L.10.665/1.

KONINKRIJK BELGIE

DVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling /etgeving, eerste kamer, de 7e maart 1969 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten waarin de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders van toepassing is op de officiële en vrije instellingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, evenals op de leken, leden van het onderwijzend en bestuurlijk personeel in dienst van die instellingen", heeft de lle maart 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 7 mars 1969, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions et modalités suivant lesquelles l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs s'applique aux établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, normal, technique et artistique officiels et libres ainsi qu'aux membres laïques du personnel enseignant et du personnel administratif que ces établissements occupent", a donné le 11 mars 1969 l'avis suivant :

Het ontwerp wil voorzien in de uitvoering van artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944, zoals vastgesteld bij de wet van 14 juli 1961, dat zegt : "Onderhavige besluitwet is ook toepasselijk, binnen de voorwaarden en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning, op de officiële en vrije instellingen voor kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, evenals op de leken, leden van het onderwijzend of bestuurlijk personeel in dienst van die instellingen".

Volgens het verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp van wet dat de wet van 14 juli 1961 is geworden, "moeten onder "voorwaarden" worden verstaan de categorieën van personen die bijdrageplichtig kunnen zijn en onder "modaliteiten" de verschillende stelsels van sociale zekerheid die tot de betrokken personen uitgebreid kunnen worden" (Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1961, nr. 63, p. 5).

Uit de parlementaire voorbereiding van dezelfde wet blijkt niet dat de Koning gemachtigd werd om bedoelde voorwaarden en modaliteiten te bepalen voor een periode die terug zou gaan vóór zijn optreden ; de Koning moet zich dus zoals het ontwerp, dat uitwerking zal hebben met ingang van 1 april 1969, het doet, beperken tot het uitvaardigen van regels voor de toekomst.

*
* *

.../...

In het opschrift alsmede in artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp wordt het buitengewoon onderwijs als onderwijssector genoemd naast het kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs. Alleen deze laatste sectoren worden uitdrukkelijk genoemd in artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944. Ter verantwoording van de uitdrukkelijke vermelding van het buitengewoon onderwijs wordt in het verslag aan de Koning verklaard dat, meer bepaald sinds de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het Rijksonderwijs, het buitengewoon onderwijs afgescheiden werd van de andere onderwijssectoren. Dit neemt niet weg dat het buitengewoon onderwijs nog niet als zodanig bestaat en door geen bijzondere organieke wet geregeld is; het vormt thans nog altijd een onderdeel van andere onderwijssectoren, meer bepaald van het lager en van het technisch onderwijs. Het schijnt dus alleszins voorbarig, in het ontwerp het buitengewoon onderwijs op dezelfde voet als de andere onderwijssectoren te plaatsen.

In het ontwerp dient de uitdrukkelijke vermelding van het buitengewoon onderwijs op dezelfde voet als de andere takken van het onderwijs dan ook te worden vermeden.

Men mag gerust aannemen dat een uitdrukkelijke verklaring in het verslag aan de Koning voldoende is om een juiste interpretatie van het ontwerp in die zin dat het buitengewoon onderwijs ook bedoeld is, te schragen.

Een ontwerp van organieke wet voor het buitengewoon onderwijs heeft thans het laatste stadium van de voorbereiding bereikt. Niettemin is het zo dat het eerst dan is wanneer het buitengewoon onderwijs op organieke wijze van

.../...

de overige onderwijssectoren wordt afgescheiden, dat gedacht kan worden aan, en eventueel gezorgd moet worden voor een aanpassing van artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944 en van het desbetreffend uitvoeringsbesluit, om het buitengewoon onderwijs uitdrukkelijk te vermelden.

*
* *

In het tweede lid van de aanhef schrijve men : "Gelet op het advies van de syndicale raad van advies van het Ministerie van Nationale Opvoeding;".

In het voordrachtformulier schrijve men : "Onze Ministers van Nationale Opvoeding" en vermelde men ook de Ministers voor de Cultuur.

*
* *

Artikel 1 van het ontwerp, dat het belangrijk probleem van de toepassing ratione personae van de sociale zekerheid wil regelen, luidt als volgt :

"Artikel 1. De bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders zijn van toepassing :

1° op de Staat evenals op de leken, leden van het onderwijzend en bestuurlijk personeel in zijn dienst in de instellingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs en die zich niet in de voorwaarden bevinden om uit hoofde van deze tewerkstelling, aanspraken te laten gelden op een rustpensioen ten laste van de Schatkist ; deze bepaling is evenwel niet van toepassing op de stagiairs en op de Staat wat hen betreft;

.../...

2° op iedere natuurlijke of rechtspersoon andere dan de Staat die een instelling voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs inricht, evenals op de leken, leden van het onderwijzend en bestuurlijk personeel in dienst van deze instellingen, en die zich niet in de voorwaarden bevinden om, uit hoofde van deze tewerkstelling, aanspraken te laten gelden op een rustpensioen in een pensioenregeling ingesteld door of krachtens een wet of door een reglement, ander dan de pensioenregeling voor werknemers ; deze bepaling is evenwel niet van toepassing op de leken, leden van het onderwijzend en bestuurlijk personeel, gelijkgestelden met de stagedoenden en op iedere natuurlijke of rechtspersoon, andere dan de Staat wat hen betreft

Door onderwijzend en bestuurlijk personeel wordt verstaan het personeel dat tot het bestuurs- en onderwijzend personeel, tot het opvoedend hulppersoneel, tot het paramedisch personeel of tot het administratief personeel behoort".

A. Artikel 1 van het ontwerp werkt, op het voetspoor van artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944, met het begrip "onderwijzend en bestuurlijk personeel" (in het Frans : "personnel enseignant et administratif").

De reeds genoemde wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het Rijksonderwijs heeft echter, wat dit onderwijs betreft, een andere indeling ingevoerd voor de bepaling van hun statuut. Artikel 3 van die wet luidt immers als volgt : "In de onderwijsinrichtingen worden de personeelsleden ingedeeld in één van de volgende categorieën :

1° bestuurs- en onderwijzend personeel ;
2° opvoedend hulppersoneel ;
3° para-medisch personeel ;
4° administratief personeel (in het Frans :"personnel administratif") ;
5° meesters-, vak- en dienstpersoneel".

.../...

Anderzijds bepaalt artikel 27 van de Schoolpakt-wet van 29 mei 1959 ondermeer het volgende : "Weddetoelagen worden voor de leden van het directie- en onderwijzend personeel en voor de studiemeesters-opvoeders verleend. Ze worden niet verleend voor de studiemeesters van de internaten".

Men staat dus hier voor telkens andere begrippen en indelingen, zodat het verslag aan de Koning de behoefte heeft gevoeld dienaangaande enige verduidelijking te brengen. De verwijzing naar de wet van 22 juni 1964 kan evenwel ten hoogste alleen dienstig zijn ten opzichte van het Rijksonderwijs, waarbij nog moet worden opgemerkt dat het niet de wet is geweest die de inhoud van die categorieën heeft bepaald maar wel de uitvoeringsbesluiten ervan, genomen op 29 augustus 1966.

Hoe dan ook, het ontwerp wil de rechtstoestand ten opzichte van de sociale zekerheid regelen van alle in scholen tewerkgestelde leken, met uitzondering van die welke tot het zogenaamde meesters-, vak- en dienstpersoneel kunnen worden gerekend en die derhalve wat de sociale zekerheid betreft onder het gemeen recht vallen.

Om dit duidelijk te doen uitkomen, werd artikel 1 van het ontwerp ingevolge een wenk van de Raad van State aangevuld met een bepaling die de betekenis van de wettelijke termen "onderwijzend en bestuurlijk personeel" voor beide takken van het onderwijs verduidelijkt. Deze verduidelijking dringt zich op voor het Rijksonderwijs gelet op bovengenoemde wet van 22 juni 1964 ; zij is ook nuttig

.../...

voor het personeel dat niet tot het Rijksonderwijs behoort. De macht om dienaangaande rechtszekerheid te scheppen, put de Koning overigens uit de bevoegdheid welke hem bij artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944, vastgesteld bij de wet van 14 juli 1961, is verleend.

B. In artikel 1, 1°, van het ontwerp worden de stagiairs van het Rijksonderwijs door een uitdrukkelijke bepaling aan de toepassing van de sociale zekerheid onttrokken. Volgens inlichtingen die aan de Raad van State werden verstrekt, is deze uitdrukkelijke bepaling vooralsnog noodzakelijk om te voorkomen dat uit het gemis van een **expliciete voorziening** die de stagiairs ten aanzien van de pensioenwetten op dezelfde voet plaatst als het vast personeel van het Rijksonderwijs, zou worden geconcludeerd dat zij aan de sociale zekerheid zijn onderworpen, hetgeen de Regering nu juist wil vermijden. Volgens dezelfde inlichtingen zou een wetsontwerp worden ingediend door de Ministers van Begroting en van Nationale Opvoeding, waarbij uitdrukkelijk zou bepaald worden dat voor de toepassing van de wettelijke bepalingen betreffende de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Schatkist, de personeelsleden van het Rijksonderwijs die als stagiair zijn aangesteld, gelijkgesteld worden met de vast benoemde personeelsleden. Volgens hetzelfde nog in te dienen wetsontwerp zou de Koning bovendien de voorwaarden bepalen waaronder personeelsleden van het gesubsidideerd onderwijs in aanmerking komen voor een soortgelijke gelijkstelling.

.../...

Uit de verkregen inlichtingen blijkt voorts dat de stagiairs van het Rijksonderwijs reeds thans in feite inzake hun pensioenstatuut op dezelfde voet worden behandeld als de vaste personeelsleden en dat hun wedde de inhouding voor het weduwen- en wezenpensioen die voor het vast personeel van de Staat is bepaald, ondergaat. Zoals reeds gezegd, denkt de Regering aan een uitdrukkelijke "legalisering" van dezepraktijk. Hierbij moge met nadruk worden gewezen op het feit dat overeenkomstig artikel 114 van de Grondwet het optreden van de wetgever terzake dringend geboden is.

Uit artikel 1, 1°, van het ontwerp schijnt dus onrechtstreeks te volgen dat alleen het tijdelijk personeel van het betrokken Rijksonderwijs onder de toepassing van de sociale zekerheid zal vallen, aangezien het vast personeel uitgesloten wordt doordat het zich in de voorwaarden bevindt om uit hoofde van zijn tewerkstelling aanspraken te laten gelden op een rustpensioen ten laste van de Schatkist, en de stagiairs uitgesloten worden door een uitdrukkelijke bepaling van het ontwerp.

C. In artikel 1, 2°, van het ontwerp is er een uitdrukkelijke bepaling die, als tegenhanger van de zoëven besproken bepaling betreffende de stagiairs van het Rijksonderwijs, het in 2° bedoeld personeel aan de toepassing van de sociale zekerheid onttrekt in zover het gerekend kan worden tot de "gelijkgestelden met de stagedoenden".

Volgens inlichtingen die aan de Raad van State werden verstrekt, gaat het hier om personeelsleden die inzake rechten op een pensioen ten laste van de Schatkist in een

.../...

toestand verkeren die kan worden vergeleken met die van de stagiairs van het Rijksonderwijs en wier wedde derhalve een inhouding voor het weduwen- en wezenpensioen als bepaald voor het vast personeel van de Staat ondergaat. Het is dus in dit opzicht dat de gelijkstelling moet worden bepaald en het ware aan te bevelen dit met zoveel woorden in de tekst te zeggen. Zo deze toestand wellicht te veel op een feitelijke praktijk is afgestemd, dan moet toch worden bedacht dat deze praktijk volledig in de lijn ligt van artikel 40 van de Schoolpaktwet van 29 mei 1959 en dat deze toestand slechts voorlopig is, aangezien, zoals gezegd, de Regering eraan denkt, door een uitdrukkelijk optreden van de wetgever, waarbij ook getracht zou worden het verleden te dekken, grotere rechtszekerheid in dit opzicht te scheppen.

Gelet op het feit dat de bepalingen in artikel 1, 1° en 2°, in verband met de stagiairs en de "gelijkgestelden met stagedoenden" slechts een voorlopig karakter hebben, lijkt het wenselijk ze in een afzonderlijke paragraaf onder te brengen. Ook de definitie van onderwijzend en bestuurlijk personeel, die slechts bedoeld is om de mogelijkheid van beperkende interpretaties ingevolge het bestaan van een verschillende terminologie in de sociale zekerheid en in de onderwijswetgeving uit te sluiten, zou wellicht beter afgezonderd worden. Onder voorbehoud dat de tekst de bedoeling van de Regering juist weergeeft, hetgeen de Raad binnen het kort tijdsbestek dat hem toegemeten is, niet in alle opzicht heeft kunnen nagaan, wordt hierna een nieuwe tekst voor artikel 1 voorgesteld :

.../...

"Artikel 1.-

§ 1.De bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders zijn van toepassing :

1° op de Staat evenals op de leken, leden van het onderwijzend en bestuurlijk personeel in zijn dienst in de instellingen voor kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs en die zich niet in de voorwaarden bevinden om,uit hoofde van deze tewerkstelling, aanspraken te laten gelden op een rustpensioen ten laste van de Schatkist ;

2° op iedere natuurlijke of rechtspersoon andere dan de Staat die een instelling voor kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs inricht, evenals op de leken, leden van het onderwijzend en bestuurlijk personeel in dienst van deze instellingen, en die zich niet in de voorwaarden bevinden om, uit hoofde van deze tewerkstelling, aanspraken te laten gelden op een rustpensioen in een pensioenregeling ingesteld door of krachtens een wet of door een reglement, ander dan de pensioenregeling voor werknemers.

§ 2. De bepalingen van genoemde besluitwet van 28 december 1944 zijn evenwel niet van toepassing :

1° op de in § 1, 1°, bedoelde stagiairs en op de Staat wat hen betreft ;

2° op de in § 1, 2°, bedoelde personeelsleden die ten aanzien van hun toestand inzake pensioen op dezelfde wijze worden behandeld als de in 1° bedoelde stagiairs van het Rijksonderwijs, en op hun werkgevers wat hen betreft.

.../...

§ 3. Onder onderwijzend en bestuurlijk personeel wordt verstaan het directie- en onderwijzend personeel, het opvoedend hulppersoneel, het paramedisch personeel en het administratief personeel."

De verwijzingen naar sommige bepalingen van artikel 1, die in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp voorkomen, moeten worden aangepast.

D. Bij de wet van 14 juli 1961 werd de Koning duidelijk bevoegd verklaard om het vraagstuk van de sociale zekerheid in het onderwijs te regelen, met uitdrukkelijke terzijdestelling van het delicaat probleem van de aard van de rechtstoestand van het betrokken personeel. Ongetwijfeld is dit laatste probleem zeer belangrijk voor de vraag naar de regelen die de rechtsverhouding tussen inrichtende macht en personeel beheersen, maar voor de toepassing van de sociale zekerheid dient dit probleem buiten bespreking gelaten te worden, en dit krachtens een uitdrukkelijke wenk van de wetgever. Het verwekt dan ook enige verwondering dat het verslag aan de Koning enige beschouwingen wijdt aan dit probleem, ten aanzien waarvan de Koning overigens geen enkele regelende bevoegdheid heeft gekregen. Weliswaar wordt dit gedaan om te verklaren dat de door het ontwerp bedoelde personen in geen geval uit hoofde van hun tewerkstelling in een onderwijsinrichting aanspraak zouden kunnen maken op een rustpensioen in de regeling voor zelfstandigen en dat het dienvolgens onnuttig wordt geoordeeld nader te bepalen dat deze regeling niet wordt bedoeld met de termen "pensioenregeling ingesteld door of krachtens een wet", zoals die in artikel 1 van het ontwerp gebruikt worden.

.../...

In dit verband moet worden opgemerkt dat de uitsluiting uit het sociaal statuut van de zelfstandigen van het ganse in artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944 genoemde personeel voor de daarin bedoelde tewerkstelling reeds voldoende steun vindt in de bepalingen van de sociale wetgeving zelf, namelijk zowel in artikel 3, § 1, laatste lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, zoals vastgesteld door artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 74 van 10 november 1967, als in de combinatie van het 1° en het 3° van artikel 22, eerste lid, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, zoals gewijzigd door artikel 7, 1°, van het reeds genoemde koninklijk besluit nr. 74 van 10 november 1967. Uit deze teksten blijkt duidelijk dat de toepassing van een der sectoren van de sociale zekerheid voor werknemers op een bepaalde soort van tewerkstelling automatisch de mogelijke toepassing van het sociaal statuut der zelfstandigen ten aanzien van dezelfde tewerkstelling uitsluit.

*
* *

Artikel 2 van het ontwerp wil onder meer duidelijk doen uitkomen dat het ontwerp niet wil afwijken van de regel vervat in het herhaaldelijk gewijzigde artikel 18, eerste lid, van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, krachtens welke de Staat en de provincies niet tot een kinderbijslagfonds toetreden maar de kinderbijslag rechtstreeks aan de leden van hun personeel uitbetalen.

.../...

Er is dus wel enige overeenkomst tussen artikel 2 van het ontwerp en artikel 1, § 3, van de wet van 20 mei 1949 waarbij de toepassing van het stelsel der maatschappelijke zekerheid wordt uitgebreid tot sommige arbeiders door de openbare besturen tewerkgesteld, volgens welk artikel het bedrag der krachtens de besluitwet van 28 december 1944 verschuldigde bijdragen, wat betreft het aandeel ten laste gelegd van het Rijk, de provinciën en de instellingen die ervan afhangen, verminderd wordt met het gedeelte dat betrekking heeft op de kinderbijslag en het jaarlijks verlof.

Verschil is er alleen wat betreft de bijdragen voor jaarlijkse vakantie, maar deze zijn enkel verschuldigd ten aanzien van de werklieden. Daar het ontwerp evenwel geen werklieden betreft of personen die als zodanig kunnen worden beschouwd, heeft het ontwerp terecht geen melding gemaakt van de uitzondering betreffende het vakantiegeld.

*
* *

In het verslag aan de Koning wordt in verband met artikel 3 van het ontwerp gezegd dat de Staat de werkgeversbijdrage die op de door hem verschuldigde weddetoelage betrekking heeft, te zijnen laste zal nemen. Dat in het ontwerp geen bepaling gevonden wordt die zulks zij het slechts onrechtstreeks bepaalt, hoeft niet te verwonderen. Het is inderdaad niet op grond van artikel 2, § 5, van de besluitwet van 28 december 1944 dat de Staat deze last op zich kan nemen, zoals deze bepaling evenmin de rechtsgrond is voor de uitbetaling van de weddetoelage waarvan in artikel 3 van het ontwerp sprake is. Zoals alle Staatsuitgaven inzake subsidiëring, steunen de uitgaven tot subsidiëring van het niet-Rijksonderwijs ofwel op organieke wetsbepalingen, zoals

.../...

bijvoorbeeld op de wet van 29 mei 1959 , tot stand gekomen ten gevolge van het Schoolpakt, ofwel op bepalingen van de jaarlijkse begrotingswetten . Gelet op de korte termijn binnen welke de Raad om advies is verzocht, heeft hij onmogelijk kunnen nagaan of hogervermelde verklaring in de huidige stand van de wetgeving gewettigd is.

* * *

Zoals reeds gebleken is, onderwerpt het ontwerp een deel van het in het onderwijs tewerkgestelde personeel aan de sociale zekerheid. Meteen onttrekt het dit deel aan de toepassing van het koninklijk besluit van 22 maart 1965, dat uitgevaardigd werd op grond van het reeds genoemde artikel 22, eerste lid, 3°, van de wet van 9 augustus 1963. Het is wel nuttig de aandacht van de Regering op dit gevolg van het ontwerp te trekken.

Ten slotte wil de Raad van State de aandacht vragen, hoewel die problemen niet hun beslag in dit ontwerp kunnen krijgen, voor de moeilijkheden welke kunnen ontstaan wanneer het gaat om de rechten te bepalen van de personen die het ontwerp aan de sociale zekerheid onderwerpt, in de verschillende sectoren van de sociale zekerheid. Het is niet zeker dat de desbetreffende voorzieningen altijd voldoende rekening houden met de bijzondere aspecten waarin het hier bedoelde personeel werkzaam is. In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de toepassing van de werkloosheidsregeling op personen die in het onderwijs een interim verzorgen. Hierop wordt niet nader ingegaan omdat, zoals gezegd, die problemen buiten het raam van het ontwerp vallen.

*
* *

.../...

Bij nader toezien is gebleken dat de Nederlandse tekst van het thans voorgelegde ontwerp op enkele plaatsen niet dezelfde is als die van het ontwerp L.10.524/1 dat voorheen aan de Raad van State is voorgelegd , hoewel aan de Franse tekst geen wijziging is gebracht en er op het eerste gezicht geen dwingende redenen aanwezig waren om de Nederlandse tekst te wijzigen.

Le projet a pour objet d'exécuter l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 tel qu'il a été établi par la loi du 14 juillet 1961. Cet article dispose : "Le présent arrêté-loi est aussi applicable , dans les conditions et suivant les modalités fixées par le Roi, aux établissements d'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique officiels ou libres ainsi qu'aux membres laïques du personnel enseignant ou administratif que ces établissements occupent".

Suivant le rapport de la commission du Sénat relatif au projet d'où est issue la loi du 14 juillet 1961, il y a lieu d'entendre par "conditions", les catégories de personnes qui peuvent être assujetties et par "modalités" les différents régimes de sécurité sociale qui sont susceptibles d'être étendus à ces personnes (Doc. parl. , Sénat, session extraordinaire 1961, n°63, p. 5).

Il ne ressort pas des travaux préparatoires de cette loi que le Roi ait pouvoir de déterminer ces conditions et modalités pour une période antérieure à son intervention; force lui est en conséquence de se borner, comme le fait l'arrêté en projet appelé à entrer en vigueur le 1er avril 1969, à ne formuler de règles que pour le futur.

*

* *

Outre l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, l'intitulé et l'article 1er, 1° et 2°, du projet mentionnent les établissements d'enseignement spécial comme un secteur de l'enseignement. Or, seuls les premiers secteurs sont expressément

.../...

cités à l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Le rapport au Roi justifie la mention expresse de l'enseignement spécial par la considération que cet enseignement a été distingué des autres secteurs de l'enseignement, plus précisément depuis la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat. Il n'en reste pas moins que l'enseignement spécial n'existe pas encore en tant que tel et qu'il n'est réglé par aucune loi organique particulière; il constitue toujours une subdivision des autres espèces d'enseignement, plus précisément de l'enseignement primaire et de l'enseignement technique. Le placer, comme le fait le projet, sur le même pied que les autres catégories d'enseignement semble, en tout état de cause, prématuré.

Le projet devrait, dès lors, éviter de mentionner expressément l'enseignement spécial au même titre que les autres secteurs de l'enseignement.

L'on peut admettre qu'il suffira d'une déclaration formelle dans le rapport au Roi, à savoir que le projet vise aussi l'enseignement spécial, pour garantir une interprétation exacte de l'arrêté à intervenir.

L'élaboration d'un projet de loi organique de l'enseignement spécial est très avancée. Néanmoins, ce ne sera qu'après que l'enseignement spécial aura été dissocié organiquement des autres secteurs de l'enseignement qu'une adaptation de l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et de son arrêté d'exécution, aux fins d'y faire expressément état de l'enseignement spécial, pourra être envisagée ou devra être réalisée le cas échéant.

*

* *

.../...

A l'alinéa 2 du préambule, il convient d'écrire dans la version néerlandaise : "Gelet op het advies van de syndicale raad van advies van het Ministerie van Nationale Opvoeding;".

Dans la formule de présentation, il importe de citer aussi les Ministres de la Culture.

*

* *

L'article ler du projet, qui entend régler l'important problème de l'application ratione personae de la sécurité sociale, est ainsi conçu :

"Article ler.-

Les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs s'appliquent :

1° à l'Etat ainsi qu'aux membres laïques du personnel enseignant et du personnel administratif qu'il occupe dans ses établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, normal, technique et artistique et qui ne se trouvent pas dans les conditions pour se créer, du chef de cette occupation, des titres à une pension de retraite à charge du Trésor public; la présente disposition ne s'applique toutefois pas aux stagiaires et à l'Etat en ce qui les concerne;

2° à toute personne physique ou morale autre que l'Etat qui organise un établissement d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, normal, technique ou artistique, ainsi qu'aux membres laïques du personnel enseignant et du personnel administratif qui sont occupés dans ces établissements et qui ne se trouvent pas dans les conditions pour se créer, du chef de cette occupation, des titres à une pension de retraite d'un régime de pensions établi par ou en vertu d'une loi ou par un règlement autre que le régime de pensions des travailleurs salariés; la présente disposition ne s'applique toutefois

.../...

pas aux membres laïques du personnel enseignant et du personnel administratif assimilés aux stagiaires et à toute personne physique ou morale autre que l'Etat en ce qui les concerne.

Par personnel enseignant et administratif, il faut entendre les personnes qui font partie du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical ou du personnel administratif".

A. A l'exemple de l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, l'article 1er du projet recourt à la notion de "personnel enseignant et administratif" .

Or, la loi déjà citée du 22 juin 1964 a adopté, pour la détermination du statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, un classement différent. L'article 3 dispose en effet : "Dans les établissements d'enseignement, les membres du personnel sont classés dans une des catégories suivantes :

1° personnel directeur et enseignant;

2° personnel auxiliaire d'éducation;

3° personnel paramédical;

4° personnel administratif;

5° personnel de maîtrise, gens de métier et de service".

D'autre part, l'article 27 de la loi dite Pacte scolaire du 29 mai 1959 prévoit : "Les subventions-traitements sont accordées pour les membres du personnel directeur et enseignant ainsi que pour les surveillants-éducateurs. Elles ne sont pas accordées pour les surveillants des internats".

On se trouve ainsi en présence de notions et de classements différents; c'est pourquoi le rapport au Roi

.../...

a estimé devoir donner certaines précisions. La référence qu'il fait à la loi du 22 juin 1964 n'est cependant tout au plus pertinente qu'à l'égard de l'enseignement de l'Etat et encore faut-il signaler que le contenu de ces différentes catégories a été précisé, non par la loi, mais par les arrêtés pris en exécution de celle-ci le 29 août 1966.

Quoiqu'il en soit, le projet entend régler pour ce qui est de la sécurité sociale, la situation juridique de tous les laïcs occupés dans une école, à l'exclusion de ceux qu'il y a lieu de considérer comme faisant partie du personnel dit de maîtrise, de métier et de service et qui, du point de vue de la sécurité sociale, tombent, dès lors, sous le régime du droit commun.

Afin de bien le faire ressortir du texte, l'article 1er du projet a été complété, à la suite d'une suggestion du Conseil d'Etat, par une disposition qui précise le sens des termes légaux "personnel enseignant et administratif" pour l'une et pour l'autre des deux branches de l'enseignement. Cette précision s'impose en ce qui concerne l'enseignement de l'Etat étant donné la loi du 22 juin 1964 précitée; elle est utile pour le personnel qui n'appartient pas à cet enseignement. Au demeurant, le Roi puise le pouvoir d'assurer la sécurité juridique quant à ce point dans l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, tel qu'il est arrêté par la loi du 14 juillet 1961.

B. L'article 1er, 1°, du projet soustrait à l'application de la sécurité sociale, par une disposition expresse, les stagiaires de l'enseignement de l'Etat. Suivant les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, cette disposition expresse s'impose, dans l'état actuel de la

.../...

législation, pour éviter que le manque d'un texte formel plaçant explicitement les stagiaires sur le même pied que le personnel définitif au regard des lois sur les pensions, ne fasse conclure à leur assujettissement à la sécurité sociale, ce que le Gouvernement précisément ne veut pas.

Selon les mêmes renseignements, les Ministres du Budget et de l'Education nationale se proposent de déposer un projet de loi aux termes duquel les membres du personnel de l'enseignement de l'Etat désignés en qualité de stagiaires seront expressément assimilés aux membres définitifs de ce personnel pour l'application des dispositions légales relatives aux pensions de retraite et de survie qui sont à la charge du Trésor. Ce projet de loi donnerait en outre au Roi le pouvoir de déterminer les conditions auxquelles serait subordonné, en faveur du personnel de l'enseignement subventionné, le bénéfice d'une assimilation.

Il ressort encore des renseignements recueillis par le Conseil d'Etat que les stagiaires de l'enseignement de l'Etat sont traités d'ores et déjà, pour ce qui est du régime de pension, sur un pied d'égalité avec les agents définitifs et qu'il est opéré sur leur rémunération une retenue pour la pension des veuves et orphelins égale à celle que subit la rémunération du personnel définitif de l'Etat. Ainsi qu'il a été dit déjà, le Gouvernement envisage une "légalisation" expresse de cette pratique. Il convient, en raison de l'article 114 de la Constitution, d'insister sur l'urgence d'une intervention du législateur en la matière.

.../...

De l'article ler, 1°, du projet, il semble en conséquence résulter indirectement que seul le personnel temporaire de l'enseignement de l'Etat sera assujetti à la sécurité sociale, le personnel définitif et le personnel stagiaire en étant exclus,le premier parce qu'il se trouve dans les conditions prévues pour prétendre, du chef de cette occupation, à une pension de retraite à la charge du Trésor, le second en vertu d'une disposition expresse du projet.

C. L'article ler, 2°, du projet contient une disposition formelle qui fait pendant à la disposition relative aux stagiaires de l'enseignement de l'Etat, examinée ci-dessus, et qui soustrait les membres du personnel visés au 2° à l'application de la sécurité sociale, en tant qu'ils sont susceptibles d'être rangés parmi les personnes "assimilées aux stagiaires".

Suivant les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, il s'agit là de membres du personnel qui se trouvent, quant aux titres à une pension à la charge du Trésor public, dans une situation analogue à celle des stagiaires de l'enseignement de l'Etat et dont la rémunération subit, dès lors, une retenue pour la pension de veuve et d'orphelin égale à celle qui est prévue pour le personnel définitif de l'Etat. C'est donc en fonction de cet élément que l'assimilation doit être établie. Il serait préférable de le dire expressément dans le texte. Bien que cet état de choses soit sans doute,plus qu'il ne le faudrait,le résultat d'une pratique, on notera cependant que cette pratique correspond à l'esprit de l'article 40 de la loi du 29 mai 1959 dite Pacte scolaire. Il s'agit, à la vérité, d'une situation toute provisoire à laquelle, comme déjà dit, le Gouvernement se propose de remédier en suscitant une intervention formelle du législateur, qui témoignerait du souci de couvrir le passé et apporterait en ce domaine plus de sécurité juridique.

.../...

Puisque les dispositions de l'article ler, 1° et 2°, relatives aux stagiaires et aux personnes "assimilées aux stagiaires" ne revêtent qu'un caractère provisoire,

il serait souhaitable de les grouper dans un paragraphe distinct. Un paragraphe spécial devrait, de même, être consacré à la définition du personnel enseignant et administratif, qui n'est donnée que pour exclure toute interprétation restrictive fondée sur la différence de terminologie entre la législation sur la sécurité sociale et celle en matière d'enseignement.

Si tant est que le texte de l'arrêté en projet reflète exactement l'intention du Gouvernement - ce que, dans le bref délai dont il dispose, il n'a pu vérifier -, le Conseil d'Etat suggère de rédiger l'article ler ainsi qu'il suit :

" Article ler.

§ ler. Les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs sont applicables :

1° à l'Etat ainsi qu'aux membres laïques du personnel enseignant et du personnel administratif qu'il occupe dans ses établissements d'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique et qui ne sont pas placés dans les conditions pour se créer, du chef de cette occupation, des titres à une pension de retraite à la charge du Trésor public;

2° à toute personne physique ou morale autre que l'Etat qui organise un établissement d'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique ou artistique, ainsi qu'aux membres laïques du personnel enseignant et du personnel administratif qui sont occupés dans ces établissements et qui ne sont pas placés dans

.../...

les conditions pour se créer, du chef de cette occupation, des titres à une pension de retraite d'un régime de pension établi par ou en vertu d'une loi ou par un règlement autre que le régime de pension des travailleurs salariés.

§ 2. Les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 précité ne sont toutefois pas applicables :

1° aux stagiaires visés au § ler, 1°, ni à l'Etat, en ce qui les concerne;

2° aux membres du personnel visés au § ler, 2°, qui, du point de vue de leur situation en matière de pension, sont mis sur le même pied que les stagiaires de l'enseignement de l'Etat visés au 1°, ni à leurs employeurs, en ce qui les concerne.

§ 3. Par personnel enseignant et administratif, il faut entendre le personnel directeur et enseignant, le personnel auxiliaire d'éducation, le personnel paramédical et le personnel administratif".

Les références que les articles 2 et 3 du projet font à certaines dispositions de l'article ler devront être adaptées en conséquence.

D. La loi du 14 juillet 1961 a clairement investi le Roi du pouvoir de régler le problème de la sécurité sociale dans l'enseignement en faisant expressément abstraction du problème délicat de la nature de la situation juridique du personnel intéressé. Si ce problème est d'une importance primordiale quand il s'agit de déterminer les règles qui régissent les rapports juridiques entre le pouvoir organisateur et le personnel, il ne doit toutefois pas retenir l'attention, suivant une indication expresse du législateur,

.../...

lorsqu'il s'agit de l'application de la sécurité sociale. Il est quelque peu surprenant, dans ces conditions, de voir le rapport au Roi émettre certaines considérations touchant à ce problème, à l'égard duquel Il ne s'est, du reste, vu attribuer aucun pouvoir réglementaire. Ces considérations sont sans doute destinées à faire comprendre que les personnes visées par le projet ne pourraient, en aucun cas, faire valoir, du chef de leur occupation dans un établissement d'enseignement, des titres à une pension de retraite dans le régime des indépendants et qu'il a, dès lors, été jugé inutile de préciser que ce régime n'est pas visé par les termes "régime de pension établi par ou en vertu d'une loi", utilisés à l'article ler du projet.

Il convient d'observer, dans cet ordre d'idées, que l'exclusion du statut des indépendants de l'ensemble du personnel dont il est question à l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 pour l'occupation qui y est visée, trouve déjà un appui suffisant dans les dispositions de la législation sociale elle-même, tant dans l'article 3, § ler, dernier alinéa, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, tel qu'il a été fixé par l'article ler de l'arrêté royal n° 74 du 10 novembre 1967, que dans la combinaison du 1° et du 3° de l'article 22, alinéa ler, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, tel qu'il a été modifié par l'article 7, 1°, de l'arrêté royal précité n° 74 du 10 novembre 1967. Il ressort clairement de ces textes que le fait d'étendre un des secteurs de la sécurité sociale des travailleurs salariés à une occupation d'un genre déterminé exclut automatiquement l'application éventuelle du statut social des indépendants à cette même occupation.

*
* *

.../...

L'article 2 du projet entend, entre autres, faire ressortir clairement que le projet ne déroge pas à la règle inscrite à l'article 18, alinéa ler, modifié à plusieurs reprises, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en vertu duquel l'Etat et les provinces ne s'affilient pas à une caisse d'allocations familiales mais paient directement ces allocations aux membres de leur personnel.

L'article 2 du projet présente donc une certaine analogie avec l'article ler, § 3, de la loi du 20 mai 1949 étendant l'application du régime de la sécurité sociale à certains travailleurs occupés par les administrations publiques, aux termes duquel le taux des cotisations dues en vertu de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 est, en ce qui concerne la quote-part mise à charge de l'Etat, des provinces et des établissements qui en dépendent, diminué de la partie afférente aux allocations familiales et aux vacances annuelles.

Il n'en diffère qu'en ce qui concerne les cotisations pour les vacances annuelles, mais celles-ci ne sont dues que du chef des ouvriers. Comme, toutefois, le projet n'a pas trait à des ouvriers ou à des personnes pouvant être considérées comme tels, c'est à bon droit qu'il ne fait pas état de l'exception relative au pécule de vacances.

*
* *

Le rapport au Roi déclare, au sujet de l'article 3 du projet, que l'Etat prendra à sa charge la cotisation patronale afférente à la subvention-traitement due par lui. L'absence, dans le texte du projet, d'une disposition qui

en décide ainsi, fût-ce indirectement, ne doit pas étonner. Ce n'est pas, en effet, sur la base de l'article 2, § 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 que l'Etat peut assumer une telle charge, pas plus que ce texte ne peut servir de base légale au paiement de la subvention-traitement visée à l'article 3 du projet. Comme toutes les autres dépenses de l'Etat en matière de subventions, les dépenses résultant de l'octroi de subventions à un enseignement autre que celui de l'Etat trouvent leur fondement soit dans des dispositions législatives organiques, telles que la loi du 29 mai 1959 faisant suite au Pacte scolaire, soit dans les dispositions des lois budgétaires annuelles. Etant donné le bref délai dont il a disposé pour émettre son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner si, dans l'état actuel de la législation, la déclaration citée ci-avant trouve un fondement.

*
* *

Ainsi qu'il a déjà été montré, le projet assujettit à la sécurité sociale une partie du personnel occupé dans l'enseignement. Par le fait même, il soustrait cette partie du personnel à l'application de l'arrêté royal du 22 mars 1965, qui a été pris sur la base de l'article 22, alinéa 1er, 3°, précité, de la loi du 9 août 1963. Il n'est pas dépourvu d'intérêt de souligner cette conséquence du projet.

Enfin, bien que ce soient là des problèmes qui ne peuvent recevoir de solution dans le présent projet, le Conseil d'Etat estime devoir attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés auxquelles pourra se heurter la détermination, dans les différents secteurs de la sécurité sociale, des droits des personnes que le projet assujettit à celle-ci. Il n'est pas certain que les dispositions relatives à cet

objet tiennent toujours suffisamment compte des aspects particuliers de l'occupation de ces personnes. Il n'y a qu'à songer, par exemple, à l'application de la réglementation sur le chômage aux personnes qui assurent un intérim dans l'enseignement. Le Conseil d'Etat s'abstient d'un examen plus poussé de ces problèmes lesquels débordent, ainsi qu'il a déjà été dit, le cadre du présent projet.

*
* *

A y regarder de plus près, il apparaît que le texte néerlandais du projet s'écarte, sur certains points, de celui du projet L. 10.524/1 dont le Conseil d'Etat a été saisi antérieurement, alors qu'aucune modification n'est apportée au texte français et qu'à première vue, il ne semble pas y avoir de motifs déterminants de modifier la version néerlandaise.

' was samengesteld uit La chambre était composée de

n : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
ırs : président du Conseil d'Etat,

P.VERMEULEN, staatsraden,
G.BAETEMAN, conseillers d'Etat,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de erlandse en de Franse tekst d nagezien onder toezicht van H.F.LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht or de H.O.DE LEYE, substituut-diteur-generaal.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.F.LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M.O.DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

E GRIFFIER LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

get. M.JACQUEMIJN. (get. F.LEPAGE.