ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale, le 12 mars 1980, d'une demande d'avis sur un projet de loi "confirmant les nominations et promotions des agents du Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et du Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux, gérés par le Ministre de l'Education nationale, secteur français", a donné le 26 mars 1980 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 12e maart 1980 door de Minister van Nationale Opvoeding verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bevestiging van de benoemingen en van de bevorderingen van de ambtenaren van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen en van het Fonds voor de provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen beheerd door de Minister van Nationale Opvoeding, Franse sector", heeft de 26e maart 1980 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

A. Selon son intitulé, le projet de loi a pour objet de "confirmer" les nominations et promotions des agents du Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et des agents du Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux, dans la mesure où ces agents relèvent du Ministre de l'Education nationale compétent pour le secteur français (1). Plus précisément, comme il ressort de l'exposé des motifs, le projet tend à valider les nominations et promotions indiquées, qui ont été soit explicitement annulées, soit déclarées privées d'effets juridiques par plusieurs arrêts du Conseil d'Etat.

Il existe des précédents à la loi en projet (2). En se limitant à la matière des nominations des agents des services publics, on peut, par exemple, citer : la loi du 23 avril 1965 portant mesures exceptionnelles en vue d'assurer le fonctionnement du Service extérieur du Ministère des Affaires étrangères; la loi du 13 juin 1966 concernant le Service des carrières mixtes (article 29, § 2) (3); la loi du 6 juillet 1970 portant régularisation de la situation des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat classés dans un ordre utile par le jury chargé de délivrer les brevets des promotions aux fonctions de préfet des études, de directeur, de sous-directeur ou de directeur adjoint du régime linguistique néerlandais; la loi du 13 mai 1976 validant certaines nominations et promotions accordées dans des organismes d'intérêt public relevant du Ministre de la Prévoyance sociale.

.../...

(1) Parallèlement, le Conseil d'Etat a été saisi par le Ministre de l'Education nationale - secteur néerlandais - d'un projet de loi ayant un objet analogue sur lequel un avis a été émis à la date du 12 mars 1980 (L. 13.560/1).

(2) Les Novelles, Droit administratif, Tome VI, n°s 1858-1863, Bruxelles, Larcier 1975.

(3) Sur la portée de cette disposition, voir, par exemple, Conseil d'Etat 9 février 1968, COELHO, n° 12.812/IIIe; 28 mai 1968, LEBEGGE, n° 12.982/IVe.

En instituant contre les actes des diverses autorités administratives un recours en annulation pour cause d'excès de pouvoir, le législateur a eu pour but de compléter les garanties déjà assurées aux citoyens à l'égard de ces actes. Et il a voulu que l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat, section d'administration, auquel il attribuait compétence pour connaître de ce recours nouveau, soient soumises à toutes les règles fondamentales qui, dans notre droit, régissent l'exercice de la justice (1). Il a également voulu que le Conseil d'Etat statue sur les requêtes en annulation par voie d'arrêts ayant l'autorité de la chose jugée (2).

Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis sur le projet devenu la loi du 23 avril 1965 citée plus haut (3) (4), si -en dehors de circonstances toutes spéciales- le législateur intervient pour supprimer ou réduire les effets d'un arrêt du Conseil d'Etat, il porte atteinte aux garanties qu'il a voulu lui-même assurer aux citoyens. Au surplus, il introduit une incohérence dans

.../...

---

(1) Lois coordonnées du 12 janvier 1973, notamment articles 19 à 32 et article 70.

(2) Lois coordonnées, article 14.

(3) Doc. parl. Sénat, sess. 1964-1965, n° 113, pp. 4 et 5.

(4) Voir également le rapport fait sur le projet par M.ORBAN au nom de la Commission des Affaires étrangères (Doc. parl. Sénat, sess. 1964-1965, n° 185, pages 1-7).

l'ordonnancement juridique.

Par conséquent, c'est seulement dans des cas exceptionnels que le législateur est amené à relever des actes administratifs de la nullité qui les frappe par l'effet d'un arrêt du Conseil d'Etat. Il en est notamment ainsi lorsque le fait de laisser produire à un arrêt d'annulation toutes ses conséquences risquerait de nuire gravement au bon fonctionnement du service public ou de causer un préjudice profondément injuste à certains citoyens. C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier s'il se trouve en présence de circonstances exceptionnelles créant l'état de nécessité qui justifie une mesure de validation (1) (2).

\+

\+ \+

B. La matière que concerne le projet est une de celles que l'article 59bis, § 2, de la Constitution a maintenues dans la compétence du pouvoir législatif national; elle a notamment trait à la paix scolaire. Elle est, d'ailleurs, réglée par la loi du 11 juillet 1973 modifiant les articles 13, 19 et 20 de la loi du 29 mai 1959 relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique, artistique et spécial.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Avis du Conseil d'Etat déjà cité, p. 5.

(2) Pour la France, voir notamment J.-M. AUBY et DRAGO, Traité de contentieux administratif, tome II, n° 1225, page 420, Paris,L.G.D.J., 2e éd. 1975.

Les dispositions légales citées créent pour tout le pays un seul Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et un seul Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux. Ces Fonds uniques sont gérés, pour le secteur néerlandais et pour le secteur français, par chacun des deux Ministres de l'Education nationale "chacun pour ce qui le concerne".

Le statut du personnel des deux Fonds n'est pas une des matières pour lesquelles le législateur a décidé qu'une "politique communautaire différenciée se justifie" (1).

Dès lors, nonobstant l'autonomie reconnue à chacun des Ministres pour la gestion des Fonds, le principe de l'égalité des Belges devant la loi, inscrit aux articles 6 et 6bis de la Constitution, ne permet pas que les agents du secteur néerlandais et ceux du secteur français soient soumis à des régimes différents en leur substance. A cet égard, le projet appelle les observations suivantes.

I. Aux termes de son article 2, le présent projet, qui concerne le secteur français, valide non seulement les nominations initiales des agents des deux Fonds mais, en outre, les nominations obtenues à la suite d'un changement de grade ou même d'une promotion. Au contraire, aux termes de l'article 2 du projet L. 13.560/1, qui concerne le secteur néerlandais, les agents des deux Fonds sont confirmés dans le niveau où ils se trouvent, mais seulement "dans le grade qu'ils avaient avant leur promotion ou (leur) changement de grade" ou, s'ils n'étaient pas antérieurement nommés dans ce niveau, "dans le grade de recrutement". Il y a ainsi entre le régime prévu

.../...

- - - - - - - - - - - - - - -

(1) Loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, article 3.

par le présent projet pour les agents du secteur français et le régime prévu par le projet L. 13.560/1 pour les agents du secteur néerlandais, une importante différence, laquelle n'est pas compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité rappelé plus haut.

II. L'article 5 du présent projet ne contient pas des mesures de validation de nominations mais une disposition normative qui déroge à l'arrêté royal du 13 janvier 1975 fixant le statut du personnel du Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et du Fonds des bâtiments scolaires communaux et provinciaux. On ne trouve pas de disposition semblable dans le projet L. 13.560/1 qui concerne le secteur néerlandais.

En revanche, l'article 4 dudit projet L. 13.560/1 fixe des modalités pour la "mutation" des agents; une telle disposition, qui est aussi de nature normative, ne se retrouve pas dans le présent projet (1).

On peut se demander si les règles insérées, d'une part, dans l'article 5 du présent projet et, d'autre part, dans l'article 4 du projet L. 13.560/1 ne devraient pas normalement être fixées par le Roi agissant dans l'exercice du pouvoir que Lui confère l'article 13, § 5, de la loi du 29 mai 1959, modifiée par la loi du 11 juillet 1973 (2).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Voir l'avis L. 13.560/1, pages 14-16.

(2) Avis L. 13.560/1, page 15.

Si le législateur estimait que, tout en étant distinctes des mesures de validation des nominations, les dispositions statutaires indiquées ont, en fait, avec ces mesures, des liens suffisamment étroits pour qu'il soit souhaitable de prendre les unes et les autres par un même texte, lesdites dispositions pourraient être maintenues dans un projet de loi. Ayant trait au statut d'agents de services de l'Etat, elles devraient être soumises par le Gouvernement aux formalités requises pour des dispositions ayant un tel objet et notamment à l'avis du comité de consultation syndicale, exigé par l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 (1).

En ce qui concerne tant les dispositions statutaires que les mesures de validation de nominations, le présent projet et le projet L. 13.560/1 instituent respectivement, pour les agents du secteur néerlandais et pour les agents du secteur français, des régimes différents qui, pour les raisons relevées plus haut, ne sont pas conformes au principe de l'égalité des Belges devant la loi. Pour respecter ce principe, le procédé le plus sûr et le plus simple consisterait en l'élaboration par les deux Ministres de l'Education nationale d'un seul projet de loi destiné à être appliqué à la fois aux agents du secteur néerlandais et aux agents du secteur français. Les dispositions de ce projet pourraient être conçues d'une manière suffisamment générale pour être adaptées aux agents de l'un et aux agents de l'autre des deux secteurs.

---

(1) Avis L. 13.560/1, page 15.

A. Volgens het opschrift strekt het wetsontwerp tot "bevestiging" van de benoemingen en bevorderingen van de ambtenaren van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen en van het Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen, in zover die ambtenaren ressorteren onder de Minister van Nationale Opvoeding die bevoegd is voor de Franse sector (1). Juister gezegd, het ontwerp heeft, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, tot doel de bewuste benoemingen en bevorderingen geldig te verklaren; deze zijn immers ofwel uitdrukkelijk vernietigd ofwel zonder rechtsgevolgen verklaard door een aantal arresten van de Raad van State.

Er zijn precedenten voor de ontwerp-wet (2). Alleen al wat de benoemingen van ambtenaren in overheidsdienst betreft kan bijvoorbeeld worden verwezen naar : de wet van 23 april 1965 houdende uitzonderingsmaatregelen met het oog op het verzekeren van de werking van de Buitenlandse Dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; de wet van 13 juni 1966 betreffende de Dienst der gemengde loopbanen (artikel 29, § 2) (3); de wet van 6 juli 1970 tot regularisatie van de toestand van personeelsleden van het rijksonderwijs gunstig gerangschikt door de examencommissie belast met het toekennen van bevorderingsbrevetten voor de ambten van studieprefect, directeur, onderdirecteur en adjunct-directeur van het Nederlands taalstelsel; de wet van 13 mei 1976 "houdende validatie van sommige benamingen en bevorderingen in openbare instellingen ressorterende onder de Minister van Sociale Voorzorg".

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Gelijklopend hiermee heeft de Minister van Nationale Opvoeding - Nederlandse sector - een ontwerp van wet met een soortgelijk doel aan de Raad van State voorgelegd, waarover advies is gegeven op 12 maart 1980 (L. 13.560/1).

(2) Les Novelles, Droit administratif, tome VI , nrs. 1858-1863, Bruxelles, Larcier 1975.

(3) Over de strekking van die bepaling, zie bijvoorbeeld Raad van State 9 februari 1968, COELHO, nr. 12.812/IIIe; 28 mei 1968, LEBEGGE, nr. 12.982/IVe.

Door tegen de handelingen van de onderscheiden administratieve overheden een beroep tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding open te stellen, heeft de wetgever de burgers ten aanzien van die handelingen nog meer waarborgen willen geven dan waarover ze reeds beschikten. Hij heeft ook gewild dat de organisatie en de werkwijze van de Raad van State, afdeling administratie, waaraan hij bevoegdheid heeft toegekend om van dat nieuwe beroep kennis te nemen, onderworpen zouden zijn aan alle fundamentele regels die in ons recht voor de rechtsbedeling gelden (1). Tevens heeft hij gewild dat de Raad van State over de vorderingen tot nietigverklaring uitspraak zou doen bij wege van arresten die gezag van gewijsde hebben (2).

De Raad van State heeft, in zijn advies over het ontwerp waaruit de genoemde wet van 23 april 1965 is ontstaan (3) (4), reeds opgemerkt dat de wetgever, wanneer hij tussenbeide komt om de gevolgen van een arrest van de Raad van State te beperken of ongedaan te maken, behoudens heel bijzondere omstandigheden, afbreuk doet aan de waarborgen die hij zelf aan de burgers heeft willen verlenen. Bovendien brengt hij daarmee een dissonant in de rechtsorde.

.../...

- - - - - - - - - -

(1) Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973, inzonderheid de artikelen 19 tot 32 en artikel 70.

(2) Gecoördineerde wetten, artikel 14.

(3) Gedr. st. Senaat, zitting 1964-1965, nr. 113, blz. 4 en 5.

(4) Zie ook het verslag over het ontwerp uitgebracht door de heer ORBAN, namens de Commissie voor de buitenlandse zaken (Gedr. st. Senaat, zitting 1964-1965, nr. 185, blz. 1-7).

Slechts in uitzonderlijke gevallen derhalve ziet de wetgever zich genoopt bestuurshandelingen te ontheffen van de nietigheid die er ten gevolge van een arrest van de Raad van State op is komen rusten. Dat is onder meer het geval wanneer de goede werking van de overheidsdienst ernstige schade dreigt te lijden of aan bepaalde burgers een volkomen onbillijk nadeel dreigt te worden toegebracht als men een vernietigingsarrest al zijn gevolgen laat hebben. Het is zaak van de wetgever te oordelen of hij zich geplaatst ziet voor uitzonderlijke omstandigheden, waaruit een zodanige nood ontstaat dat een maatregel tot geldigverklaring gewettigd wordt (1) (2).

\+

\+ \+

B. De aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft is een van die welke artikel 59bis, § 2, van de Grondwet onder de bevoegdheid van de nationale wetgever heeft gelaten; ze heeft onder meer te maken met de schoolvrede. Ze is overigens geregeld bij de wet van 11 juli 1973 tot wijziging van de artikelen 13, 19 en 20 van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs.

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Aangehaald advies van de Raad van State, blz. 5.

(2) Voor Frankrijk, zie onder meer J.-M. AUBY en DRAGO, Traité de contentieux administratif, tome II, nr. 12.025, blz. 420, Paris, L.G.D.J., 2e uitg. 1975.

De aangehaalde wetsbepalingen richten voor het gehele land een enkel Gebouwenfonds voor de rijksscholen en een enkel Fonds voor de provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen op. Die Fondsen worden, voor de Nederlandse en voor de Franse sector, beheerd door de respectieve Ministers van Nationale Opvoeding, "ieder wat hem betreft".

Het statuut van het personeel van beide Fondsen is niet een van de aangelegenheden waarvoor de wetgever heeft bepaald dat een "verschillend gemeenschapsbeleid verantwoord is" (1).

Ondanks de autonomie die aan elk van de Ministers is toegekend voor het beheren van de Fondsen, duldt het in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet neergelegde beginsel dat de Belgen gelijk zijn voor de wet, niet dat de ambtenaren van de Nederlandse en die van de Franse sector aan in wezen verschillende regelingen worden onderworpen. In dat verband zijn bij het ontwerp de volgende opmerkingen te maken.

I. Luidens artikel 2 bevestigt het onderhavige ontwerp, dat de Franse sector betreft, niet alleen de oorspronkelijke benoemingen van de ambtenaren van de beide Fondsen, maar ook de benoemingen die zij ten gevolge van een verandering van graad of zelfs van een bevordering verkregen hebben. Luidens artikel 2 van het ontwerp L. 13.560/1, dat betrekking heeft op de Nederlandse sector, worden de ambtenaren van de beide Fondsen daarentegen bevestigd in het niveau waarin zij zich bevinden, maar alleen "in de graad die zij bekleedden vóór hun bevordering of verandering van graad" of, voor zover zij niet eerder in dat niveau benoemd waren, "in de aanwervingsgraad". Tussen de regeling van

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979, artikel 3.

het onderhavige ontwerp, voor de ambtenaren van de Franse sector, en de regeling van het ontwerp L. 13.560/1, voor de ambtenaren van de Nederlandse sector, is er dus een belangrijk verschil, dat niet overeen te brengen is met het hiervoren aangehaalde grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

II. Artikel 5 van het onderhavige ontwerp bevat geen maatregelen tot geldigverklaring van benoemingen maar wel een normatieve bepaling, die afwijkt van het koninklijk besluit van 13 januari 1975 tot vaststelling van het statuut voor het personeel van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen en van het Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen. Een soortgelijke bepaling staat niet in het ontwerp L. 13.560/1, voor de Nederlandse sector.

Daarentegen stelt artikel 4 van het ontwerp L. 13.560/1 nadere regelen met betrekking tot de "overplaatsing" van de ambtenaren; een zodanige bepaling, eveneens van normatieve aard, staat niet in het onderhavige ontwerp (1).

Men kan zich afvragen of de regels die enerzijds in artikel 5 van het onderhavige ontwerp, anderzijds in artikel 4 van het ontwerp L. 13.560/1 zijn opgenomen, normaal niet zouden moeten worden vastgesteld door de Koning, handelend in de uitoefening van de bevoegdheid die Hem is verleend bij artikel 13, § 5, van de wet van 29 mei 1959, gewijzigd bij de wet van 11 juli 1973 (2).

.../...

- - - - - - - - - -

(1) Advies L. 13.560/1, blz. 7-9.

(2) Advies L. 13.560/1, blz. 7.

Oordeelt de wetgever dat de aangehaalde statuutbepalingen, ofschoon zij onderscheiden zijn van de maatregelen tot geldigverklaring van de benoemingen, in feite met die maatregelen in zoverre verwant zijn dat zij het best alle samen in één tekst worden vastgesteld, dan kunnen ze in een wetsontwerp behouden worden. Aangezien ze betrekking hebben op het statuut van ambtenaren van rijksdiensten, zou de Regering ze moeten onderwerpen aan de formaliteiten die zijn voorgeschreven voor bepalingen met een zodanig onderwerp en inzonderheid aan het advies van de syndicale raad van advies, vereist door artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 (1).

Zowel wat de statuutbepalingen als wat de maatregelen tot geldigverklaring van benoemingen betreft, worden in het onderhavige ontwerp en in het ontwerp L. 13.560/1, voor de ambtenaren van de Franse, respectievelijk de Nederlandse sector, verschillende regelingen vastgesteld die om de hiervoren opgegeven redenen niet in overeenstemming zijn met het beginsel dat de Belgen gelijk zijn voor de wet. Ter inachtneming van dat beginsel zou de zekerste en eenvoudigste werkwijze zijn dat de Ministers van Nationale Opvoeding één enkel wetsontwerp maken, voor de ambtenaren én van de Nederlandse én van de Franse sector. De bepalingen daarvan zouden algemeen genoeg kunnen worden gehouden om aan de ambtenaren van beide sectoren te kunnen worden aangepast.

---

(1) Advies L. 13.560/1, blz. 7.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, conseiller d'Etat, président,
Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. KNAEPEN,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
F. RIGAUX,

Madame : J. TRUYENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ROUSSEAU, staatsraad, voorzitter,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,
P. KNAEPEN,

P. DE VISSCHER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. RIGAUX,

Mevrouw : J. TRUYENS, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.