MTL.

- 12 DEC 1963
Coordination

L.8561/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 21 octobre 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant statut du personnel enseignant civil de l'Ecole Royale des cadets", a donné le 25 novembre 1963 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e oktober 1963 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende statuut van het burgerlijk onderwijzend personeel van de Koninklijke Cadettenschool", heeft de 25e november 1963 het volgend advies gegeven :

12-XII-63

Le projet d'arrêté royal tend à établir le statut des professeurs civils de l'Ecole royale des cadets.

\+

\+ +

Le projet invoque, comme fondement, les articles 66, alinéa 2, et 68 de la Constitution.

En vertu de l'article 66, alinéa 2, le Roi nomme aux emplois de l'administration générale. Traditionnellement ce texte est considéré comme étant la base du pouvoir reconnu au Roi de fixer le statut des agents de l'administration générale. L'Ecole royale des cadets ne pourrait être considérée comme un organe de l'administration générale que si l'institution était exclusivement un centre de formation professionnelle pour les agents de l'administration générale. Ce qui n'est pas le cas. L'article 66, alinéa 2, de la Constitution n'est donc pas le fondement légal adéquat.

L'article 68, alinéa ler, de la Constitution donne au Roi le pouvoir de commander les forces de terre et de mer. Cette disposition constitutionnelle attribue au Roi le pouvoir d'organiser les forces armées sous réserve de l'article 139, 10°, de la Constitution. Si tous les cadets signaient un engagement militaire lors de leur inscription à l'Ecole, et devenaient de ce fait des militaires, on pourrait considérer que l'institution n'est en définitive qu'un "corps" de l'armée d'un genre spécial. Dans cette perspective, l'article 68 constituerait un fondement suffisant. Mais puisque les élèves réguliers de moins de 16 ans ne sont pas militaires, et que les élèves en surnombre ne sont jamais tenus d'acquérir la qualité de militaire, l'article 68, alinéa ler, ne peut être considéré comme le fondement juridique du projet.

.../...

Le projet ne pourrait pas non plus trouver son fondement dans l'article 67 de la Constitution. En effet, si, dans le passé, les lois des 2 juillet 1913 et 7 septembre 1928 relatives à l'emploi des langues dans l'armée, paraissent avoir habilité le Roi à organiser des écoles de pupilles, l'abrogation de ces lois a, en tout cas, supprimé pareille habilitation.

La loi du 30 juillet 1938, qui règle actuellement l'emploi des langues dans l'armée, se borne à disposer que "les dispositions de la loi du 14 juillet 1932 (aujourd'hui abrogée par l'article 24, 1°, de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement) sont applicables dans les écoles de cadets". Sans doute résulte-t-il de cette loi que le législateur a constaté l'existence en fait de l'Ecole des cadets, mais une telle disposition ne constitue pas un fondement légal suffisant, car l'instruction publique donnée aux frais de l'Etat doit être réglée "par la loi" (article 17 de la Constitution), ce qui implique que la loi elle-même doit fixer les principes généraux d'organisation de toute forme d'enseignement public. Or, dans les conditions qui sont actuellement prévues pour l'admission aux écoles de cadets, celles-ci doivent être considérées comme étant, au moins pour partie, une forme d'enseignement public.

Certes, les budgets successifs du Ministère de la Défense nationale ont prévu des crédits pour le fonctionnement de l'Ecole des cadets et l'on pourrait dès lors être tenté de soutenir que le Roi, qui "fait les règlements et les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois", serait aussi habilité à prendre toutes les mesures requises en

.../...

vue de l'organisation et du bon fonctionnement de cette école. Cette thèse ne peut cependant être retenue car la simple inscription de crédits à une loi budgétaire ne peut être assimilée à la réglementation légale de l'enseignement public donné aux frais de l'Etat (Cour des Comptes 29 décembre 1949 - R.J.D.A. 1949 p. 30, Note MATTON, Conseil d'Etat, 30 mai 1963, n° 10.056 , Moniteur belge 17 septembre 1963).

Le projet manque donc de base légale, aussi longtemps qu'une loi n'aura pas défini les principes essentiels relatifs à la mission, à l'organisation et au fonctionnement de l'Ecole des cadets.

Het ontwerp-koninklijk besluit bedoelt het statuut van de burgerleraren van de Koninklijke Kadettenschool vast te stellen.

\+

\+ +

Als rechtsgrond haalt het ontwerp de artikelen 66, tweede lid, en 68 van de Grondwet aan.

Krachtens artikel 66, tweede lid, benoemt de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur. Van oudsher wordt die bepaling als rechtsgrond aangemerkt voor 's Konings bevoegdheid om het statuut van bedoelde ambtenaren vast te stellen. De Koninklijke Kadettenschool ware alleen dan als een orgaan van het algemeen bestuur te beschouwen, als het alleen maar een opleidingscentrum voor zulke ambtenaren was. Dat is niet het geval. Artikel 66, tweede lid, van de Grondwet levert voor het ontwerp dus geen deugdelijke rechtsgrond op.

Ingevolge artikel 68, eerste lid, van de Grondwet, voert de Koning het bevel over de land- en zeemacht. Aan die bepaling ontleent hij de bevoegdheid om de krijgsmacht te organiseren, onder voorbehoud van hetgeen in artikel 139, 10°, van de Grondwet is gezegd. Was het zó dat alle cadetten bij hun inschrijving in de school een militaire dienstverbintenis aangaan en daardoor militair worden, dan zou men die instelling in laatste instantie eenvoudig als een speciaal "korps" van het leger kunnen

.../...

zien . Artikel 68 ware dan een voldoende rechtsgrond. Regelmatige leerlingen beneden zestien jaar zijn echter geen militair en leerlingen in overtal zijn nooit verplicht het te worden. Artikel 68, eerste lid, kan dus niet als rechtsgrond voor het ontwerp dienen.

Evenmin kan het ontwerp zijn rechtsgrond ontlenen aan artikel 67 van de Grondwet. Wel lijken de wetten van 2 juli 1913 en 7 september 1928 betreffende het gebruik van de talen bij het leger de Koning in het verleden bevoegdheid te hebben gegeven om pupillenscholen te organiseren. Met de opheffing van die wetten echter is zulk een opdracht van bevoegdheid alleszins komen te vervallen.

De wet van 30 juli 1938, die thans het gebruik van de talen bij het leger regelt, zegt alleen maar dat "het bepaalde van de wet van 14 juli 1932 (thans opgeheven bij artikel 24, 1°, van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs) in de cadettenscholen van toepassing is". Uit die wet blijkt weliswaar, dat de wetgever het feitelijk bestaan van de cadettenschool heeft geconstateerd. Een voldoende rechtsgrond is zulk een bepaling echter niet. Het openbaar onderwijs op Staatskosten wordt immers "door de wet" geregeld (artikel 17 van de Grondwet). Dit betekent, dat de wet zelf de algemene beginselen voor de organisatie van enigerlei vorm van openbaar onderwijs moet aangeven. Onder de huidige voorwaarden voor toelating tot de cadettenscholen nu, zijn die scholen, althans ten dele, als een vorm van openbaar onderwijs aan te merken.

.../...

Stellig zijn op de begroting van het Ministerie van Landsverdediging telkens werkingskredieten voor de Cadettenschool uitgetrokken. Men kan dus geneigd zijn te beweren, dat de Koning, die de "verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn",ook bevoegdheid heeft om alle maatregelen met het oog op de organisatie en de goede werking van die school vast te stellen. Zulk een bewering gaat echter niet op : het feit alleen dat kredieten in een begrotingswet worden uitgetrokken, kan niet met wettelijke regeling van het openbaar onderwijs op Staatskosten worden gelijkgesteld (Rekenhof, 29 december 1949 - R.J.D.A. 1949, blz. 30, noot MATTON ; Raad van State, 30 mei 1963, nr 10.056, Belgisch Staatsblad, 17 september 1963).

Zolang een wet de hoofdbeginselen inzake opdracht, organisatie en werking van de Cadettenschool niet heeft aangegeven, is voor het ontwerp dan ook geen rechtsgrond voorhanden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN,

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

G. DE LEUZE, greffier adjoint,

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

Le rapport a été présenté par M. E. DEBRA, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :

eerste voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. DEBRA, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.