KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 23e februari 1970 door de Ministers van Nationale Opvoeding verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een paritaire commissie voor het statuut van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel en van het paramedisch personeel van de Rijksonderwijsinrichtingen en van het personeel van de inspectiedienst, die belast is met het toezicht op deze inrichtingen", heeft de 6e maart 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale , le 23 février 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "créant une commission paritaire du statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation et du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'Etat et du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements", a donné le 6 mars 1970 l'avis suivant :

Het ontworpen koninklijk besluit, dat op gezamenlijke voordracht van de Ministers van Nationale Opvoeding zal worden vastgesteld, strekt tot de oprichting van een paritaire commissie van advies belast met het onderzoek van "de verschillende problemen in verband met het statuut van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel van de Rijksonderwijsinrichtingen en van het personeel van de inspectiedienst, die belast is met het toezicht op deze inrichtingen".

Als rechtsgrond voor het ontwerp verwijst de aanhef naar de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut van het Rijksonderwijs, gewijzigd door de wet van 31 maart 1967. Hierbij worden inzonderheid de artikelen 1 en 3 van de wet bedoeld.

Uit de verwijzing in de aanhef naar artikel 5 van het koninklijk besluit van 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur moet worden afgeleid dat de door het ontwerp bedoelde commissie, een commissie voor coördinatie tussen beide Ministeries is. In de benaming van de commissie past het eerder het coördinerend karakter dan het paritair karakter van de commissie te beklemtonen.

De opdracht van de commissie wordt in artikel 2 bepaald. Zij is bevoegd om de problemen in verband met het statuut van het betrokken personeel te onderzoeken en is ook gemachtigd voorstellen te doen inzake wets- en reglementsteksten met betrekking tot het statuut van dit personeel.

.../...

Uit de tekst van artikel 2 kan vermoedelijk worden afgeleid dat de Ministers het advies van de commissie niet verplicht moeten inwinnen, wat trouwens door de gemachtigde ambtenaar wordt bevestigd.

*

* *

Het onderzoek der problemen in verband met het statuut van het betrokken Rijkspersoneel, ressorteert uiteraard onder de adviserende organen die door het koninklijk besluit van 20 juni 1955 betreffende het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, zoals nadien gewijzigd, zijn ingericht. Een vaste rechtspraak stelt dat de bedoelde raadpleging een substantieel vormvereiste is dat voor de wettigheid van de in uitzicht gestelde administratieve rechtshandeling nodig is.

De oprichting van de paritaire commissie en de raadpleging ervan door de Ministers van Nationale Opvoeding zullen dus niet ten gevolge hebben dat deze laatsten niet meer de syndicale raad van advies, die in ieder van hun respectievelijke Ministeries opgericht moet worden, of in de gevallen bepaald in § 1 van artikel 7 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 , de algemene syndicale raad van advies, behoeven te raadplegen.

.../...

Deze substantiële vormvereiste moet, in verband met ontwerpen betreffende het statuut, ook worden nageleefd, zelfs ingeval dat de Ministers van Nationale Opvoeding het facultatief advies van de paritaire commissie reeds zouden hebben ingewonnen.

Het ontwerp gaat ervan uit dat de splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding in een Nederlandstalig Ministerie en in een Franstalig Ministerie niet volstaat om de uitoefening van de bevoegdheid van de Koning, optredend onder meer in opdracht van een organieke onderwijswet, derwijze te kunnen splitsen dat voor elk taalgebied een afzonderlijke onderwijsverordening kan gelden, dat zowel de verordening toepasselijk onder meer op het Nederlandstalig onderwijspersoneel als de verordening van toepassing op het Franstalig onderwijspersoneel autonoom kan worden opgevat en vastgesteld en dat dan ook die regelingen, naar de inhoud gezien, van elkaar grondig kunnen verschillen en de uitvoering van dezelfde wetsbepaling ten opzichte van de twee taalgebieden ongelijk kan plaatsvinden. Zodanige splitsing in de uitoefening van de bevoegdheid van de Koning vindt inderdaad geen steun in enige grondwetsbepaling of in enige organieke onderwijswet. In de uitvoering van de wet moeten zowel formeel als materieel eenheid en gelijkheid in acht worden genomen. Uit dit beginsel volgt dat op het besproken gebied de twee Ministeries van Nationale Opvoeding als één gezagsorganisme moeten optreden.

.../...

Daaruit volgt niet alleen dat de Ministers van Nationale Opvoeding ertoe gehouden zijn in die voorbereiding gemeenschappelijk op te treden, maar dat ook de twee departementale syndicale raden van advies gemeenschappelijk erbij moeten worden betrokken.

Het is dan ook de vraag op welke wijze dit gemeenschappelijk advies, dat verplicht moet ingewonnen worden, moet worden georganiseerd.

Het raadplegen van de algemene syndicale raad van advies zou een eerste oplossing kunnen zijn. Een andere oplossing zou kunnen gevonden worden in een aanvulling of wijziging van het bovenvermeld koninklijk besluit van 1955 waarbij voor de betrokken Ministeries een gemeenschappelijk orgaan wordt opgericht. De regeling toepasselijk op het verlenen van zodanige adviezen moet hoe dan ook worden vastgesteld in een koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 of in een zelfstandig koninklijk besluit.

*
* *

Alleszins wil de Raad van State erop wijzen dat in de aanhef van het huidige ontwerp wordt verwezen naar "het advies van de syndicale raad van advies". Al was het hier bedoelde advies dat van een van de raden waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 11 van het koninklijk besluit van 25 september 1969, toch kan het niet volstaan. Het ter zake vereiste advies in de tegenwoordige stand van het syndicaal statuut is, gelet op artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955, het advies van de algemene syndicale raad van advies.

L'arrêté projeté, qui sera pris sur la proposition conjointe des Ministres de l'Education nationale, a pour objet de créer une commission paritaire consultative chargée de l'examen "des différents problèmes statutaires du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'Etat et du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements".

Le préambule invoque comme fondement légal la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 31 mars 1967. Sont visés plus particulièrement, les articles 1er et 3 de la loi.

Il y a lieu de déduire de la référence que le préambule fait à l'article 5 de l'arrêté royal du 25 septembre 1969 portant dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture que la commission prévue par le projet sera une commission de coordination entre les deux Ministères. Dans ces conditions, c'est davantage sur le caractère coordinateur que sur le caractère paritaire de la commission qu'il convient de mettre l'accent dans la dénomination de celle-ci.

La mission de la commission est définie à l'article 2. Elle est compétente pour examiner les problèmes statutaires du personnel intéressé et est en outre habilitée à formuler toutes propositions concernant les textes légaux et réglementaires relatifs au statut de ce personnel.

.../...

Le texte de l'article 2 donne à penser que le Ministre ne sera pas tenu de recueillir l'avis de la commission; le fonctionnaire délégué l'a d'ailleurs confirmé.

*

* *

L'examen des problèmes statutaires des agents de l'Etat en cause ressortit essentiellement aux organes consultatifs qui ont été créés par l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, tel qu'il a été modifié par la suite. Il est de jurisprudence constante que la consultation de ces organes constitue une forme substantielle dont dépend la légalité de l'acte administratif envisagé.

La création de la commission paritaire et sa consultation par les Ministres de l'Education nationale n'auront, dès lors, pas pour effet de dispenser ces Ministres de l'obligation de recueillir soit l'avis du comité de consultation syndicale, qui doit être institué dans chacun de leurs Ministères respectifs, soit, dans les cas prévus au § 1er de l'article 7 de l'arrêté royal du 20 juin 1955, l'avis du comité général de consultation syndicale.

S'agissant de projets intéressant le statut, cette forme substantielle doit être observée quand bien même les Ministres de l'Education nationale auraient déjà pris l'avis facultatif de la commission paritaire.

Le projet part de la conception que le dédoublement du Ministère de l'Education nationale en un Ministère français et un Ministère néerlandais ne suffit pas à autoriser le Roi lorsqu'il intervient notamment en vertu d'une habilitation qu'Il tient d'une loi organique de l'enseignement, à diviser l'exercice de ses attributions d'une manière telle qu'un règlement distinct sur l'enseignement puisse être édicté pour chaque région linguistique; en d'autres mots que le règlement applicable au personnel enseignant d'expression néerlandaise et celui qui est applicable au personnel enseignant d'expression française puissent être conçus comme des règlements autonomes et que, partant, ces régimes puissent différer foncièrement, quant à leur contenu, de sorte qu'une même disposition légale en arriverait à être exécutée inégalement à l'égard des deux régions linguistiques. Pareil dédoublement sur le plan de l'exercice des pouvoirs du Roi ne trouve, en effet, appui ni dans une disposition de la Constitution, ni dans une loi organique de l'enseignement. La loi doit être exécutée dans le respect, tant formel que matériel, de l'unité et de l'égalité. Ce principe a pour corollaire que, dans le domaine en question, les deux Ministères de l'Education nationale doivent agir comme un organe unique de l'autorité.

Il s'ensuit, non seulement que les Ministres de l'Education nationale sont tenus d'élaborer conjointement le projet mais encore que les deux comités départementaux de consultation syndicale doivent y être collectivement associés.

.../...

La question surgit, dès lors, de savoir suivant quelles modalités cette consultation commune, qui est obligatoire, doit être organisée.

Une première solution serait de consulter le comité général de consultation syndicale. Une autre solution consisterait à compléter ou à modifier l'arrêté royal de 1955 précité de manière à créer un organe commun aux deux Ministères intéressés. Les dispositions relatives à de telles consultations doivent, quoiqu'il en soit, faire l'objet soit d'un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 20 juin 1955, soit d'un arrêté royal autonome.

*

* *

Le Conseil d'Etat se doit en tout cas de souligner que "l'avis du comité de consultation syndicale" auquel il est fait référence dans le préambule du présent projet, fût-il celui d'un des comités visés à l'article 11 de l'arrêté royal du 25 septembre 1969, n'en serait pas moins insuffisant. Dans l'état actuel du statut syndical, c'est l'avis du comité général de consultation syndicale qui, eu égard à l'article 7, § 1er, de l'arrêté royal du 20 juin 1955, est en l'occurrence requis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS,

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W.VEROUGSTRAETE, assessoren de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs: président du Conseil d'Etat,

conseillers d'Etat,

greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.A.VANDER STICHELE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M.A.VANDER STICHELE, substitut de l'auditeur général.

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.