

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.101/2/V
DU 26 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 30 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "organisant les examens permettant aux docteurs, licenciés et titulaires d'un master en droit de satisfaire au prescrit de l'article 43sexies, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement légal et portée du projet

1. L'arrêté en projet vise à organiser l'examen permettant aux référendaires près la Cour de cassation de justifier de la connaissance de la seconde langue, conformément à l'article 43^{sexies} de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, inséré par la loi du 6 mai 1997.

Cette disposition, en son alinéa 2, dispose :

"Tous les référendaires doivent justifier de la connaissance de l'autre langue par un examen spécial. Cet examen est subi devant un jury composé de la manière prévue par l'article 43^{quinquies}. Le Roi règle l'organisation de l'examen et en détermine la matière en tenant compte des exigences inhérentes aux tâches des référendaires."

Au moment de l'adoption de la loi du 6 mai 1997, l'article 43^{quinquies}, tel que modifié par les lois des 28 juin 1974 et 23 septembre 1985, disposait :

"La justification de la connaissance de la langue autre que celle dans laquelle ont été subis les examens du doctorat en droit, se fait par un examen organisé par le Roi.

L'examen comporte une épreuve écrite et une épreuve orale.

Les jurys devant lesquels ces épreuves sont subies se composent chacun d'un président, choisi parmi les membres effectifs de la Cour de Cassation ou du parquet près cette cour, d'un membre effectif d'une cour d'appel, de deux professeurs de philologie d'un établissement d'enseignement universitaire, dont l'un appartient à l'enseignement officiel et l'autre à l'enseignement libre, et d'un fonctionnaire du Ministère de la Justice.

Deux suppléants sont désignés pour chaque membre.

.../...

Toutes les nominations sont faites par le Roi."

Depuis, l'article 43quinquies de la loi du 15 juin 1935 précitée a été remplacé par la loi du 18 juillet 2002. Son paragraphe 3 dispose désormais :

"La composition des commissions d'examen et les conditions auxquelles les certificats de la connaissance de l'autre langue peuvent être délivrés sont déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres."

2. Il résulte de l'état actuel de la législation qu'il convient de distinguer, s'agissant de l'examen linguistique auquel doivent se soumettre les référendaires près la Cour de cassation, deux arrêtés royaux.

Le premier, visé à l'article 43quinquies, § 3, de la loi du 15 juin 1935 précitée, est délibéré en Conseil des ministres et est commun à tous les examens linguistiques organisés en matière judiciaire. Il règle la composition des commissions d'examen et les conditions de délivrance des certificats. Il s'agit de l'arrêté royal du 19 décembre 2002 organisant les examens permettant aux docteurs et licenciés en droit de satisfaire à ce que prescrit l'article 43quinquies de la loi du 15 juin 1935 précitée.

Le second, visé à l'article 43sexies, alinéa 2, de la même loi, est spécifique aux référendaires près la Cour de cassation et ne doit pas être délibéré en Conseil des ministres. Il s'agit de l'arrêté royal du 10 août 1998 organisant les examens permettant aux docteurs et licenciés en droit de satisfaire aux prescriptions des alinéas 2 et 3 de l'article 43sexies de la loi du 15 juin 1935 précitée, que le projet présentement examiné tend à remplacer.

3. Le projet examiné vise à exécuter à la fois l'article 43quinquies, § 3, et l'article 43sexies, alinéa 2. Il méconnaît ainsi le fondement légal qui, comme cela vient d'être rappelé, distingue deux arrêtés tant du point de vue de la procédure d'adoption que du champ d'application et qui ne permet pas que la composition des commissions d'examens puisse être organisée sur une base réglementaire différente pour les référendaires à la Cour de cassation et pour les magistrats visés à l'article 43quinquies.

.../...

En l'état actuel de la législation, deux solutions s'offrent aux auteurs du projet. Soit ils adoptent deux arrêtés, l'un remplaçant l'arrêté royal du 19 décembre 2002 précité, l'autre remplaçant l'arrêté royal du 10 août 1998 précité. Soit ils se contentent de remplacer le second. Mais alors ils ne peuvent, conformément à l'article 43*sexies*, alinéa 2, précité, que régler l'organisation de l'examen imposé aux référendaires près de la Cour de cassation et en déterminer la matière, les autres aspects, notamment la composition des commissions d'examens, demeurant réglés par le chapitre II de l'arrêté du 19 décembre 2002 précité.

Dans cette seconde branche de l'alternative, il convient alors d'omettre du projet le chapitre 2, contenant les articles 2 à 4, relatif à la composition des commissions d'examen, et l'article 12, alinéa 2, relatif aux conditions de délivrance des certificats. Ces matières sont en effet réglées par l'arrêté du 19 décembre 2002, précité conformément à l'article 43*quinquies*, § 3, de la loi du 15 juin 1935 précitée.

Observations générales

4. L'article 43*sexies* de la loi précitée du 15 juin 1935 requiert que la matière de l'examen soit déterminée "en tenant compte des exigences inhérentes aux tâches des référendaires". Il faut donc que le Roi lui-même adapte les exigences aux tâches des référendaires.

Invitée à exposer la démarche suivie lors de l'élaboration du projet examiné, la déléguée du ministre a répondu :

"L'article 135*bis* du Code judiciaire prévoit que les référendaires préparent le travail des conseillers et des membres du parquet; ils participent aux tâches de documentation ainsi qu'à celles de traduction et de publication des arrêts et à la mise en concordance des textes français et néerlandais.

L'article 5 de l'arrêté en projet, qui fixe le contenu de l'examen linguistique des référendaires près la Cour de cassation, est calqué sur l'art. 5 de l'AR du 19 décembre 2002 organisant les examens permettant aux docteurs et licenciés en droit de satisfaire au prescrit de l'article 43*quinquies* de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Cet article fixe le contenu de l'examen permettant aux magistrats de justifier de la connaissance suffisante d'une seconde langue.

.../...

L'article 43^{quinquies} (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}) de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire prévoit (pour les magistrats dans l'intention du législateur) que la connaissance de la langue est vérifiée par un examen adapté aux exigences de la fonction concernée, selon qu'elle implique ou non une connaissance écrite active de la langue.

Consultés à ce sujet, le premier président et le procureur général de la Cour de cassation ont estimé que «la connaissance suffisante peut suffire dès lors qu'en règle les référendaires ne rédigent des textes que dans la langue de leur diplôme. Par contre, ils doivent être en mesure de lire et de comprendre les sources qu'ils consultent, que celles-ci soient rédigées en français ou en néerlandais. Afin d'obtenir ce résultat il suffit qu'ils disposent d'une connaissance passive de la terminologie juridique».

Les tâches d'assistance juridique et scientifique des référendaires visées à l'article 135^{bis} du Code judiciaire précité justifient le contenu de la deuxième partie de l'examen écrit (rédaction d'un résumé et d'un commentaire).

Les épreuves de l'examen oral sont identiques à celle prévues pour les magistrats tant pour justifier de la connaissance suffisante que de la connaissance approfondie d'une seconde langue. L'arrêté en projet ne s'éloigne pas fondamentalement du contenu de l'examen oral des candidats référendaires près la Cour de cassation fixé par l'arrêté du 10 août 1998 que l'arrêté en projet abroge."

Il conviendrait que le dossier administratif soit complété afin de démontrer que les exigences légales ont été remplies.

5. L'article 1^{er}, alinéa 3, confère un pouvoir réglementaire à l'administrateur délégué du bureau de sélection de l'Administration fédérale.

Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité non politiquement responsable, le Conseil d'État a souvent rappelé que les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque collectivité ne sont conciliables avec l'octroi d'un pouvoir réglementaire à une autorité extérieure au Gouvernement qu'à la condition que, d'une part, cette délégation ait une portée limitée, précise et complète et que, d'autre part, un membre du Gouvernement assume la responsabilité politique du règlement, par exemple par la technique de l'approbation, afin que les dispositions adoptées aient force obligatoire pour les administrés ¹.

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis 27.994/4, donné le 9 juillet 1998, sur un projet d'arrêté royal portant des dispositions complémentaires relatives à la réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, devenu l'arrêté du 17 juillet 1998.

La disposition à l'examen sera revue en ce sens, de manière à régler elle-même les questions visées, seuls les aspects de stricte organisation pouvant être concédés à Selor.

6. Il résulte de l'article 14 que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Observation de forme

Du point de vue de la correction de la langue et d'une terminologie cohérente, le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. Ainsi par exemple plusieurs dispositions utilisent l'expression "schriftelijke proef" comme traduction du français "épreuve écrite". De plus, l'article 6 du projet utilise aussi l'expression "schriftelijk examen", également comme traduction du français "épreuve écrite", tandis que seules des expressions comme "schriftelijk eamen, schriftelijk (examen) gedeelte, schriftelijk (examen) onderdeel" peuvent être considérés comme étant correctes. Une observation analogue vaut pour l'expression fautive 'mondelinge proef'. Le texte néerlandais du projet devrait donc être revu.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.101/2/V
VAN 26 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 30 juli 2009 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de examens waarbij de doctors, licentiaten of masters in de rechten in de gelegenheid worden gesteld te voldoen aan het voorschrift van artikel 43^{sexies}, tweede en derde lid, van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond en draagwijdte van het ontwerp

1. Het ontwerpbesluit strekt ertoe het examen te organiseren op grond waarvan de referendarissen bij het Hof van Cassatie het bewijs kunnen leveren van de kennis van de tweede taal, overeenkomstig artikel 43^{sexies} van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, ingevoegd bij de wet van 6 mei 1997.

Het tweede lid van deze bepaling schrijft voor :

"Alle referendarissen moeten via een bijzonder examen het bewijs leveren van de kennis van de andere landstaal. Dit examen wordt afgelegd voor een examencommissie samengesteld op de wijze voorgeschreven door artikel 43^{quinquies}. De Koning regelt de organisatie van het examen en stelt de examenstof vast rekening houdend met de behoeften eigen aan het werk van de referendarissen."

Toen de wet van 6 mei 1997 is aangenomen, luidde artikel 43^{quinquies}, zoals het is gewijzigd bij de wetten van 28 juni 1974 en 23 september 1985, als volgt :

"Het bewijs van de kennis van de andere taal dan die waarin de examens van het doctoraat in de rechten werden afgelegd, wordt door een door de Koning ingericht examen geleverd.

Het examen omvat een schriftelijk en een mondeling gedeelte.

De examencommissies die dat examen afnemen bestaan uit een voorzitter gekozen uit de werkende leden van het Hof van Cassatie of van het parket bij dat hof, uit een werkend lid van een hof van beroep, uit twee hoogleraren in de taalkunde aan een inrichting voor universitair onderwijs, van wie een uit het

.../...

officieel en een uit het vrij onderwijs, en uit een ambtenaar van het Ministerie van Justitie.

Voor ieder lid worden twee plaatsvervangers aangewezen.

Al de benoemingen worden door de Koning gedaan."

Artikel 43*quiquies* van de voornoemde wet van 15 juni 1935 is sedertdien vervangen bij de wet van 18 juli 2002. Paragraaf 3 ervan luidt thans als volgt :

"De samenstelling van de examencommissies en de voorwaarden waaronder de bewijzen van de kennis van de andere taal mogen worden uitgereikt worden bepaald bij koninklijk besluit vastgesteld na beraadslaging in de Ministerraad."

2. Uit de huidige stand van de wetgeving volgt dat, wat het taalexamen betreft dat de referendarissen bij het Hof van Cassatie dienen af te leggen, met twee onderscheiden koninklijke besluiten rekening moet worden gehouden.

Het eerste besluit, waarnaar wordt verwezen in artikel 43*quiquies*, § 3, van de voornoemde wet van 15 juni 1935, moet worden vastgesteld na beraadslaging in de Ministerraad en is van toepassing op alle taalexamens die bij het gerecht worden georganiseerd. Het regelt de samenstelling van de examencommissies en de voorwaarden voor de afgifte van de bewijsschriften. Het is bepaaldelijk het koninklijk besluit van 19 december 2002 tot regeling van de examens waarbij de doctors en licentiaten in de rechten in de gelegenheid worden gesteld te voldoen aan het voorschrift van artikel 43*quiquies* van de voornoemde wet van 15 juni 1935.

Het tweede besluit, waarnaar wordt verwezen in artikel 43*sexies*, tweede lid, van dezelfde wet, geldt specifiek voor de referendarissen bij het Hof van Cassatie en hoeft niet ter fine van beraadslaging te worden voorgelegd aan de Ministerraad. Het is bepaaldelijk het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot regeling van de examens waarbij aan doctors en licentiaten in de rechten de mogelijkheid wordt geboden te voldoen aan de bepalingen van artikel 43*sexies*, tweede en derde lid, van de voornoemde wet van 15 juni 1935, dat het thans onderzochte ontwerp beoogt te vervangen.

3. Het onderzochte ontwerp strekt ertoe uitvoering te verlenen, zowel aan artikel 43*quinqies*, § 3, als aan artikel 43*sexies*, tweede lid. Het gaat aldus voorbij aan het feit dat, zoals er zo-even op is gewezen, wat de rechtsgrond betreft rekening moet worden gehouden met twee onderscheiden besluiten, zowel uit het oogpunt van de procedure van vaststelling van het besluit als uit het oogpunt van de werkingssfeer, waarbij de samenstelling van de examencommissies niet kan worden georganiseerd op een reglementaire basis die verschillend is voor de referendarissen bij het Hof van cassatie en voor de magistraten bedoeld in artikel 43*quinqies*.

Bij de huidige stand van de wetgeving staan voor de stellers van het ontwerp twee mogelijkheden open. Ofwel nemen ze twee besluiten aan, waarvan het ene het voornoemde koninklijk besluit van 19 december 2002 vervangt, en het andere het voornoemde koninklijk besluit van 10 augustus 1998. Ofwel beperken ze zich ertoe het tweede besluit te vervangen. In dit laatste geval kunnen ze overeenkomstig het voornoemde artikel 43*sexies*, tweede lid, echter alleen de organisatie regelen van het examen dat moet worden afgelegd door de referendarissen bij het Hof van Cassatie en de examenstof ervan vaststellen, terwijl de overige aspecten, waaronder de samenstelling van de examencommissies, geregeld blijven bij hoofdstuk II van het voornoemde besluit van 19 december 2002.

Indien voor de tweede mogelijkheid wordt gekozen, moet in het ontwerp hoofdstuk 2 vervallen, dat de artikelen 2 tot 4 bevat, die de samenstelling van de examencommissies betreffen, alsmede artikel 12, tweede lid, dat de voorwaarden voor de afgifte van de bewijsschriften betreft. Deze aangelegenheden worden immers geregeld bij het voornoemde besluit van 19 december 2002, overeenkomstig artikel 43*quinqies*, § 3, van de voornoemde wet van 15 juni 1935.

Algemene opmerkingen

4. Artikel 43*sexies* van de voornoemde wet van 15 juni 1935 bepaalt dat de examenstof vastgesteld wordt "rekening houdend met de behoeften eigen aan het werk van de referendarissen". Derhalve komt het aan de Koning zelf toe om de behoeften aan te passen aan het werk van de referendarissen.

Toen de gemachtigde van de minister gevraagd is uiteen te zetten volgens welke werkwijze het onderzochte ontwerp tot stand is gekomen, heeft ze het volgende geantwoord :

"L'article 135*bis* du Code judiciaire prévoit que les référendaires préparent le travail des conseillers et des membres du parquet; ils participent aux tâches de documentation ainsi qu'à celles de traduction et de publication des arrêts et à la mise en concordance des textes français et néerlandais.

L'article 5 de l'arrêté en projet, qui fixe le contenu de l'examen linguistique des référendaires près la Cour de cassation, est calqué sur l'art. 5 de l'AR du 19 décembre 2002 organisant les examens permettant aux docteurs et licenciés en droit de satisfaire au prescrit de l'article 43*quinqüies* de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Cet article fixe le contenu de l'examen permettant aux magistrats de justifier de la connaissance suffisante d'une seconde langue.

L'article 43*quinqüies* (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}) de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire prévoit (pour les magistrats dans l'intention du législateur) que la connaissance de la langue est vérifiée par un examen adapté aux exigences de la fonction concernée, selon qu'elle implique ou non une connaissance écrite active de la langue.

Consultés à ce sujet, le premier président et le procureur général de la Cour de cassation ont estimé que «la connaissance suffisante peut suffire dès lors qu'en règle les référendaires ne rédigent des textes que dans la langue de leur diplôme. Par contre, ils doivent être en mesure de lire et de comprendre les sources qu'ils consultent, que celles-ci soient rédigées en français ou en néerlandais. Afin d'obtenir ce résultat il suffit qu'ils disposent d'une connaissance passive de la terminologie juridique».

Les tâches d'assistance juridique et scientifique des référendaires visées à l'article 135*bis* du Code judiciaire précité justifient le contenu de la deuxième partie de l'examen écrit (rédaction d'un résumé et d'un commentaire).

Les épreuves de l'examen oral sont identiques à celle prévues pour les magistrats tant pour justifier de la connaissance suffisante que de la connaissance approfondie d'une seconde langue. L'arrêté en projet ne s'éloigne pas fondamentalement du contenu de l'examen oral des candidats référendaires près la Cour de cassation fixé par l'arrêté du 10 août 1998 que l'arrêté en projet abroge."

Het administratief dossier behoort te worden aangevuld, waarbij wordt aangetoond dat aan de wettelijke vereisten is voldaan.

5. Artikel 1, derde lid, verleent reglementaire bevoegdheid aan de gedelegeerd bestuurder van het Selectiebureau van de Federale Overheid.

.../...

De Raad van State heeft er, in verband met de toekenning van verordeningsbevoegdheid aan een orgaan dat geen politieke verantwoording verschuldigd is, vaak op gewezen dat de beginselen afgeleid van de politieke verantwoordelijkheid van ministers en dat van de eenheid van verordeningsbevoegdheid binnen elke instantie, alleen verenigbaar zijn met de toekenning van verordeningsbevoegdheid aan een orgaan dat niet tot de Regering behoort, als enerzijds deze delegatie een beperkte, welbepaalde en volledige reikwijdte heeft en anderzijds een lid van de Regering de politieke verantwoordelijkheid voor het reglement op zich neemt, bijvoorbeeld via een goedkeuring, opdat de aangenomen bepalingen voor de bestuursorganen verbindende kracht hebben ¹.

De onderzochte bepaling moet in die zin worden herzien, waarbij ze zelf de bedoelde aangelegenheden regelt, met dien verstande dat alleen de aspecten van louter organisatorische aard aan Selor kunnen worden toevertrouwd.

6. Uit artikel 14 volgt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt, de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

⁽¹⁾ Zie inzonderheid advies 27.994/4, op 9 juli 1998 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit houdende bijkomende bepalingen betreffende de hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal, dat het besluit van 17 juli 1998 is geworden.

Vormopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct en consequent taalgebruik voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld wordt in verscheidene bepalingen de term "schriftelijke proef" gebezigd als vertaling van het Frans "épreuve écrite". In artikel 6 van het ontwerp wordt daarbovenop ook de term "schriftelijk examen" gebruikt, eveneens als vertaling van "épreuve écrite". Alleen termen als "schriftelijk examen, schriftelijk (examen)gedeelte, schriftelijk (examen)onderdeel" kunnen als correct worden aangemerkt. Een soortgelijke opmerking geldt voor de foutieve term "mondelinge proef". De Nederlandse tekst van het ontwerp zou dus herzien moeten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN