CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
06-06-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale (F.), le 13 avril 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "attribuant une échelle de traitement dite de "sélectionné" aux lauréats des examens d'avancement aux grades de contrôleur des travaux et de dessinateur principal instaurés au Fonds des Bâtiments scolaires de l'Etat (régime linguistique français)", a donné le 2 mai 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13e april 1982 door de Minister van Onderwijs (F.) verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "attribuant une échelle de traitement dite de "sélectionné" aux lauréats des examens d'avancemer aux grades de contrôleur des travaux et de dessinateur principal instaurés au Fonds des Bâtiments scolaires de l'Etat (régime linguistique français)", heeft de 2e mei 1983 het volgend advies gegeven :

I. L'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution attribue compétence à la Communauté pour la matière de l'enseignement, sous la réserve des diverses exceptions importantes qu'il énonce.

La disposition exclut notamment de la compétence de la Communauté, "ce qui a trait à la paix scolaire". Elle vise par là, entre autres objets, le régime de construction des bâtiments scolaires. En effet, ce régime fait l'objet de plusieurs des "résolutions" du "pacte scolaire"; il fait également l'objet des articles 13 à 22 de la loi du 29 mai 1959 (1), qui traduit lesdites "résolutions" en règles de droit.

Tel qu'il a été organisé par la loi du 22 avril 1958, le "Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat" n'a pas de personnalité juridique propre; il constitue donc une administration de l'Etat, pour laquelle toutefois des règles spéciales de gestion sont établies. La loi du 29 mai 1959 déjà citée n'apporte aucune modification au statut du Fonds.

Aux termes de l'article 6, alinéa 3, de la loi du 22 avril 1958, laissé inchangé par la loi modificative du 29 mai 1959, le statut du personnel du "Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat" "est fixé de commun accord par le Ministre de l'Instruction publique et par le Ministre des Travaux publics".

.../...

---

(1) Loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique.

II. Le 25 septembre 1969, il est pris un arrêté royal "portant dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture".

En raison de son objet même, l'arrêté attribue à l'un et à l'autre des deux Ministres de l'Education nationale et de la Culture, des pouvoirs qu'ils sont habilités à exercer séparément.

En revanche, l'arrêté dispose que pour l'exercice d'autres pouvoirs, les deux Ministres "agissent en commun". Il en est notamment ainsi lorsqu'il s'agit de "fixer la structure, l'organisation et les modalités de fonctionnement" de sept services restés communs, énumérés par l'arrêté (article 4). Il en est également ainsi lorsqu'il s'agit de prendre "les dispositions organiques concernant le pacte scolaire, les structures de l'enseignement, la scolarité obligatoire, les diplômes, les subventions, les traitements, les normes de population scolaire ainsi que les autres règlements ayant une incidence budgétaire".

L'arrêté ne vise pas expressément parmi les services communs, le "Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat". Mais, à l'égard de ce Fonds, il attribue incontestablement certains pouvoirs aux deux Ministres de l'Education nationale agissant conjointement. En effet, la mission de ce Fonds concerne à la fois l'enseignement dispensé en néerlandais et l'enseignement dispensé en français. Au surplus, le "Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat" fait partie

d'un ensemble de fonds destinés à assurer la construction de bâtiments scolaires conformément aux résolutions du "pacte scolaire".

Par conséquent, il faut considérer qu'à la suite de l'arrêté royal du 25 septembre 1969, pour appliquer de manière exacte l'article 6, alinéa 3, de la loi du 22 avril 1958, il faut que le statut du personnel du Fonds soit fixé de commun accord par les deux Ministres de l'Education nationale et le Ministre des Travaux publics.

III. La loi du 11 juillet 1973 modifie la loi du 29 mai 1959 (1).

La loi du 11 juillet 1973 remplace complètement les dispositions relatives aux constructions scolaires.

Compte tenu du dédoublement du Ministère de l'Education nationale, l'article 13 nouveau de la loi du 29 mai 1959 crée "auprès des Ministères de l'Education nationale", les quatre Fonds suivants : 1°) le "Fonds général des bâtiments scolaires"; 2°) le "Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat"; 3°) le "Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux"; 4°) le "Fonds

.../...

---

(1) A laquelle elle donne l'intitulé nouveau suivant : "loi du 29 mai 1959 relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique, artistique et spécial".

national de garantie des bâtiments scolaires" (1).

Aux termes de l'article 13, § 5, de la loi du 29 mai 1959, modifiée par la loi du 11 juillet 1973, les Fonds peuvent, à charge de leur budget, "recruter le personnel nécessaire dans les limites du cadre et conformément aux règles statutaires". La même disposition ajoute que "Ce cadre et ces règles sont fixés par le Roi".

L'article 19, § 2, de la loi porte que "Le Fonds (des bâtiments scolaires de l'Etat) est géré par les Ministres de l'Education nationale, chacun pour ce qui le concerne".

De la combinaison de l'article 13, § 5, et de l'article 19, § 2 (2), on doit déduire que chacun des deux Ministres de l'Education nationale a compétence pour prendre seul les arrêtés nommant les agents du rôle linguistique correspondant au secteur de ses attributions, ainsi que pour proposer et contresigner seul l'arrêté royal fixant le cadre organique de ces agents.

.../...

---

(1) Le législateur a, de manière délibérée, décidé de ne pas doter de la personnalité juridique le "Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat" et le "Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux". Dans "l'économie de la loi (du 11 juillet 1973), ces deux Fonds apparaissent comme des services de l'Etat, que le législateur a toutefois entendu soustraire à certains égards, et notamment, du point de vue budgétaire, aux règles normalement applicables à de tels services" (C.E. 25 novembre 1976, DEMOULIN et TUMILAIRE, n° 17.952.VIe, Rec. p. 898)

(2) Voir également l'article 19, § 6.

En revanche, on ne trouve dans la loi aucune disposition prévoyant l'établissement de deux statuts distincts, propres l'un aux agents d'un rôle linguistique et l'autre aux agents de l'autre rôle. On n'aperçoit pas quel critère objectif permettrait en ce domaine l'établissement de règles différentes Ce sont les mêmes fonctions qu'exercent les agents de l'un et de l'autre rôle linguistique. Il faut donc conclure qu'un seul et même statut doit être établi pour ces agents et qu'il doit donc être fixé par un arrêté royal proposé et contresigné par les deux Ministres de l'Education nationale. Toutes les règles relatives au personnel requièrent l'intervention de ces deux Ministres agissant conjointement.

IV. Conformément à l'interprétation qui a été exposée, l'arrêté royal du 13 janvier 1975 fixant le statut du personnel du Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et du Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux (1) a été proposé et contresigné par les deux Ministres de l'Education nationale.

V. Le législateur a été si soucieux de maintenir l'unité du statut des agents des services administratifs qu'apportant ainsi une restriction à l'autonomie des Communautés et des Régions, il a, par l'article 87, § 3, de la loi spéciale, rendu de plein droit applicables aux agents des administrations relevant des Exécutifs des Régions et des Communautés, les règles établies pour le personnel de l'Etat.

.../...

---

(1) Moniteur belge du 25 janvier 1975.

L'établissement, dans un service de l'Etat, de statuts différents pour les agents de l'un et de l'autre rôle linguistique empêcherait l'application de l'article 87, § 3, et ne serait pas conforme à cette disposition.

EN CONCLUSION.

Le projet d'arrêté royal a trait au statut des agents. Comme son intitulé l'indique, il est conçu comme étant destiné à n'être appliqué qu'aux agents relevant du "régime linguistique français". Il ne fait mention que de la proposition et du contreseing du seul Ministre de l'Education nationale. Il est rédigé exclusivement en français.

Pour les raisons qui ont été développées, il y a lieu de substituer au présent projet, un nouveau projet destiné à être appliqué aux agents de l'un et de l'autre rôle linguistique. Ce projet devrait être rédigé en français et en néerlandais. Il devrait faire mention de la proposition et du contreseing de chacun des deux Ministres de l'Education nationale.

Le présent projet n'est donc pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

I. Artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet verleent aan de Gemeenschap bevoegdheid inzake het onderwijs, onder voorbehoud van de verschillende belangrijke uitzonderingen die het opsomt.

Die bepaling onttrekt onder meer aan de bevoegdheid van de Gemeenschap "wat betrekking heeft op de schoolvrede". Daarmee bedoelt zij, onder andere, de regeling inzake het optrekken van schoolgebouwen. Verscheidene "resoluties" van het "schoolpact" zijn inderdaad aan die regeling gewijd; dat is eveneens het geval met de artikelen 13 tot 22 van de wet van 29 mei 1955 (1), die bedoelde "resoluties" omzet in rechtsregels.

In de regeling van de wet van 22 april 1958 heeft het "Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk" geen eigen rechtspersoonlijkheid; het is dus een Rijksbestuur, waarvoor evenwel bijzondere beheersregels zijn vastgesteld. De reeds genoemde wet van 29 mei 1959 brengt geen enkele wijziging aan in het statuut van het Fonds.

.../...

---

(1) Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving inzake het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs.

Luidens artikel 6, derde lid, van de wet van 22 april 1958, dat onveranderd is gelaten door de wijzigingswet van 29 mei 1959, wordt het statuut van het personeel van het "Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk" "in gemeen overleg vastgesteld door de Minister van Openbaar Onderwijs en door de Minister van Openbare Werken".

II. Op 25 september 1969 wordt een koninklijk besluit vastgesteld "houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur".

Alleen al ter wille van het beoogde doel kent dit besluit aan elk van beide Ministers van Nationale Opvoeding en Cultuur bevoegdheden toe die ze afzonderlijk mogen uitoefenen.

Daarentegen bepaalt het besluit dat de twee Ministers voor het uitoefenen van andere bevoegdheden "gezamenlijk handelen". Dit is onder meer het geval voor "de vaststelling van de structuur, de organisatie en de modaliteiten van gemeenschappelijke werking" van zeven gemeenschappelijk gebleven diensten, die in het besluit worden opgesomd (artikel 4). Dit is eveneens het geval voor het uitvaardigen van "de organieke bepalingen die betrekking hebben op het schoolpact, de onderwijsstructuren, de leerplicht, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen, alsmede de andere reglementen met budgettaire weerslag".

Het besluit vermeldt onder de gemeenschappelijke diensten niet uitdrukkelijk het "Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk". Maar met betrekking tot dit Fonds kent het ontegenzeglijk bepaalde bevoegdheden toe aan de twee Ministers van Nationale Opvoeding gezamenlijk handelend. De opdracht van dit Fonds heeft zowel betrekking op het onderwijs dat in het Nederlands als op het onderwijs dat in het Frans wordt verstrekt. Het "Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in

.../...

schoolverband van het Rijk" maakt daarenboven deel uit van een geheel van fondsen die bestemd zijn om de oprichting van schoolgebouwen te verzekeren overeenkomstig de resoluties van het "schoolpact".

Voor een juiste toepassing van artikel 6, derde lid, van de wet van 22 april 1958, moet men er bijgevolg van uitgaan dat ingevolge het koninklijk besluit van 25 september 1969 het statuut van het personeel van het Fonds in gemeen overleg moet worden vastgesteld door de twee Ministers van Nationale Opvoeding en de Minister van Openbare Werken.

III. De wet van 11 juli 1973 wijzigt de wet van 29 mei 1959 (1).

De wet van 11 juli 1973 vervangt de bepalingen betreffende de schoolgebouwen in hun geheel.

Rekening houdend met de splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding, richt het nieuwe artikel 13 van de wet van 29 mei 1959 "bij de Ministeries van Nationale opvoeding" de volgende vier Fondsen op : 1°) het "Algemeen Fonds

.../...

---

(1) Waaraan zij het volgende nieuwe opschrift geeft : "wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs".

voor schoolgebouwen"; 2°) het "Gebouwenfonds voor de rijksscholen"; 3°) het "Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen"; 4°) het "Nationaal Waarborgfonds voor schoolgebouwen" (1).

Luidens artikel 13, § 5, van de wet van 29 mei 1959, gewijzigd bij de wet van 11 juli 1973, kunnen de Fondsen, ten laste van hun begroting, "het vereiste personeel aanwerven binnen de perken van het kader en volgens de statutaire regels". Dezelfde bepaling voegt er aan toe : "Dit kader en deze regels worden door de Koning bepaald".

Artikel 19, § 2, van de wet luidt : "Het Fonds (het Gebouwenfonds voor de rijksscholen) wordt beheerd door de Ministers van Nationale Opvoeding, elk wat hem betreft".

Uit de samenlezing van artikel 13, § 5, met artikel 19, § 2 (2), moet men afleiden dat elk van beide Ministers van Nationale Opvoeding bevoegd is om, alleen, de besluiten vast

.../...

---

(1) De wetgever heeft bewust besloten geen rechtspersoonlijkheid te verlenen aan het "Gebouwenfonds voor de rijksscholen" en aan het "Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen". In "de economie van de wet (van 11 juli 1973) doen beide Fondsen zich voor als diensten van de Staat, welke de wetgever evenwel in sommige opzichten, met name wat de begroting betreft, heeft willen onttrekken aan de op zodanige diensten normaal toepasselijke regels" (Raad van State 25 november 1976, DEMOULIN en TUMILAIRE, nr 17.952.VIde, Verz. Arr. p. 967).

(2) Zie eveneens artikel 19, § 6.

te stellen houdende benoeming van de personeelsleden die behoren tot de taalrol die overeenstemt met zijn bevoegdheidssector, alsmede om het koninklijk besluit houdende vaststelling van het organiek kader van de personeelsleden alleen voor te dragen en alleen mede te ondertekenen.

Daarentegen vindt men in de wet geen enkele bepaling die voorziet in de vaststelling van twee afzonderlijke statuten, respectievelijk voor de personeelsleden van de ene en van de andere taalrol. Men ziet niet in volgens welke objectieve maatstaf op dit gebied verschillende regels vastgesteld zouden kunnen worden. Dezelfde functies worden uitgeoefend door de personeelsleden van zowel de ene als de andere taalrol. Men moet dus tot de slotsom komen dat voor die personeelsleden een en hetzelfde statuut moet worden tot stand gebracht en dat het bijgevolg moet worden vastgesteld bij een koninklijk besluit, dat wordt voorgedragen en medeondertekend door de twee Ministers van Nationale Opvoeding. Alle regels betreffende het personeel vergen de tussenkomst van die twee gezamenlijk handelende Ministers.

IV. Overeenkomstig de hierboven gegeven interpretatie, is het koninklijk besluit van 13 januari 1975 tot vaststelling van het statuut van het personeel van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen en van het Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen (1) voorgedragen en medeondertekend door de twee Ministers van Nationale Opvoeding.

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 25 januari 1975.

V. De wetgever is zo bekommerd geweest om de handhaving van de eenheid van het statuut van de personeelsleden van de administratieve diensten dat hij, ofschoon hiermee een beperking werd gelegd op de autonomie van de Gemeenschappen en van de Gewesten, in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet, de voor het Rijkspersoneel geldende regelen van rechtswege toepasselijk heeft gemaakt op de personeelsleden van de besturen die afhangen van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven.

De vaststelling, in een Rijksdienst, van verschillende statuten voor de personeelsleden van elk van beide taalrollen zou de toepassing van artikel 87, § 3, in de weg staan en zou niet in overeenstemming zijn met die bepaling.

BESLUIT.

Het ontwerp van koninklijk besluit heeft betrekking op het statuut van de personeelsleden. Zoals zijn opschrift aangeeft, is het zo opgevat dat het alleen zal gelden voor het personeel van het Franse taalstelsel. Het maakt slechts melding van de voordracht en van de medeondertekening door de Minister van Nationale Opvoeding. Het is uitsluitend in het Frans geredigeerd.

Om al de hierboven opgegeven redenen moet in de plaats van het onderhavige ontwerp een nieuw ontwerp komen dat toepassing zal moeten vinden op het personeel van beide taalrollen. Dat ontwerp zou in het Frans en in het Nederlands moeten worden gesteld. Het zou melding moeten maken van de voordracht en van de medeondertekening door elk van beide Ministers van Nationale Opvoeding.

Het onderhavige ontwerp is dus niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State kan worden onderzocht.

La chambre était composée de

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

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

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

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER

P. TAPIE.