

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.763/4
DU 26 NOVEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 26 octobre 2007, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'examen de connaissance linguistique prévu par l'article 39/21, § 2, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.763/4
VAN 26 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 oktober 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het taalexamen bedoeld in artikel 39/21, § 2, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Le projet appelle les observations ci-après.

1. En vertu de l'article 39/13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers,

"Les activités administratives du Conseil (du contentieux des étrangers) et l'organisation de ses services sont régies par les dispositions de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative qui sont applicables aux services dont l'activité s'étend à tout le pays."

Cette disposition est le pendant de l'article 68 des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

"Les travaux administratifs du Conseil d'État et l'organisation de ses services sont régis par les dispositions de la législation sur l'emploi des langues en matière administratives qui sont applicables aux services dont l'activité s'étend à tout le pays."

L'article 39/21, § 2, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, qui prévoit l'organisation d'un examen linguistique pour "les membres du conseil, du greffe, l'administrateur et les membres du personnel administratif du Conseil", doit donc s'analyser, en ce qu'il vise le personnel administratif au sens large, comme une dérogation à l'article 53 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

.../...

En vertu de l'article 61, § 2, de ces lois,

"Les Ministres consultent la Commission [permanente de contrôle linguistique] sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application des présentes lois coordonnées. Si l'avis demandé n'est pas émis dans les quarante-cinq jours, le Ministre intéressé saisit le Ministre de l'Intérieur qui se substitue à la Commission."

En tant que le projet organise un examen de connaissance linguistique au sein d'un service administratif, il doit être soumis à l'avis préalable de la Commission permanente de contrôle linguistique.

2. En vertu de son article 1^{er}, § 1^{er}, 1/, la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités s'applique aux "administrations et autres services de l'État, en ce compris les services qui assistent le pouvoir judiciaire ainsi que les personnes morales de droit public dépendant de l'État", l'article 1^{er}, § 2, 2/ et 3/ précisant que cette loi ne peut s'appliquer aux magistrats de l'Ordre judiciaire ni aux titulaires d'une fonction au Conseil d'État.

Conformément à l'article 3, 1/, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1/, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, le projet, à tout le moins en tant qu'il s'applique au personnel administratif, doit être soumis à la négociation syndicale.

3. Conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, 3/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, doivent être soumis, pour accord, au Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions, les projets d'arrêtés royaux qui ont pour objet la fixation ou la modification de dispositions statutaires pour le personnel des départements ministériels, des autres services et corps spéciaux de l'État.

Le Conseil du contentieux des étrangers est un corps spécial au sens de cette disposition ⁽¹⁾. L'arrêté en projet a pour fondement légal l'article 39/21, § 2, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui vise notamment les membres du personnel administratif. L'accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions est donc requis.

4. Quant au fond, le projet d'arrêté qui s'inspire de l'arrêté royal du 16 janvier 1973 relatif à l'examen de connaissance linguistique prévu par l'article 73, § 2, alinéa 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 n'appelle aucune observation.

⁽¹⁾ Voir en ce sens l'avis 39.717/AG donné le 21 février 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-06, n/ 2479/1, II. Formalités préalables, n/ 2).

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Het ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Krachtens artikel 39/13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

"(zijn) de administratieve werkzaamheden van de Raad [voor Vreemdelingenbetwistingen] en de organisatie van zijn diensten (...) onderworpen aan de bepalingen van de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken, die gelden voor de diensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt".

Die bepaling is de tegenhanger van artikel 68 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

"De administratieve werkzaamheden van de Raad van State en de organisatie van zijn diensten zijn onderworpen aan de bepalingen van de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken, die gelden voor de diensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt."

Artikel 39/21, § 2, derde lid, van de wet van 15 december 1980, dat voorziet in de organisatie van een taalexamen voor "de leden van de Raad, van de griffie, de beheerder, alsook de personeelsleden van de Raad", moet dus worden beschouwd, voor zover het betrekking heeft op het administratief personeel in ruime zin, als een afwijking van artikel 53 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

.../...

Krachtens artikel 61, § 2, van die wetten

"(raadplegen) de Ministers (...) de Commissie [Vaste Commissie voor Taaltoezicht] over alle zaken van algemene aard die de toepassing van deze gecoördineerde wetten betreffen. Wordt het gevraagde advies niet binnen vijfenveertig dagen verleend, dan legt de betrokken Minister de zaak voor aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die in de plaats van de Commissie adviseert."

Voor zover het ontwerp voorziet in de organisatie van een taalexamen binnen een administratieve dienst, moet het vooraf om advies worden voorgelegd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht.

2. Krachtens artikel 1, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel is die wet van toepassing op de "besturen en andere diensten van de Staat, met inbegrip van de diensten die de rechterlijke macht ter zijde staan en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Staat", waarbij in artikel 1, § 2, 2/ en 3/, wordt vermeld dat die wet niet toepasselijk kan worden verklaard op de magistraten van de rechterlijke orde, noch op de ambtsdragers bij de Raad van State.

Overeenkomstig artikel 3, 1/, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1/, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel moet met de vakbonden onderhandeld worden over het ontwerp, op zijn minst voor zover het van toepassing is op het administratief personeel.

3. Overeenkomstig artikel 7, eerste lid, 3/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moeten ontwerpen van koninklijke besluiten die ertoe strekken rechtspositionele bepalingen voor het personeel van de ministeriële departementen, de andere diensten en de bijzondere korpsen van de Staat vast te stellen of te wijzigen, voor akkoordbevinding worden voorgelegd aan de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort.

.../...

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is een bijzonder korps in de zin van die bepaling ⁽¹⁾. De rechtsgrond van het ontworpen besluit is artikel 39/21, § 2, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat onder meer betrekking heeft op de leden van het administratief personeel. De akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, is dus vereist.

4. Wat de grond van de zaak betreft, zijn er geen opmerkingen te maken bij het ontwerp van besluit, dat gebaseerd is op het koninklijk besluit van 16 januari 1973 betreffende het taalexamen voorgeschreven bij artikel 73, § 2, vijfde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

⁽¹⁾ Zie in die zin advies 39.717/AV van 21 februari 2006 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (*Gedr. St.*, Kamer, 2005-06, nr. 2479/001, II, Voorafgaande vormvereisten, punt 2).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Ph. HANSE,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door
de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE