédiatement inférieur". Est-ce là l'avis du Ministre et le choix entre "le même grade" ou "le grade immédiatement inférieur" est-il laissé à la discrétion absolue de l'autorité qui nomme
>
> 2. Quand le texte dit que le fonctionnaire intéressé est nommé au préalable à un des grades visés à ce paragraphe, donc avant sa nomination comme adjoint bilingue, ne serait-il pas possible, en interprétant rigoureusement le texte, que l'adjoint bilingue, nommé

./...

---

(1) Sénat, 1962-1963, doc. n° 304, pp. 24 et 25.

à un grade immédiatement inférieur avant sa nomination, bénéficie après celle-ci d'une nouvelle promotion au même grade que sont chef ? Une interprétation pareille lui semble non justifiée. A son avis la possibilité d'être nommé à un même grade ne doit pas être exclue. Quel est l'avis du ministre à ce sujet ?

Le ministre a répondu à ces questions :

1° L'article 32, § 6, reprend, à peu de choses près, le texte de l'article 4, § 4, de la loi du 28 juin 1932. La promotion préalable dont bénéficie l'adjoint bilingue constitue une compensation pour les activités nouvelles qu'il devra exercer en sus de ses attributions normales. Dès lors, s'il est logique que le directeur que l'on veut charger d'une mission d'adjoint bilingue auprès d'un directeur général soit revêtu du grade d'inspecteur général, il est tout aussi logique qu'un inspecteur général, que l'on veut charger de cette mission, soit revêtu du grade de directeur général.

2° Partant de cette conception, il est normal qu'un adjoint bilingue qui a déjà bénéficié d'une promotion au grade immédiatement inférieur à celui de son chef, conformément au prescrit légal, bénéficie d'une nouvelle promotion lui conférant un grade égal à celui de son chef, au moment où il est appelé à occuper dans le cadre, un emploi correspondant au grade dont il a été revêtu en vue de sa désignation comme adjoint bilingue. Ce sera le cas du directeur qui a été promu au grade d'inspecteur général en vue d'exercer la fonction d'adjoint bilingue et qui, lors d'une vacance d'un emploi d'inspecteur général dans le cadre, occupera effectivement cet emploi tout en continuant à exercer ses fonctions d'adjoint bilingue. Il est logique qu'à ce moment il soit promu au grade de directeur général, c'est-à-dire au même grade que son chef".

Il ressort de ce passage, le seul des travaux préparatoires de la loi du 1963 qui concerne les adjoints linguistiques :

- que la promotion préalable est une compensation pour l'activité supplémentaire que l'adjoint linguistique exercera ;

- que, s'il vient à occuper, après sa désignation comme adjoint bilingue, un emploi du grade (immédiatement inférieur à celui de son chef) dont il a été revêtu au moment de sa désignation, il se verra octroyer, pour la même raison, le même grade que son chef.

.../...

On ne saurait tirer de ces réponses la conclusion que le ministre se serait référé à la hiérarchie générale des grades sans avoir égard aux grades existants ou non existants dans l'administration intéressée. Au contraire, du fait que le ministre a envisagé, sans distinction ni réserve, la possibilité que l'adjoint vienne à occuper un emploi du cadre correspondant au grade dont on l'avait revêtu comme adjoint, on peut déduire que ce grade lui avait été attribué en surnombre, comme étant, dans l'administration intéressée, le grade immédiatement inférieur à celui de son chef.

Rien ne permet donc de croire que l'expression "grade immédiatement inférieur" qui visait incontestablement, dans la loi de 1932, un grade de la hiérarchie du service considéré, viserait, dans la loi du 2 août 1963,et viserait, dans les lois coordonnées, un grade de la hiérarchie générale.

Le projet ne se concilie dès lors pas plus que les instructions du 27 avril 1967 avec l'article 43, § 6, des lois coordonnées susdites.

Uit een formeel oogpunt strekt het ontwerp tot vervanging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 november 1966 betreffende de aanwijzing van tweetalige adjuncten in de centrale diensten (III), welk artikel bepaalt :

> "Artikel 3. Wanneer hij niet titularis is van de graad, die in de afdeling onmiddellijk lager ligt dan die van de chef, wordt de adjunct met die graad bekleed. Deze wordt bepaald zonder rekening te houden met de gelijkstellingen die geschiedden op grond van artikel 43, § 3, lid 4, van de gecoördineerde wetten.
>
> Wanneer hij titularis is van een graad die overeenkomt met de graad, die onmiddellijk lager ligt dan die van de chef, wordt de adjunct met dezelfde graad, als die van de chef bekleed.
>
> De adjunct op wie lid 1 is toegepast bekleedt dezelfde graad als die van de chef, wanneer hij aangewezen wordt om in het kader een betrekking in te nemen die overeenkomt met de graad die onmiddellijk lager ligt dan die van de chef en verder de functies van tweetalig adjunct blijft waarnemen".

In een dienstbrief van 30 januari 1976 heeft het Rekenhof in hoofdzaak opgemerkt dat die bepaling in de niet volledig gehiërarchiseerde diensten aanleiding geeft tot toepassingen die geheel uit elkaar lopen. In sommige gevallen wordt de adjunct bekleed met dezelfde graad als die van de chef, in andere gevallen met de graad die onmiddellijk lager ligt dan die van de chef, maar dan volgens de algemene hiërarchie van de graden zoals die in het statuut van het Rijkspersoneel is bepaald en niet volgens de - onvolledige - hiërarchie van de betrokken dienst. Het Hof geeft toe dat de tweede oplossing beantwoordt aan de onderrichtingen

.../...

op 27 april 1967 door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Openbaar Ambt gegeven (1) maar acht ze niettemin in strijd met de ter zake geldende wets- en verordeningsbepalingen.

Het ontwerp-besluit bedoelt een eind te maken aan de door het Rekenhof aangeklaagde verschillen in de toepassing van artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 november 1966. Het gaat daarbij echter uit van de regel die de stellers van de onderrichtingen van 27 april 1967 gemeend hadden te mogen afleiden uit het bedoelde artikel 3, maar waarvan de wettigheid door het Rekenhof in twijfel is getrokken.

Vanzelfsprekend behoort in de eerste plaats de vraag naar de wettigheid van die regel te worden onderzocht.

+

Artikel 43, § 6, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken bepaalt :

> "§ 6. Wanneer de chef van een afdeling eentalig is, wordt hem met het oog op de eenheid in de rechtspraak een tweetalig adjunct toegevoegd. De adjunct mag niet tot dezelfde rol behoren. Hij wordt vooraf met dezelfde of de onmiddellijk lagere rang bekleed".

.../...

---

(1) De tekst van deze onderrichtingen komt voor in de codificaties van het Ministerie van Financiën. D.I. 202 Gebruik der talen. Administratieve bepalingen, blz. 9 en volgenden, inzonderheid blz. 12.

Deze bepaling vindt haar oorsprong in artikel 4, § 3, van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, dat zegt :

> "§ 3. Met het oog op de eenheid in de administratieve rechtspraak wordt, voor zover nodig, aan ieder hoger ambtenaar die aan het hoofd van een dienst staat, een tweetalig ambtenaar van dezelfde of van de onmiddellijk lagere graad uit de belanghebbende dienst toegevoegd".

Het spreekt vanzelf dat "de onmiddellijk lagere graad" toen betekende "de onmiddellijk lagere graad in de hiërarchie van de betrokken dienst". De algemene hiërarchie, vastgesteld in het statuut van het Rijkspersoneel, bestond niet : ze zal eerst later volgen uit artikel 3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel en uit het koninklijk besluit van 30 maart 1939 betreffende de indeling in categorieën van het Rijkspersoneel.

Heeft dezelfde uitdrukking (in het Nederlands : "de onmiddellijk lagere rang") een andere betekenis in artikel 43, § 6, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken ?

Artikel 43, § 6, neemt artikel 32, § 6, van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken over. In het verslag dat namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt van de Senaat is uitgebracht door de heer de STEXHE (1), staat in verband met die bepaling te lezen :

.../...

---

(1) Senaat, 1962-1963, Gedr. St. nr 304, blz. 24 en 25.

"Een commissielid heeft aan de Minister de twee navolgende vragen gesteld :

1. Wanneer de tekst zegt, dat de taaladjunct met dezelfde graad of met de onmiddellijk lagere graad zal bekleed worden, schijnt dit te willen zeggen dat een zekere prioriteit aan dezelfde graad gegeven wordt, aangezien die uitdrukking voorafgaat aan "of van de onmiddellijk lagere graad". Is dit het advies van de Minister en wordt de keuze tussen "dezelfde graad" of de "onmiddellijk lagere graad" overgelaten aan het volstrekte goeddunken van de overheid die hem benoemt?

2. Wanneer de tekst zegt, dat de betrokken ambtenaren vooraf benoemd worden tot een van de in die paragraaf bedoelde graden, dus vóór zijn benoeming als taaladjunct, zou het dan niet mogelijk zijn, door strenge uitlegging van de tekst, dat de tweetalige adjunct, die vóór zijn benoeming tot een onmiddellijk lagere graad benoemd wordt, na die benoeming een nieuwe bevordering tot dezelfde graad als zijn chef zou verkrijgen ? Dergelijke uitlegging lijkt hem niet verantwoord. Naar zijn mening moet de mogelijkheid om tot eenzelfde graad benoemd te worden niet uitgesloten worden. Wat is het advies van de Minister over dit punt ?

De Minister heeft op die vragen geantwoord als volgt :

1° Artikel 32, § 6, neemt nagenoeg de tekst van artikel 4, § 4, der wet van 28 juni 1932 over. De voorafgaande bevordering, die door de tweetalige adjunct verkregen wordt, is een compensatie voor de nieuwe activiteiten die hij boven zijn normale ambtsbezigheden zal moeten uitoefenen. Als het dus logisch is, dat een directeur, die men wil belasten met een taak van tweetalig adjunct naast een directeur-generaal, met de graad van inspecteur-generaal bekleed wordt, is het even logisch dat een inspecteur-generaal aan wie men die taak wil opdragen, met de graad van directeur-generaal bekleed wordt.

.../...

2° Uitgaande van die opvatting is het normaal, dat een tweetalig adjunct, die reeds een bevordering tot de onmiddellijk lagere graad dan die van zijn chef verkregen heeft, overeenkomstig de wettelijke voorschriften, een nieuwe bevordering geniet, die hem een graad gelijk aan die van zijn chef verleent, op het tijdstip dat hij opdracht krijgt in hetzelfde kader een betrekking te vervullen die overeenstemt met de graad waarmede hij bekleed werd met het oog op zijn aanstelling als tweetalig adjunct. Zulks zal het geval zijn voor de directeur die tot de graad van inspecteur-generaal bevorderd werd om de functie van tweetalig adjunct te vervullen en die bij vacature van een betrekking van inspecteur-generaal in het kader, werkelijk die betrekking zal vervullen en tevens zijn functies van tweetalig adjunct zal voortzetten. Het is logisch dat hij op dat ogenblik tot de graad van directeur-generaal benoemd wordt, dit wil zeggen tot dezelfde graad als zijn chef".

Uit deze passus - de enige uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1963 die betrekking heeft op de taaladjuncten - blijkt :

- dat de voorafgaande bevordering een compensatie is voor de bijkomende activiteiten die de taaladjunct zal hebben uit te oefenen;
- dat hij, als hij na zijn aanwijzing als tweetalig adjunct een betrekking gaat uitoefenen van de graad (onmiddellijk lager dan die van zijn chef) waarmede hij bij zijn aanwijzing werd bekleed, om dezelfde reden dezelfde graad als zijn chef zal krijgen.

Uit die antwoorden kan niet worden geconcludeerd dat de Minister zou hebben bedoeld op de algemene hiërarchie van de graden zonder acht te slaan op de graden die al dan niet bestonden in de betrokken afdeling. Integendeel, uit het feit dat de Minister, zonder onderscheid of voorbehoud, de mogelijkheid heeft overwogen dat

.../...

de adjunct een betrekking van de personeelsformatie zou gaan bekleden overeenstemmend met de graad waarmede hij als adjunct werd bekleed, kan worden afgeleid dat die graad hem in overtal werd verleend als zijnde, in de betrokken afdeling, de graad die onmiddellijk lager ligt dan die van zijn chef.

Niets wettigt dus de mening dat de term "onmiddellijk lagere graad", die in de wet van 1932 onbetwistbaar doelde op een graad van de hiërarchie van de betrokken dienst, in de wet van 2 augustus 1963 en ook in de gecoördineerde wetten een graad van de algemene hiërarchie op het oog zou hebben.

Het ontwerp is dus, evenmin als de onderrichtingen van 27 april 1967, overeen te brengen met artikel 43, § 6, van de eerderbedoelde gecoördineerde wetten.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
P. KNAEPEN, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par MM. G. BOLAND, premier auditeur et Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de HH. G. BOLAND, eerste auditeur en Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.