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 8 maart 1988 door de Minister van Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende organisatie en werking van het Centrum voor Technologisch Onderzoek te Gent", heeft op 10 maart 1988 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale (N), le 8 mars 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "houdende organisatie en werking van het Centrum voor Technologisch Onderzoek te Gent", a donné le 10 mars 1988 l'avis suivant :

Luidens de toelichting van de gemachtigde ambtenaar herschrijft het ontwerp de bestaande regeling met betrekking tot de organisatie en de werking van het Centrum voor Technologisch Onderzoek, verbonden aan de Industriële Hogeschool van het Rijk C.T.L. te Gent, met het doel, enerzijds, de werking van het Centrum in te passen in het financieel en materieel beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer - met name de Rijksscholengroep Gent X - waaraan het is toegevoegd, anderzijds, de personeelsformatie van het Centrum vast te stellen en de rechtstoestand van de personeelsleden sluitender te regelen.

De ontworpen bepalingen kunnen dan ook in hoofdzaak herleid worden tot drie groepen :

a) de eerste groep omvat de artikelen 1 tot 3 en 6 tot 10 van het ontwerp. Zij betreffen het doel en de taken van het Centrum alsook de samenstelling en werking van de beheerscommissie;

b) de tweede groep omvat de artikelen 4, 5, 9, 4°, 5°, 6° en 8°, 11, 12 en 13 van het ontwerp. Zij stellen een aantal regels vast met betrekking tot de inkomsten van het Centrum en de invordering ervan, alsmede, meer in het algemeen, met betrekking tot de bevoegdheid van de ordonnateur, de aanwending der financiële middelen en de boekhouding van het Centrum;

.../...

c) de derde groep ten slotte wordt gevormd door de artikelen 14, 15 en 16 van het ontwerp. Zij regelen in grote lijnen het personeelskader van het C.T.O. en bepalen de arbeidsregeling en het geldelijk statuut van de personeelsleden.

In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, de wet van 18 februari 1977 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs en inzonderheid van het technisch hoger en agrarisch onderwijs van het lange type en naar de herstelwet van 31 juli 1984, evenwel zonder dat daarbij melding wordt gemaakt van de wetsartikelen waarvan de ontworpen bepalingen een toepassing zijn of waaraan zij hun rechtsgrond zouden ontlenen.

Voor zover de Raad van State binnen de beperkte tijd die hem is toegewezen, na een eerste onderzoek, heeft kunnen nagaan, lijken, al naar de betrokken bepalingen, als rechtsgrond in aanmerking te komen, voor een deel de artikelen 29 en 66 van de Grondwet, voor een deel artikel 1 van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het rijksonderwijs, voor een deel artikel 4, § 3, 2, van de hiervoor genoemde wet van 18 februari 1977 en voor een deel artikel 84 van de herstelwet van 31 juli 1984.

.../...

Zoals boven al is opgemerkt, heeft de hoger vermelde eerste groep van bepalingen betrekking op de organisatie en de werking van het Centrum voor Technologisch Onderzoek dat bij de Industriële Hogeschool van het Rijk C.T.L. te Gent bestaat. De taken en activiteiten van dat Centrum zijn in enigerlei mate vergelijkbaar met die van een wetenschappelijke inrichting van de Staat.

Luidens artikel 1 van de wet van 27 juni 1930, zoals dat door de wet van 30 juli 1987 opnieuw is vastgesteld, bepaalt de Koning de voorwaarden waaronder de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat rechtspersoonlijkheid kunnen verkrijgen. Uit die bepaling mag worden afgeleid dat voor het oprichten van een wetenschappelijke inrichting van de Staat zonder rechtspersoonlijkheid, geen tussenkomst of uitdrukkelijke machtiging vanwege de wetgever vereist is. Waaruit volgt dat de Koning, krachtens de bevoegdheid die Hij als hoofd van de uitvoerende macht aan artikel 29 van de Grondwet ontleent, zodanige of ermee vergelijkbare inrichtingen binnen de perken van de rijksbegroting in staatsverband kan organiseren.

Voor de tweede groep van bepalingen die het financieel en materieel beheer van het Centrum binnen een Staatsdienst met afzonderlijk beheer in het rijksonderwijs betreffen, kan een rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 83

.../...

en 84 van de herstelwet van 31 juli 1984, luidens welke de Koning de organieke regelen bepaalt welke op die Staatsdiensten van toepassing zijn.

Ten slotte kan voor de bepalingen die het statuut van het personeel regelen - al naar de keuze van de Regering omtrent de kwalificatie van de personeelsleden als ambtenaren van het algemeen bestuur dan wel als personeelsleden van het rijksonderwijs - een beroep worden gedaan, hetzij op artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, dat de Koning machtigt het statuut van de ambtenaren te regelen, hetzij op artikel 1 van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het rijksonderwijs, dat het Hem mogelijk maakt het statuut vast te stellen van de verschillende categorieën van personeelsleden van het rijksonderwijs.

Onder voorbehoud van een grondiger onderzoek, mag derhalve worden aangenomen dat de combinatie van de hiervoor vermelde grondwets- en wetsbepalingen een rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

+

Het ontwerp is evenwel niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden onderzocht,

.../...

1° omdat het de meerderheid der burgers aanbelangt en dienvolgens overeenkomstig artikel 56, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, om verbindend te worden, integraal in het Belgisch Staatsblad hoort te worden bekendgemaakt, welke wijze van bekendmaking, krachtens diezelfde wetsbepaling, met zich meebrengt dat het besluit in het Nederlands en het Frans moet worden opgesteld;

2° omdat het ontwerp, inzonderheid gelet op de bepalingen van de artikelen 12, 13 en 16, dient te worden aangezien als een reglement met budgettaire weerslag, dat conform artikel 7, 2°, van het koninklijk besluit van 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, niet dan ten gevolge van een gezamenlijk optreden van beide Ministers van Onderwijs kan worden vastgesteld;

3° omdat het ontwerp, in zover het rechtsgrond vindt in artikel 84 van de herstelwet van 31 juli 1984, mede moet worden voorgedragen door de Minister van Financiën en door de Minister van Begroting;

4° omdat het, minstens wanneer de rechtstoestand van het personeel wordt geregeld in uitvoering van artikel 1 van de wet van 22 juni 1964, aan de in raad vergaderde Ministers voor advies moet worden voorgelegd;

.../...

5° omdat het ten slotte, gelet op de bepalingen die het statuut van het personeel betreffen, in elk geval aan de syndicale raadpleging moet onderworpen worden.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, le projet remanie la réglementation relative à l'organisation et au fonctionnement du "Centrum voor Technologisch Onderzoek", attaché à la "Industriële Hogeschool van het Rijk C.T.L." à Gand, dans le but, d'une part, d'adapter le fonctionnement du Centre à la gestion financière et matérielle du service de l'Etat à gestion séparée - à savoir, le "Rijksscholengroep Gent X" - auquel il est adjoint, d'autre part, de fixer le cadre du personnel du Centre et de régler de manière plus cohérente la situation juridique des membres du personnel.

Aussi les dispositions en projet peuvent-elles, en substance, se ramener à trois groupes :

a) le premier groupe comprend les articles 1er à 3 et 6 à 10 du projet. Ils concernent l'objet et les tâches du Centre ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission administrative;

b) le deuxième groupe comprend les articles 4, 5, 9, 4°, 5°, 6° et 8°, 11, 12 et 13 du projet. Ils fixent un certain nombre de règles qui sont relatives aux ressources du Centre et à leur perception, ainsi que, d'une manière plus générale, aux attributions de l'ordonnateur, à l'utilisation des moyens financiers et à la comptabilité du Centre;

.../...

c) le troisième groupe, enfin, est formé par les articles 14, 15 et 16 du projet. Ils règlent le cadre du personnel du C.T.O. dans les grandes lignes et déterminent le régime de travail et le statut pécuniaire des membres du personnel.

Le préambule du projet se réfère à la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, à la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, à la loi du 18 février 1977 concernant l'organisation de l'enseignement supérieur et notamment des enseignements supérieur technique et supérieur agricole de type long, ainsi qu'à la loi de redressement du 31 juillet 1984, sans toutefois préciser quels sont les articles de ces lois que les dispositions en projet mettent en oeuvre ou auxquelles elles emprunteraient leur fondement légal.

Pour autant que le Conseil d'Etat, dans le bref délai qui lui a été imparti, ait pu le vérifier après une première analyse, il semble que le fondement légal pourrait, suivant les dispositions considérées, être fourni en partie par les articles 29 et 66 de la Constitution, en partie par l'article 1er de la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, en partie par l'article 4, § 3, 2, de la loi du 18 février 1977 susvisée et, enfin, en partie par l'article 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984.

Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, le remier groupe de dispositions susvisé concerne l'organisation et le fonctionnement du "Centrum voor Technologisch Onderzoek" qui existe auprès de la "Industriële Hogeschool van het Rijk C.T.L." à Gand. Les tâches et les activités de ce Centre sont comparables, dans une certaine mesure, à celles d'un établissement scientifique de l'Etat.

.../...

Aux termes de l'article 1er de la loi du 27 juin 1930, tel qu'il a été rétabli par la loi du 30 juillet 1987, le Roi détermine les conditions dans lesquelles les établissements scientifiques de l'Etat peuvent recevoir la personnalité civile. Il est permis d'inférer de cette disposition que la création d'un établissement scientifique de l'Etat non doté de la personnalité civile, ne requiert pas d'intervention ou d'habilitation expresse du législateur. Il s'ensuit qu'en vertu des pouvoirs qu'Il tient en tant que chef du pouvoir exécutif de l'article 29 de la Constitution, le Roi peut organiser, au niveau de l'Etat et dans les limites du budget de celui-ci, des établissements de cette nature ou des établissements comparables.

Quant aux dispositions du deuxième groupe, qui se rapportent à la gestion financière et matérielle du Centre dans le cadre d'un service de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat, elles peuvent trouver un fondement légal dans les articles 83 et 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984, selon lesquels le Roi fixe les dispositions organiques applicables à ces services de l'Etat.

Enfin, pour les dispositions réglant le statut du personnel, on peut invoquer comme fondement légal, selon que le Gouvernement choisira de donner aux membres du personnel la qualification de fonctionnaires de l'administration générale ou de membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, soit l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, qui habilite le Roi à régler le statut des fonctionnaires, soit l'article 1er de la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, qui lui permet de fixer le statut des différentes catégories de membres du personnel de l'enseignement de l'Etat.

.../...

Sous réserve d'un examen plus approfondi, il peut être admis, dès lors, que la combinaison des dispositions constitutionnelles et législatives précitées procure à l'arrêté en projet un fondement légal.

+

Le projet n'est cependant pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat, section de législation,

1° parce que, intéressant la généralité des citoyens, il doit, conformément à l'article 56, § 1er, alinéa 4, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, être publié intégralement au Moniteur belge, mode de publication qui, en vertu de la même disposition, emporte que l'arrêté doit être rédigé en néerlandais et en français;

2° parce que le projet, eu égard plus spécialement aux dispositions de ses articles 12, 13 et 16, doit être considéré comme un règlement à incidence budgétaire, qui ne peut, conformément à l'article 7, 2°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1969 portant dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture, être établi que par les deux Ministres de l'Education nationale agissant conjointement;

3° parce que, dans la mesure où il trouve son fondement légal dans l'article 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984, le projet doit également être proposé par le Ministre des Finances et par le Ministre du Budget;

4° parce que, dans la mesure du moins où il règle le statut du personnel en exécution de l'article 1er de la loi du 22 juin 1964, le projet doit être soumis pour avis aux Ministres délibérant en Conseil;

5° enfin, parce que, eu égard à celles de ses dispositions qui concernent le statut du personnel, il doit en tout cas être soumis à la consultation syndicale.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,

conseillers d'Etat,

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,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.