



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.413/2
du 18 décembre 2017

advies 62.413/2
van 18 december 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
le statut du président et des
membres de la Commission
permanente de Contrôle
linguistique et organisant le
fonctionnement de celle-ci'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot regeling van de
rechtstoestand van de
voorzitter en van de leden van
de Vaste Commissie voor
Taaltoezicht en tot regeling van
haar werking'

Le 31 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le statut du président et des membres de la Commission permanente de Contrôle linguistique et organisant le fonctionnement de celle-ci'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2017.

*

Op 31 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot regeling van de rechtstoestand van de voorzitter en van de leden van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en tot regeling van haar werking'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 18 december 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet tend à remplacer l'arrêté royal du 4 août 1969 'fixant le statut du président et des membres de la Commission permanente de Contrôle linguistique et organisant le fonctionnement de celle-ci'.

Conformément à l'article 61 des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : les lois coordonnées sur l'emploi des langues), la Commission peut être saisie d'une demande d'avis (§ 2) ou d'une plainte (§§ 6 à 8).

La modification essentielle consiste à étendre le nombre d'autorités qui peuvent saisir la Commission permanente de Contrôle linguistique d'une demande d'avis. Alors que l'article 10 de l'arrêté royal du 4 août 1969 réserve cette compétence à un ministre, l'article 10, § 1^{er}, alinéa 3, du projet examiné permet à tout autorité administrative d'introduire une demande d'avis. De même, alors que l'article 14, § 4, de l'arrêté royal du 4 août 1969 charge le président d'adresser une note « à tout ministre qui a demandé l'avis », l'article 14, § 4, du projet destine cette note « à tout ministre, autorité administrative, bourgmestre, gouverneur de province ou leur mandataire qui a demandé l'avis ».

Invité à préciser la disposition légale qui permet cette extension de la saisine de la Commission, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« En effet, l'article 61, § 2 LLC porte uniquement sur le fait que les Ministres sont obligés de consulter la CPCL sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application des LLC. Ce paragraphe n'empêche pas que d'autres services puissent également introduire une demande d'avis auprès de la CPCL, ainsi que la décision de procéder à une enquête relève de la compétence de la CPCL elle-même.

Lorsqu'un service tombe sous l'application des LLC, celui-ci pourrait introduire, en cas de doutes sur l'application des LLC, une demande d'avis auprès de la CPCL afin d'éviter une éventuelle violation des LLC. La possibilité d'introduire une demande d'avis permet à la CPCL d'agir de manière efficace et dans un esprit de prévention lors de sa mission de veiller à l'application des LLC ».

À défaut de modification de l'article 61, § 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues, il n'est pas au pouvoir du Roi d'étendre la saisine d'une commission établie par la loi, conformément à l'article 60, § 1^{er}, des mêmes lois coordonnées, lorsque ces lois n'habilitent pas le Roi à étendre les compétences ou la saisine de cette commission.

L'ensemble du projet, notamment les articles 9, 10 et 14, § 4, sera revu en conséquence.

2. Invité à préciser quel est le fondement légal de l'article 18, qui permet à la Commission d'adopter son propre règlement, et interrogé sur la question de savoir s'il ne faudrait pas au moins prévoir que ce règlement doit être approuvé par le ministre, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Eén van de essentiële karakteristieken van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT) is haar onafhankelijkheid. Als onafhankelijk college dient de VCT permanent en nauwlettend toezicht te houden op alle overheidsdiensten, met inbegrip van de FOD Binnenlandse Zaken. Hieruit resulteert dat de interne werkingsregeling van de VCT tot de loutere bevoegdheid van de VCT dient te behoren. Bedoelde interne werkingsregeling afhankelijk maken van de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken, zou afbreuk doen aan voormelde onafhankelijkheid ».

S'il est vrai que la Commission est un organe indépendant ¹, il n'en demeure pas moins que l'article 60, § 4, des lois coordonnées précitées charge le Roi d'en fixer le statut et que l'article 18 du projet doit dès lors s'analyser comme une subdélégation, qui justifie que le règlement d'ordre intérieur soit à tout le moins approuvé par une autorité politiquement responsable.

À titre de comparaison, la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', qui institue la Commission de la protection de la vie privée, charge directement celle-ci, en son article 28, d'établir son règlement d'ordre intérieur, ce que ne font pas les lois coordonnées précitées.

L'article 18 sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} doit être revu de manière à ne viser que l'article 60, § 4, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

¹ Selon l'exposé des motifs du projet qui deviendra la loi du 2 août 1963, la Commission « agit en pleine indépendance » et « une large indépendance d'action devra être garantie (au président) dans l'exercice de sa mission » (*Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 331/1, pp. 9-10). Cons. M.P. HERREMANS, « La Commission permanente de Contrôle linguistique (C.P.C.L.) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1967/28, n° 374, pp. 1 à 29, spéc. pp. 3 et 4 ; Fr. GOSSELIN, « Les contrôles administratifs spécifiquement institués par les lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l'emploi des langues en matière administrative : une effectivité bien relative », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, pp. 169 à 200, spéc. p. 171.

2. Il y a lieu de rédiger l'alinéa 3 comme suit :

« Vu l'avis n° 62.413/2 du Conseil d'État donné le 20 décembre 2017 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »².

3. L'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique doit être visé, avec sa date, avant l'avis du Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 2

Dans un arrêté royal, lorsqu'il est fait état du « ministre de l'Intérieur », il s'agit nécessairement d'un ministre fédéral. Le mot « fédéral » sera dès lors omis du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

La même observation vaut pour les articles 9, alinéa 2, 11, alinéa 5, 17 et 24.

Article 3

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer le mot « suppléant » entre les mots « nouveau membre » et « est nommé ».

Article 4

1. La seconde phrase de l'alinéa 7, qui concerne l'hypothèse où aucun des deux secrétaires de la Commission ne dispose d'un certificat linguistique, ne précise pas les conditions, notamment quant aux connaissances linguistiques, qui doivent être celles du secrétaire qu'il revient alors au président de désigner.

2. À l'alinéa 7, seconde phrase, il y a lieu de remplacer les mots « Dans la mesure où » par le mot « Lorsqu' ».

Article 10

Le paragraphe 1^{er} ne prévoit plus la possibilité d'un envoi recommandé susceptible de conférer une date certaine à la saisine de la Commission, ce qui peut créer des difficultés au regard de l'article 61, § 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues, qui prévoit un délai de rigueur dans lequel la Commission doit donner son avis.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36 et formule F 3-5-2.

Une observation analogue vaut pour l'article 11.

Article 11

À l'alinéa 4, *in fine*, de la version française, conformément à la version néerlandaise, il y a lieu de remplacer le mot « intéressée » par le mot « concernée ».

Article 23

L'article 23, § 1^{er}, tend à abroger l'arrêté royal du 2 mars 1964 'fixant le statut du président et des membres de la Commission permanente de contrôle linguistique et organisant le fonctionnement de celle-ci'.

Celui-ci a toutefois déjà été abrogé par l'article 24 de l'arrêté royal du 4 août 1969.

L'article 23, § 1^{er}, et l'indication « § 2. » seront omis.

Article 24

1. L'article 24 sera subdivisé en deux dispositions, la première portant sur l'exécutoire et la seconde sur l'entrée en vigueur.

2. À ce dernier égard, aucun motif particulier pouvant justifier une dérogation aux règles habituelles d'entrée en vigueur des arrêtés royaux n'a été communiqué à la section de législation. L'auteur du projet doit être en mesure d'expliquer quelle raison spécifique justifie 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'. Sauf motivation particulière, la date d'entrée en vigueur doit en tout état de cause être prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp strekt tot vervanging van het koninklijk besluit van 4 augustus 1969 ‘tot regeling van de rechtstoestand van de voorzitter en van de leden van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en tot regeling van dezer werking’.

Overeenkomstig artikel 61 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen), kan bij de Commissie een adviesaanvraag (§ 2) of een klacht (§§ 6 tot 8) ingediend worden.

De wezenlijke wijziging bestaat in de verhoging van het aantal overheden die bij de Vaste Commissie voor Taaltoezicht een adviesaanvraag kunnen indienen. Terwijl die bevoegdheid krachtens artikel 10 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1969 alleen aan een minister toekomt, wordt bij artikel 10, § 1, derde lid, van het voorliggende ontwerp aan elke administratieve overheid de mogelijkheid geboden een adviesaanvraag in te dienen. Zo ook dient de voorzitter krachtens artikel 14, § 4, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1969 een nota te zenden “aan iedere Minister die het advies heeft gevraagd”, terwijl die nota luidens artikel 14, § 4, van het ontwerp gezonden dient te worden aan “iedere minister, administratieve overheid, burgemeester, provinciegouverneur of hun gemachtigde die het advies heeft gevraagd”.

Toen de gemachtigde van de minister verzocht is te vermelden welke wetsbepaling de mogelijkheid biedt meer instanties te machtigen om aan de Commissie een adviesaanvraag te richten, heeft hij het volgende geantwoord:

“En effet, l’article 61, § 2 LLC porte uniquement sur le fait que les Ministres sont obligés de consulter la CPCL sur toutes les affaires d’ordre général qui concernent l’application des LLC. Ce paragraphe n’empêche pas que d’autres services puissent également introduire une demande d’avis auprès de la CPCL, ainsi que la décision de procéder à une enquête relève de la compétence de la CPCL elle-même.

Lorsqu’un service tombe sous l’application des LLC, celui-ci pourrait introduire, en cas de doutes sur l’application des LLC, une demande d’avis auprès de la CPCL afin d’éviter une éventuelle violation des LLC. La possibilité d’introduire une demande d’avis permet à la CPCL d’agir de manière efficace et dans un esprit de prévention lors de sa mission de veiller à l’application des LLC.”

Tenzij artikel 61, § 2, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen gewijzigd wordt, is de Koning niet gerechtigd om te bepalen dat meer instanties zich kunnen

wenden tot een commissie die overeenkomstig artikel 60, § 1, van dezelfde gecoördineerde wetten bij de wet ingesteld is, wanneer de Koning bij die wetten niet gemachtigd is om de bevoegdheden van die commissie of de instanties die zich tot haar kunnen wenden uit te breiden.

Heel het ontwerp, inzonderheid de artikelen 9, 10 en 14, § 4, moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. Toen de gemachtigde van de minister verzocht is te vermelden wat de rechtsgrond is van artikel 18, naar luid waarvan de Commissie haar eigen reglement kan vaststellen en toen hem gevraagd is of niet minstens bepaald zou moeten worden dat dit reglement door de minister goedgekeurd wordt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Eén van de essentiële karakteristieken van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht (VCT) is haar onafhankelijkheid. Als onafhankelijk college dient de VCT permanent en nauwlettend toezicht te houden op alle overheidsdiensten, met inbegrip van de FOD Binnenlandse Zaken. Hieruit resulteert dat de interne werkingsregeling van de VCT tot de loutere bevoegdheid van de VCT dient te behoren. Bedoelde interne werkingsregeling afhankelijk maken van de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken, zou afbreuk doen aan voormelde onafhankelijkheid.”

De commissie is weliswaar een onafhankelijk orgaan,¹ maar dat neemt niet weg dat krachtens artikel 60, § 4, van de voornoemde gecoördineerde wetten de Koning ermee belast is de rechtstoestand van die commissie te bepalen en dat artikel 18 van het ontwerp bijgevolg beschouwd dient te worden als een subdelegatie, hetgeen reden genoeg is om het huishoudelijk reglement op zijn minst te laten goedkeuren door een politiek verantwoordelijke overheidsinstantie.

Ter vergelijking: bij artikel 28 van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, bij welke wet de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingesteld wordt, wordt die commissie er rechtstreeks mee belast haar reglement van orde op te stellen, wat in de voornoemde gecoördineerde wetten niet gedaan wordt.

Artikel 18 dient in het licht van deze opmerking herzien te worden.

¹ Volgens de memorie van toelichting van het ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 2 augustus 1963, treedt de Commissie “zelfstandig op”. In de Franse tekst van dezelfde memorie wordt met betrekking tot de voorzitter voorts gesteld dat “[u]ne large indépendance d’action devra lui être garantie dans l’exercice de sa mission” (*Parl.St.* Kamer 1961-62, nr. 331/1, 9-10). Zie M.P. HERREMANS, “La Commission permanente de Contrôle linguistique (C.P.C.L.)”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1967/28, nr. 374, 1 tot 29, inz. 3 en 4; Fr. GOSSELIN, “Les contrôles administratifs spécifiquement institués par les lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l’emploi des langues en matière administrative : une effectivité bien relative”, *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, 169 tot 200, inz. 171.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het eerste lid dient aldus herzien te worden dat daarin alleen naar artikel 60, § 4, eerste lid, van gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken verwezen wordt.
2. Het derde lid dient gesteld te worden als volgt:

“Gelet op advies 62.413/2 van de Raad van State, gegeven op 20 december 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.²
3. De verwijzing naar het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, waarin de datum van dat advies vermeld moet worden, dient vooraf te gaan aan de verwijzing naar het advies van de Raad van State.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Wanneer in een koninklijk besluit gewag gemaakt wordt van de “minister van Binnenlandse Zaken”, gaat het noodzakelijkerwijs om een federale minister. Het woord “federale” moet dan ook weggelaten worden uit paragraaf 1, eerste lid.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 9, tweede lid, 11, vijfde lid, 17 en 24.

Artikel 3

In het tweede lid dient het woord “plaatsvervangend” ingevoegd te worden tussen de woorden “wordt een nieuw” en de woorden “lid benoemd”.

Artikel 4

1. In de tweede zin van het zevende lid, die betrekking heeft op het geval waarin geen van beide secretarissen van de Commissie over een taalcertificaat beschikt, wordt niet aangegeven aan welke voorwaarden, inzonderheid qua talenkennis, de secretaris moet voldoen die in dat geval door de voorzitter aangewezen dient te worden.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36 en formule F 3-5-2.

2. In diezelfde tweede zin van het zevende lid dienen de woorden “In zoverre” vervangen te worden door het woord “Wanneer”.

Artikel 10

In paragraaf 1 wordt niet langer voorzien in de mogelijkheid van een aangetekende zending die een vaste dagtekening zou kunnen geven aan de adviesaanvraag die naar de Commissie verstuurd wordt, hetgeen problemen kan opleveren in het licht van artikel 61, § 2, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen, welke bepaling voorziet in een dwingende termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 11.

Artikel 11

In de Franse tekst van het vierde lid, *in fine*, dient, overeenkomstig de Nederlandse tekst, het woord “intéressée” vervangen te worden door het woord “concernée”.

Artikel 23

Artikel 23, § 1, strekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 2 maart 1964 ‘tot regeling van de rechtstoestand van de voorzitter en van de leden van de Vaste Commissie voor taaltoezicht en tot regeling van dezer werking’.

Dat besluit is evenwel reeds opgeheven bij artikel 24 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1969.

Artikel 23, § 1, en het teken “§ 2.” dienen te vervallen.

Artikel 24

1. Artikel 24 moet opgesplitst worden in twee bepalingen: een uitvoeringsbepaling en een inwerkingtredingsbepaling.

2. In verband met dat laatste is aan de afdeling wetgeving geen enkele bijzondere reden meegedeeld die kan wettigen dat afgeweken wordt van de gebruikelijke regels inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten. De steller van het ontwerp moet kunnen uitleggen om welke specifieke reden wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, die vastgesteld is bij 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’. Behoudens een specifieke motivering moet de datum van inwerkingtreding hoe dan ook zo worden vastgesteld dat aan eenieder een redelijke termijn wordt gegeven om van de nieuwe regels kennis te nemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT