KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 december 1987 door de Ministers van Onderwijs verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juni 1974 waarbij op 1 april 1972 worden vastgesteld de schalen verbonden aan de ambten van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel en van het paramedisch personeel bij de rijksonderwijsinrichtingen, aan de ambten van de leden van de inspectiedienst belast met het toezicht op deze inrichtingen en aan de ambten van de leden van de inspectiedienst van het schriftelijk onderwijs en van het gesubsidieerd lager onderwijs en de schalen verbonden aan de graden van het personeel van de psycho-medisch-sociale centra van de Staat", heeft op 14 december 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 10 décembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 27 juin 1974 fixant au 1er avril 1972 les échelles des fonctions des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'Etat des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, des membres du personnel du service d'inspection de l'enseignement par correspondance et de l'enseignement primaire subventionné et les échelles des grades du personnel des centres psycho-médico-sociaux de l'Etat", a donné le 14 décembre 1987 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

+

Wanneer men de vigerende tekst vergelijkt met de ontwerp-tekst, stelt men vast dat aan een bepaalde groep van lesgevers, met name de in het rijksonderwijs tewerkgestelde bedienaars van de eredienst die op 1 januari 1973 niet in gemeenschap leefden of een dienstanciënniteit van 20 of meer jaren tellen, een hogere weddeschaal wordt toegekend.

Uit de bescheiden welke aan de Raad van State zijn meegedeeld, inzonderheid uit het verslag van de inspecteurs van Financiën, blijkt dat het ontwerp zonder budgettaire weerslag is. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het gaat om de regularisatie van een sinds 1 september 1973 gevolgde praktijk.

.../...

Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt aangehaald artikel 1, tweede lid, 8°, van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het rijksonderwijs, dat de Koning de bevoegdheid verleent het geldelijk statuut van de personeelsleden van het rijksonderwijs vast te stellen.

Aan die bepaling ontleent de Koning evenwel niet de bevoegdheid om voor een voorbije periode regelend op te treden. Zelfs indien men mag aannemen dat het besluit, wat de voorbije periode betreft, niet meer is dan een regularisatie, kan de Koning zulks slechts doen wanneer men kan aantonen dat de praktijk die sinds 1 september 1973 gangbaar is, een direct gevolg is van de wijzigende wet van 11 juli 1973 waarbij de artikelen 29 en 30 van de wet van 29 mei 1959 - met ingang van 1 september 1973 - zijn gewijzigd (zie artikel 26, 1°, van de wet van 11 juli 1973).

De bedoelde bepalingen van de wet van 11 juli 1973 betreffen evenwel de sector van het gesubsidieerd onderwijs. Het oogmerk van die bepalingen was, de gelijkstelling van de personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs met die van het rijksonderwijs, wat het geldelijk statuut betreft.

De regels die in het ontwerp zijn vervat, zijn in overeenstemming met de regels die in de wet van 11 juli 1973 zijn ingeschreven ten voordele van de leden van het gesubsidieerd onderwijs. Ervan uitgaande - mede met die vaststelling voor ogen - dat de gelijkheid in bezoldiging tussen de leden van het rijksonderwijs en die van het gesubsidieerd onderwijs, minstens op het punt dat met het ontwerp aan de orde komt, de uit de wet voortvloeiende regel is, kan men ertoe concluderen dat dit ontwerp geen rechtscheppende norm is doch wel een aanpassing, van declaratieve aard, van de bestaande reglementering.

.../...

In die optiek is het optreden van de wetgever geen vereiste om aan de sinds 1 september 1973 aan de betrokken groep uitbetaalde bezoldigingen, een deugdelijke rechtsgrond te verlenen.

Aanhef.

In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 7 van het koninklijk besluit van 15 april 1958 dat bepaalt dat de Koning de weddeschalen voor de betrokken graden vaststelt, bij besluit genomen op de voordracht van de Minister van Openbaar Onderwijs "in overleg met de Eerste Minister".

Men mag aannemen dat het akkoord van de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt, vermeld in het vijfde lid van de aanhef, overeenkomstig het bepaalde in het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, het bedoelde "overleg met de Eerste Minister" overbodig heeft gemaakt.

Om verwarring te voorkomen, wordt de tweede aanhefverwijzing dan ook beter geschrapt.

Artikel 1.

Voorgesteld wordt het artikel als volgt te redigeren :

.../...

"Artikel 1.-

In artikel 2, hoofdstuk C ... worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de rubriek "Godsdienstleraar" wordt in punt "1. In de lagere graad van de koninklijke athenea en lycea" de bepaling van c) vervangen door de volgende bepaling :

"c) ... (voorts zoals in het ontwerp)";

2° in de rubriek "Godsdienstleraar" wordt in punt "2. In de lagere graad buiten de lagere graad van de koninklijke athenea en lycea" de bepaling van b) vervangen door de volgende bepaling :

"b) ... (voorts zoals in het ontwerp)";

3° in de rubriek "Godsdienstleraar" wordt in het overgangsstelsel van punt 2 de bepaling van c) vervangen door de volgende bepaling :

"c) ... (voorts zoals in het ontwerp)";

4° worden in de rubriek "Godsdienstleraar aan een middelbare oefenschool, die deelneemt aan de vorming van de leermeesters godsdienst" de woorden " - die de hoedanigheid van bedienaar van de eredienst heeft : 285" vervangen door de woorden " - die ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

+

A comparer le texte en vigueur avec le texte en projet, on constate qu'une échelle de traitement plus élevée est accordée à un certain groupe d'enseignants, à savoir les ministres du culte occupés dans l'enseignement de l'Etat qui ne vivaient pas en communauté au 1er janvier 1973 ou qui comptent une ancienneté de service de 20 années ou plus.

Il ressort des documents communiqués au Conseil d'Etat, spécialement du rapport des inspecteurs des Finances, que le projet n'a pas d'incidence budgétaire. Le fonctionnaire délégué a confirmé qu'il s'agit de la régularisation d'une pratique suivie depuis le 1er septembre 1973.

Le projet invoque comme fondement légal, l'article 1er, alinéa 2, 8°, de la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, qui habilite le Roi à fixer le statut pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat.

.../...

Le Roi ne trouve toutefois pas dans cette disposition le pouvoir de réglementer pour une période révolue. Même si l'on peut admettre qu'en ce qui concerne la période écoulée l'arrêté n'est rien de plus qu'une régularisation, le Roi n'est autorisé à y procéder que s'il peut être établi que la pratique en cours depuis le 1er septembre 1973 est la conséquence directe de la loi modificative du 11 juillet 1973, qui a modifié, à partir du 1er septembre 1973 les articles 29 et 30 de la loi du 29 mai 195 (voir article 26, 1°, de la loi du 11 juillet 1973).

Les dispositions visées de la loi du 11 juillet 1973 concernent toutefois le secteur de l'enseignement subventionné. Elles avaient pour but de mettre sur pied d'égalité, en matière de statut pécuniaire, les membres du personnel de l'enseignement subventionné et ceux de l'enseignement de l'Etat.

Les règles portées par le projet sont conformes à celles qui sont inscrites dans la loi du 11 juillet 1973 en faveur des membres de l'enseignement subventionné. Partant de la prémisse - et en ayant également égard à cette dernière constatation - que l'égalité de rémunération entre les membres de l'enseignement de l'Etat et ceux de l'enseignement subventionné, tout au moins pour ce qui est du point traité dans le projet, est la règle qui découle de la loi, on est fondé à conclure que le présent projet n'est pas un texte normatif créateur de droit, mais une adaptation, à caractère déclaratif, de la réglementation existante.

Dans cette optique, l'intervention du législateur n'est pas requise pour procurer un fondement légal adéquat aux rémunérations payées au groupe concerné depuis le 1er septembre 1973.

.../...

Préambule.

L'alinéa 2 du préambule se réfère à l'article 7 de l'arrêté royal du 15 avril 1958, qui dispose que le Roi fixe les échelles de traitement des grades concernés par arrêté pris sur la proposition du Ministre de l'Instruction publique "avec l'accord du Premier Ministre".

On peut considérer, que conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, l'accord du Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, mentionné à l'alinéa 5 du préambule, a rendu superflu "l'accord du Premier Ministre".

Pour éviter toute confusion, il vaudrait mieux, dès lors, supprimer le deuxième référant.

Article 1er.

Il est proposé de rédiger l'article comme suit :

"Article 1er.-

A l'article 2, chapitre C ... sont apportées les modifications suivantes :

1° dans la rubrique "Professeur de religion", au point "1. Au degré inférieur des athénées et lycées royaux", la disposition du c) est remplacée par la disposition suivante :

"c) ... (suite comme dans le projet)";

.../...

2° dans la rubrique "Professeur de religion", au point "2. Au degré inférieur autre que le degré inférieur des athénées et lycées royaux", la disposition du b) est remplacée par la disposition suivante :

"b) ... (suite comme dans le projet)";

3° dans la rubrique "Professeur de religion", dans le régime transitoire du point 2, la disposition du c) est remplacée par la disposition suivante :

"c) ... (suite comme dans le projet)";

4° dans la rubrique "Professeur de religion à l'école moyenne d'application participant à la formation des maîtres de religion", les mots "- qui possède la qualité de ministre du culte : 285" sont remplacés par les mots "- qui ... (suite comme dans le projet)".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

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. J. VERMEIRE.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS. H. COREMANS.