KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 juni 1986 door de Minister van Onderwijs (N) verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Voorlopige Bestuurscommissie voor het Nederlandstalig Rijksonderwijs", heeft op 19 juni 1986 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 l'Education nationale (N), le 17 juin 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "tot oprichting van een Voorlopige Bestuurscommissie voor het Nederlandstalig Rijksonderwijs", a donné le 19 juin 1986 l'avis suivant :

1. Met het voor advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit wordt bij de Minister tot wiens bevoegdheid het Nederlandstalig rijksonderwijs behoort, een "Voorlopige bestuurscommissie voor het Nederlandstalig rijksonderwijs" opgericht, die - in afwachting van een herinrichting door de wetgever van de wijze van uitoefening van de inrichtende macht van het rijksonderwijs - als raadgevend orgaan betrokken wordt bij de besluitvorming omtrent de in artikel 2 nader aangeduide aangelegenheden die, met betrekking tot het Nederlandstalig rijksonderwijs, tot de beheersbevoegdheid van de Minister van Onderwijs behoren.

Het advies van de commissie bindt de Minister niet in zijn beslissing. Zoals artikel 2, § 1, is gesteld, is de raadpleging van de commissie wel verplicht. Voortgaande op die tekst zou het voorbijgaan aan het opgelegde vormvereiste de erop volgende beslissing voor vernietiging vatbaar maken (1).

De commissie is samengesteld uit een voorzitter, een ondervoorzitter en zes leden. De voorzitter, de ondervoorzitter en twee leden vormen het dagelijks bureau. Zij worden bijgestaan door veertien personeelsleden.

De leden van de commissie worden gekozen uit het rijksbestuur, het rijksonderwijs, de rijks-P.M.S.-centra of daarbuiten.

.../...

---

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar beantwoordt die lezing niet aan de bedoeling van de Minister van Onderwijs.

De veertien personeelsleden worden gekozen uit de vastbenoemde leden van het rijksbestuur, het rijksonderwijs of de rijks-P.M.S.-centra.

Het ontwerp regelt voorts de wijze waarop die personeelsleden en eventueel de leden van het dagelijks bureau ter beschikking van de commissie worden gesteld, bepaalt hun administratieve en geldelijke toestand en voorziet voor die leden alsmede voor de leden van de commissie in een stelsel van reis- en verblijfsvergoedingen.

Naar luid van zijn artikel 13, geldt het ontwerp voor de periode van 6 december 1985 tot 31 augustus 1987.

2. Om de redenen die verder in dit advies worden uiteengezet, mag het hier volstaan in het algemeen te stellen dat aan de artikelen 29 en 66 van de Grondwet de Koning de bevoegdheid ontleent om in een ministerie een raadgevende commissie op te richten,respectievelijk de rechtstoestand van ambtenaren bij het algemeen bestuur te bepalen; de wetten van 1 april 1960 en 22 juni 1964 maken Hem bevoegd om voor het personeel van het rijksonderwijs en van de rijks-P.M.S.-centra statuutregels vast te stellen.

Het bijzondere van dit ontwerp is, dat de erin vervatte regels uitsluitend betrekking hebben op het beheer van het Nederlandstalig rijksonderwijs en op de personen die daarbij betrokken worden. Met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor in de tussenkomst van de commissie wordt voorzien, zal voor het Nederlandstalig rijksonderwijs het bestuurlijk besluitvormingsproces volgens andere regels verlopen dan voor het Franstalig rijksonderwijs.

.../...

Vraag is of, met name met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor de Staat ter zake van het onderwijs overeenkomstig het bepaalde in artikel 59bis van de Grondwet bevoegd is gebleven, het zoëven omschreven verschil van die aard is dat het raakt aan de eenheid in het beleid van het rijksonderwijs.

Volgens de rechtspraak mag uit de werkverdeling tussen de twee Ministers van Onderwijs, bepaald in het koninklijk besluit van 25 september 1969 "houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur", geen daadwerkelijke splitsing van het Ministerie van Onderwijs worden afgeleid. Dat departement blijft een geheel vormen, ook al geschiedt het vervullen van de nationale taken voortaan in een organisatorisch kader waarin Nederlandssprekenden en Franssprekenden in afzonderlijke bestuurseenheden worden gegroepeerd (arrest De Groote, nr. 19.667, van 29 mei 1979). Die zienswijze is bijgetreden tijdens de parlementaire voorbereiding van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is geworden (zie Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, blz. 54).

Op de gestelde vraag mag ontkennend worden geantwoord. Inderdaad doet de tekst van het ontwerp duidelijk ervan blijken dat op geen ogenblik enige bevoegdheid van de Minister van Onderwijs aan de commissie wordt overgedragen. De bevoegdheid van de commissie is van zuiver consultatieve aard en laat de beslissingsmacht van de Minister onaangeroerd. Ten overvloede kan men wijzen op het gewild experimenteel karakter van het inrichten van een commissie als bedoeld in het ontwerp, zoals blijkt uit het verslag aan de Koning dat bij het ontwerp is gevoegd. Overigens blijft de beoogde hervorming binnen de grenzen van de afzonderlijke bestuurseenheid die door de Minister voor het Nederlandstalig rijksonderwijs wordt geleid en wordt de commissie enkel geraadpleegd omtrent aangelegenheden waarvoor het koninklijk besluit van 25 september 1969, aan die Minister een eigen beslissingsbevoegdheid heeft toegekend.

.../...

De conclusie mag dan ook zijn dat, onder voorbehoud van eventuele latere opmerkingen omtrent bepaalde onderdelen van het ontwerp, de opzet van de ontworpen regeling op geen wettigheidsbezwaar stuit.

3. Om de redenen die hierna worden uiteengezet, is het ontwerp evenwel niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State, afdeling wetgeving, verder kan worden onderzocht :

a) een aantal bepalingen van het ontwerp hebben duidelijk een budgettaire weerslag. Aldus is het ontwerp een reglement met budgettaire weerslag als bedoeld in artikel 7, § 1, 1°, van het eerder genoemd koninklijk besluit van 25 september 1969. Naar luid van dat artikel 7, horen de beide Ministers van Onderwijs in dergelijke aangelegenheden gezamenlijk te handelen. Dat voorschrift houdt in dat, ook al zijn dezes diensten bij de aangelegenheid niet betrokken, de Minister die voor het Franstalig rijksonderwijs bevoegd is, het besluit mede dient te ondertekenen;

b) het ontwerp bevat een aantal bepalingen die, voor de toepassing van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 moeten worden beschouwd als grondregelingen in verband met het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en de leden van het rijksonderwijzend personeel die bij de samenstelling en de werking van de commissie worden betrokken, waarvoor syndicaal overleg is voorgeschreven.

.../...

In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar een advies dat op 20 februari 1986 door de syndicale raad van advies van het Departement van Onderwijs is uitgebracht. Dat advies kan het voorliggend ontwerp niet wettigen omdat, zoals blijkt uit de inlichtingen welke door de gemachtigde ambtenaar zijn meegedeeld, de geldigheidsduur, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 101 en 101bis van het koninklijk besluit van 28 september 1984, sinds 17 juni 1986 verstreken is, het bericht omtrent de representatieve vakorganisaties en de inwerkingtreding van het nieuwe syndicaal statuut bekendgemaakt zijnde in het Belgisch Staatsblad van 18 januari 1986.

Om te voldoen aan het bepaalde in de wet van 19 december 1974 en dezer uitvoeringsbesluiten, zal het ontwerp aan de inmiddels opgerichte bevoegde sector-comités dienen te worden voorgelegd;

c) het ontwerp is enkel in het Nederlands gesteld. Overeenkomstig artikel 56, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, mag een koninklijk besluit alleen in het Nederlands gesteld worden wanneer het uitsluitend betrekking heeft hetzij op het Nederlandse taalgebied, hetzij "op een van de taalkaders of rollen van de diensten bedoeld in de artikelen 39 tot 47" van de genoemde gecoördineerde wetten. Vermits het besluit ook op het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betrekking heeft, is het niet uitsluitend van toepassing op het Nederlands taalgebied. Vermits ook personen, die noch tot het rijksbestuur, noch tot het rijksonderwijs

.../...

behoren, in de commissie zitting kunnen hebben, is het besluit evenmin uitsluitend van toepassing op een van de taalkaders of rollen van de in de gecoördineerde wetten bedoelde diensten. Het lijdt dan ook geen twijfel dat het ontwerp in het Nederlands en in het Frans dient te worden gesteld.

De eindconclusie is dan ook dat, wat het onderzoek van de tekst betreft, de adviesaanvraag voorbarig is.

---

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat institue auprès du Ministre qui a l'enseignement néerlandophone de l'Etat dans ses attributions une commission dénommée "Voorlopige bestuurscommissie voor het Nederlandstalig rijksonderwijs" qui - en attendant que le législateur réorganise les modalités de l'exercice du pouvoir organisateur dans l'enseignement de l'Etat - sera associée en tant qu'organe consultatif à la prise des décisions relatives aux matières précisées à l'article 2 qui, en ce qui concerne l'enseignement néerlandophone de l'Etat, relèvent du pouvoir de gestion du Ministre de l'Education néerlandophone.

L'avis de la commission ne lie pas le Ministre quant à sa décision. De la manière dont est libellé l'article 2, § 1er, cependant, la consultation de la commission est obligatoire. Sur la base de ce texte, en cas d'ommission de la formalité imposée, la décision qui interviendrait par la suite serait susceptible d'être annulée (1).

La commission se compose d'un président, d'un vice-président et de six membres. Le président, le vice-président et deux membres forment le bureau permanent. Ils sont assistés par quatorze membres du personnel.

.../...

---

(1) Selon le fonctionnaire délégué, cette interprétation ne correspond pas à la volonté du Ministre de l'Education nationale néerlandophone.

Les membres de la commission sont choisis dans l'administration de l'Etat, l'enseignement de l'Etat, les centres P.M.S. de l'Etat ou en dehors.

Les quatorze membres du personnel sont choisis parmi les agents nommés à titre définitif dans l'administration de l'Etat, dans l'enseignement de l'Etat ou dans les centres P.M.S. de l'Etat.

Le projet règle en outre les modalités selon lesquelles les membres du personnel et éventuellement, les membres du bureau permanent sont mis à la disposition de la commission, il détermine leur situation administrative et pécuniaire et prévoit pour ces personnes ainsi que pour les membres de la commission, un système d'indemnités de déplacement et de séjour.

Aux termes de son article 13, l'arrêté en projet s'appliquera du 6 décembre 1985 au 31 août 1987.

2. En raison des motifs exposés ci-après dans le présent avis, il peut suffire de relever ici de manière générale, que le Roi puise dans les articles 29 et 66 de la Constitution le pouvoir de créer une commission consultative au sein d'un ministère et, d'autre part, de déterminer la situation juridique des agents de l'administration générale; les lois des 1er avril 1960 et 22 juin 1964 habilitent le Roi à fixer les règles statutaires du personnel de l'enseignement de l'Etat et des centres P.M.S. de l'Etat.

.../...

La particularité du présent projet tient en ce que ses dispositions concernent exclusivement l'administration de l'enseignement néerlandophone de l'Etat et les personnes qui y sont associées. En ce qui concerne les matières pour lesquelles le projet prévoit l'intervention de la commission, la procédure administrative de prise de décision se déroulera pour l'enseignement néerlandophone de l'Etat suivant d'autres règles que pour l'enseignement francophone de l'Etat.

La question est de savoir, notamment en ce qui concerne les matières d'enseignement qui sont restées de la compétence de l'Etat conformément à l'article 59bis de la Constitution, si la divergence observée ci-dessus est susceptible de toucher à l'unité de la politique de l'enseignement de l'Etat.

Selon la jurisprudence, il ne faut pas conclure de la répartition des tâches entre les deux Ministres de l'Education nationale qui est déterminée par l'arrêté royal du 25 septembre 1969 "portant dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture", que le Ministère de l'Education nationale est effectivement scindé. Ce département continue de former un seul tout, même si les tâches nationales s'accomplissent dorénavant dans un cadre organisationnel où francophones et néerlandophones sont regroupés dans des entités administratives séparées (arrêt De Groote, n° 19.667, du 29 mai 1979). Ce point de vue a été partagé par le législateur au cours des travaux préparatoires du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (voir Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 54).

.../...

La réponse à la question qui vient d'être posée est négative. En effet, le texte du projet indique clairement qu'aucune compétence du Ministre de l'Education nationale n'est, à aucun moment, transférée à la commission. La compétence de la commission est d'ordre purement consultatif et n'empiète pas sur le pouvoir de décision du Ministre. On peut souligner, de surcroît, le caractère délibérément expérimental de l'organisation d'une commission telle que l'envisage le projet, comme l'indique le rapport au Roi annexé au projet. Par ailleurs, la réforme envisagée reste dans le cadre de l'entité administrative séparée qui est dirigée par le Ministre en ce qui concerne l'enseignement **néerl**andophone de l'Etat et la commission est consultée uniquement à propos de matières pour lesquelles l'arrêté royal du 25 septembre 1969 a attribué à ce Ministre un pouvoir de décision propre.

En conclusion, l'ordonnancement envisagé par le projet n'appelle pas d'objection d'ordre juridique, sous réserve toutefois des éventuelles observations ultérieures qui seraient à faire à propos de certaines parties du projet.

3. Ainsi qu'il est exposé ci-après, le projet n'est toutefois pas suffisamment en état pour être examiné davantage par la section de législation du Conseil d'Etat :

a) certaines dispositions du projet ont manifestement une incidence budgétaire. Par conséquent, le projet est un règlement ayant une incidence budgétaire au sens de l'article 7, § 1er, 1°, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1969. En vertu de cet article 7, les deux Ministres de l'Education nationale

.../...

sont tenus d'agir en commun dans ces matières. Cette disposition implique que, même si ses services ne sont pas associés à cette matière, le Ministre compétent pour l'enseignement francophone de l'Etat doit participer au contreseing de l'arrêté;

b) le projet comporte un certain nombre de dispositions qui, en vue de l'application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, doivent être considérées, conformément aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 août 1985, comme des réglementations de base ayant trait au statut administratif et au statut pécuniaire des fonctionnaires et des membres du personnel enseignant de l'Etat qui interviennent dans la composition et le fonctionnement de la commission, réglementations de base pour lesquelles la consultation syndicale est prescrite.
Dans le préambule du projet, il est fait référence à l'avis que le comité de consultation syndicale du Département de l'Education nationale, secteur néerlandais, a donné le 20 février 1986. Cet avis ne peut légitimer le présent projet car, ainsi qu'il apparaît des informations communiquées par le fonctionnaire délégué, la durée de validité de cet avis, conformément aux articles 101 et 101bis de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, était expirée depuis le 17 juin 1986, l'avis relatif aux organisations syndicales représentatives et à l'entrée en vigueur du nouveau statut syndical ayant été publié au Moniteur belge du 18 janvier 1986.

Afin de satisfaire aux dispositions de la loi du 19 décembre 1974 et à ses arrêtés d'exécution, le projet devra être soumis aux comités de secteur compétents qui ont été constitués entre-temps;

.../...

c) le projet n'est rédigé qu'en néerlandais. Conformément à l'article 56, § 1, deuxième alinéa, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, un arrêté royal peut être rédigé dans la seule langue néerlandaise quand il se rapporte exclusivement soit à la région de langue néerlandaise, soit "à un des cadres ou rôles linguistiques des services visés aux articles 39 à 47" desdites lois coordonnées. Comme l'arrêté concerne également la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il ne s'applique pas exclusivement à la région de langue néerlandaise.
Etant donné, en outre, que des personnes qui n'appartiennent ni aux administrations de l'Etat, ni à l'enseignement de l'Etat pourront également siéger à la commission, l'arrêté n'est pas davantage applicable uniquement à un des cadres ou rôles linguistiques des services visés aux lois coordonnées. Il ne fait donc pas de doute que le présent projet doit être rédigé en français et en néerlandais.

Force est donc de conclure qu'en ce qui concerne l'analyse du texte, la demande d'avis est prématurée.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.