

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Education de la Communauté française, le 13 octobre 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à l'organisation du Conseil de participation de l'"Ecole internationale du S.H.A.P.E. en Belgique"" (L. 21.876/2/V.) et, le 1er mars 1993, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à la position administrative des membres du personnel désignés auprès de la section gardienne des services communs du S.H.A.P.E. et auprès de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E." (L. 22.225/2/V.), a donné le 9 août 1993 l'avis suivant :

Le projet d'arrêté qui fait l'objet de la demande d'avis du 9 octobre 1992 tend à organiser, au sein de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. en Belgique, le conseil de participation prévu par l'article 11 du décret du 9 novembre 1990 portant organisation des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française et instaurant la participation des membres de la communauté éducative ainsi que par l'arrêté de l'Exécutif du 7 novembre 1991 relatif à l'organisation des conseils de participation dans l'enseignement de la Communauté française.

Le projet d'arrêté qui fait l'objet de la demande d'avis du 1er mars 1993 se rapporte à la position administrative des membres du personnel désignés auprès de la section gardienne des services communs du S.H.A.P.E. et auprès de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. Il vise en substance à réparer pour l'avenir les conséquences préjudiciables pour ces agents de l'arrêté royal du 10 octobre 1969 fixant les modalités d'exécution de l'accord concernant l'organisation internationale dénommée "Ecole internationale du S.H.A.P.E. en Belgique". En effet, alors qu'ils sont "choisis par le Ministre parmi les membres du personnel directeur, enseignant et auxiliaire d'éducation de l'Etat" (article 5, alinéa 1er), ils sont "mis en disponibilité pour mission spéciale" (article 5, alinéa 2), position administrative qui les prive de l'ancienneté de service dont ils auraient pu se prévaloir s'ils étaient restés en service dans l'enseignement de l'Etat (actuellement de la Communauté).

.../...

L'un comme l'autre, ces projets conduisent à s'interroger sur le statut juridique exact de la section gardienne des services communs du S.H.A.P.E. et de la section belge de l'école internationale du S.H.A.P.E. En vue de dégager ce statut et ses implications, on examinera successivement ci-dessous les textes applicables, la nature juridique du lien unissant à la Communauté française l'école gardienne et la section belge de l'école internationale et enfin les conséquences à déduire de la nature de ce lien quant aux arrêtés en projet.

I. LES TEXTES APPLICABLES.

1. L'article 16, § 2, du Protocole sur le statut des Quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique nord, signé à Paris le 28 août 1952 et approuvé par la loi du 5 mars 1954 prévoit que ledit protocole peut être complété par des accords bilatéraux entre l'Etat de séjour et un Quartier général suprême.

2. Cette disposition constitue le fondement juridique de l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Quartier général suprême des forces alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce quartier général sur le territoire du Royaume de Belgique, signé à Bruxelles le 12 mai 1967 et approuvé par la loi du 22 janvier 1970.

.../...

L'article 20 de cet accord - intitulé "Ecole" - est rédigé comme suit :

"Il sera procédé, dans le cadre de l'implantation du S.H.A.P.E. en Belgique, à la création d'une école internationale selon les conditions et modalités à convenir ultérieurement".

Par application de son article 22, cet accord, approuvé par la loi du 22 janvier 1970 précitée, est entré en vigueur le 22 juin 1970, soit à la date à laquelle la ratification par la Belgique a été notifiée au S.H.A.P.E. par le Ministre des Affaires étrangères.

3.a. L'exécution de l'article 20 de l'accord du 12 mai 1967 précité, a donné lieu à l'accord entre la Belgique et le Quartier général suprême des forces alliées en Europe concernant l'installation et le fonctionnement de l'Ecole internationale de ce quartier général, signé à Casteau le 19 mars 1968. Les dispositions de ce deuxième accord qui concernent plus particulièrement l'examen des arrêtés en projet sont :

1° les articles 6 et 7, en vertu desquels les services communs de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. comprennent une école maternelle :

- accessible aux enfants de toutes les nationalités;

.../...

- et dont le personnel enseignant est nommé et rémunéré par les autorités belges;
- 2° les articles 10 à 16, en vertu desquels l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. comprend une section pédagogique internationale établie par la Belgique - ci-après dénommée la "section belge" - à l'égard de laquelle l'autorité nationale compétente (à savoir : l'Etat précédemment; la Communauté française actuellement) doit (article 13) :
- fixer les structures, les programmes et les modalités de fonctionnement;
 - nommer et rémunérer le personnel directeur et enseignant, ainsi que les autres personnels dont elle juge la présence nécessaire;
 - assurer l'inspection pédagogique;
 - supporter les dépenses de fonctionnement.

b. L'auditeur rapporteur s'étant enquis de la raison pour laquelle ce deuxième accord n'avait pas été soumis à la procédure de ratification parlementaire, des réponses qu'on peut résumer comme suit lui ont été fournies à la fois par le délégué du ministre et par le directeur général - jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères :

.../...

- 1° un tel assentiment n'était pas requis, l'accord en question ne faisant que mettre simplement en oeuvre l'article 20 du précédent accord du 12 mai 1967, accord qui, lui, avait été approuvé par le Parlement;
- 2° à l'opposé des écoles européennes qui doivent leur existence à un accord ratifié par la voie législative, notamment parce qu'elles dérogeaient en tout ou en partie à la loi belge, la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. se conforme fidèlement à la réglementation en vigueur en Belgique et est du reste gérée au même titre que les autres établissements de la Communauté française par la direction générale concernée;
- 3° il n'y a pas lieu de retenir, comme motif nécessitant un éventuel assentiment parlementaire, l'engagement financier de la Belgique, car :
 - la section pédagogique internationale de la Belgique relève directement du droit national;
 - tandis que la section du service général (soit l'école gardienne) découle directement de l'application de l'article 20 de l'accord du 12 mai 1967.

c. Par application de son article 20, le deuxième accord est finalement entré en vigueur le 23 juin 1970, soit à la date à laquelle a eu lieu la notification par le

.../...

Ministre des Affaires étrangères de ce que "les formalités constitutionnelles (avaient) été accomplies".

4. Avant même que l'accord du 19 mars 1968 précité ne soit entré en vigueur, un arrêté royal du 10 octobre 1969 fixant les modalités d'exécution de cet accord avait été publié au Moniteur du 17 décembre 1969. Il sera revenu ci-après sur la conception qui semble avoir présidé à l'élaboration de cet arrêté, de même que sur l'utilité, voire la légalité, de certaines de ses dispositions, notamment les articles 5 et 10.

II. LA NATURE JURIDIQUE DU LIEN UNISSANT A LA COMMUNAUTE FRANCAISE L'ECOLE GARDIENNE ET LA SECTION BELGE DE L'ECOLE INTERNATIONALE DU S.H.A.P.E.

A. Position du problème et implications concrètes.

1. La question fondamentale qui se pose en la matière est de savoir si la Communauté française intervient ou non en tant que pouvoir organisateur dans ses relations, non pas avec l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. envisagée dans son ensemble, mais bien dans ses relations avec l'école gardienne et avec la section belge de l'école internationale.

.../...

2.a. En cas de réponse affirmative, il y a lieu de considérer les écoles en question comme des établissements d'enseignement organisés par la Communauté française, avec cette conséquence que les règles applicables tant à ces établissements qu'aux membres de leur personnel trouveront à s'appliquer d'office, à moins qu'il n'y soit expressément dérogé par le législateur décréteil ou par le Gouvernement de la Communauté française dûment habilité à cette fin.

2.b. En cas de réponse négative, il y aura lieu de considérer que le lien unissant la Communauté française à ces écoles est un lien juridique sui generis avec cette conséquence que les règles applicables aux établissements d'enseignement organisés par la Communauté française ne seront pas automatiquement applicables à ces écoles, mais qu'il conviendra au contraire que le législateur décréteil, ou le Gouvernement de la Communauté française, pour autant qu'il y soit dûment habilité, intervienne pour légiférer en la matière.

B. Position adoptée par l'administration.

1. Il ressort des arrêtés en projet ainsi que de l'étude juridique jointe à la lettre du 4 décembre 1992 de l'un des délégués du ministre que la Communauté française n'est traditionnellement pas considérée comme le pouvoir organisateur de l'"Ecole du S.H.A.P.E.", mais qu'elle est cependant censée jouir "d'une large autonomie" en ce qui concerne l'organisation de la section belge de cette école,

.../...

organisation qui est par ailleurs "fortement calquée sur celle des établissements d'enseignement organisés par la Communauté française, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 10 octobre 1969".

2. Cette conception reposait vraisemblablement sur l'article 1er de l'accord du 19 mars 1968, disposition aux termes de laquelle "l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. est partie intégrante du S.H.A.P.E. ...". Elle ne semble pas avoir eu égard dans la même mesure à deux autres articles du même accord qui cependant faisaient plus que nuancer ce que l'article 1er, pris à la lettre, pouvait avoir d'absolu : l'article 10 et l'article 13. Le premier permet à chaque pays de l'O.T.A.N. d'"organiser et (d')administrer sa propre section pédagogique en accord avec les exigences de ses programmes nationaux d'instruction" (a) et constate que "la Belgique a établi une section pédagogique internationale" (b). Le second, comme on l'a déjà indiqué, rend compétente, à l'égard de chacune des sections pédagogiques, l'autorité nationale pour :

- "a) Fixer les structures, les programmes et les modalités de fonctionnement.
- b) Nommer et rémunérer le personnel directeur et enseignant ainsi que les autres personnels dont elle juge la présence nécessaire.
- c) Assurer l'inspection pédagogique.

.../...

d) Supporter les dépenses de fonctionnement".

L'arrêté royal du 10 octobre 1969 que le projet L. 22.225/2/V. se propose de modifier ne se borne pas à participer de la conception que l'administration se faisait du statut juridique de l'école gardienne et de la section belge de l'école internationale. Sans fondement législatif perceptible et, par conséquent, au mépris de l'article 17 de la Constitution, il règle un cas d'"instruction publique donnée aux frais de l'Etat" (1). Non content de rendre expressément applicables à la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. diverses dispositions en matière d'enseignement (voir notamment les articles 6, 7, 8 et 9), il confère un large pouvoir au Ministre de l'Educa-tion (alors nationale) : pouvoir d'arrêter l'organisation de l'enseignement dispensé par l'école (article 1er) et pouvoir de "déroger aux règles en vigueur dans l'enseignement de l'Etat belge et (de) prendre des dispositions particulières en matière de personnel et attributions, justifiées par le caractère international de l'école" (article 10). Il prévoit enfin que les membres du personnel enseignant et le personnel auxiliaire d'éducation choisis par le ministre parmi les agents membres du personnel directeur, enseignant et auxiliaire d'éducation de l'Etat "sont mis en disponibi-lité pour mission spéciale selon les modalités des arti-cles 164 à 167 du statut du personnel de l'enseignement de l'Etat" (article 5 que le projet L. 22.225/2/V. tend à modifier).

(1) Citation de l'article 17, tel qu'il était en vigueur avant qu'il ne soit modifié par la disposition constitu-tionnelle du 15 juillet 1988.

Finalement l'arrêté royal du 10 octobre 1969 n'a de fondement et de consistance que dans la mesure où, s'appuyant sur l'accord du 19 mars 1968, il consacre la création d'établissements d'enseignement qui sont la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. et la section gardienne.

Il va d'ailleurs être frappant de constater que la pratique suivie par l'administration sera largement en contradiction avec les principes de l'arrêté royal.

C. Critique de la conception traditionnelle.

1.a. La conception traditionnelle supposerait que l'on retrouve dans notre droit positif un ou plusieurs arrêtés par lesquels le Ministre ayant l'Enseignement dans ses attributions aurait, par application des articles 1er et 10 de l'arrêté royal du 10 octobre 1969 précité, organisé l'enseignement au sein de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. et de l'école gardienne rattachée aux services communs. De même, chaque fois qu'il aurait été dans l'intention de rendre expressément applicables à l'une de ces écoles, des dispositions relatives à l'enseignement organisé par l'Etat (ou la Communauté actuellement) (par exemple, en matière de programmes de cours, de projets pédagogique et éducatif, de diplômes, de normes d'encadrement, ...), il y aurait normalement eu lieu de le prévoir expressément.

.../...

b. Force est de constater qu'il n'en a pas été ainsi dans la pratique, exception faite toutefois de certaines dispositions statutaires relatives aux membres du personnel enseignant (comme les articles 8, alinéa 3, et 15 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 - Moniteur belge du 26 février), directement liées à l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 octobre 1969 précité.

c. Il s'avère au contraire que la plupart des dispositions relatives à l'enseignement organisé par l'Etat (ou la Communauté actuellement) ont été d'office appliquées à ces écoles, sans que cela ait pour autant été expressément précisé par le ministre (1).

(1) Dans une note interne communiquée au Conseil d'Etat le 13 avril 1993, il est d'ailleurs affirmé :

- que la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. se conforme fidèlement à la réglementation en vigueur en Belgique (les programmes; les diplômes et certificats; le personnel; ...) et est du reste gérée au même titre que les autres établissements de la Communauté française par la direction générale concernée (à savoir la direction générale du secondaire);
- et que cette section relève directement du droit national (position également défendue par les services compétents du Ministère des Affaires étrangères, selon une lettre adressée le 28 juillet 1993 à l'auditeur rapporteur dans le dossier L. 21.876/2/V. par le directeur général-jurisconsulte de ce département).

Ainsi, "l'Ecole du S.H.A.P.E." a d'office été intégrée dans un district socio-pédagogique, que ce soit dans l'ancien arrêté de l'Exécutif du 16 mars 1983 portant création et organisation des districts socio-pédagogiques ou dans l'arrêté plus récent du 19 septembre 1991 fixant la composition des districts socio-pédagogiques de l'enseignement de la Communauté française. A l'heure actuelle, c'est d'ailleurs le préfet de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. qui préside le district socio-pédagogique dont fait partie cette section.

De même, les réponses fournies par les délégués du ministre le 23 juillet 1993, lors d'une entrevue avec les auditeurs rapporteurs dans les deux dossiers, aux questions écrites qui leur avaient été transmises le 22 juillet 1993 montrent clairement que tant l'école gardienne que la section belge sont gérées par la Communauté française, au même titre que les autres établissements d'enseignement de même nature organisés par la Communauté.

2.a. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que, si le S.H.A.P.E. est effectivement le pouvoir organisateur de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. en tant que telle, la Communauté française est

.../...

cependant bien le pouvoir organisateur de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. et, en partie, de l'école gardienne, et que ces écoles sont bien des établissements d'enseignement organisés par la Communauté.

b. Comme on l'a vu plus haut (II, B, 2 ci-dessus), cette conception cadre parfaitement avec les engagements internationaux contractés par la Belgique et plus particulièrement avec l'article 13 de l'accord du 19 mars 1968 (1).

c. Ainsi que l'ont admis les délégués du ministre lors de leur entrevue du 23 juillet 1993 avec les auditeurs rapporteurs, toutes les dispositions relatives à l'enseignement de la Communauté s'appliquent donc de plein droit à la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. et à l'école gardienne. Une exception ne pourrait être faite que dans les deux cas suivants :

- si des dispositions directement applicables des accords régissant l'Ecole s'y opposaient, ce qu'on n'aperçoit pas;
- si des dérogations y étaient expressément apportées, en raison des spécificités propres à l'Ecole internationale

(1) La situation des écoles européennes est à cet égard fondamentalement différente, puisque les traités internationaux qui les organisent règlent de manière expresse l'organisation de ces écoles, le contenu des cours, la nature du diplôme et sa valeur au regard des droits des pays membres, de même que le statut et les modalités de détachement des membres du personnel enseignant émanant des divers pays membres.

et dans le respect des dispositions constitutionnelles, notamment des articles 6, 6bis, et 17, par le législateur décréteil ou par le Gouvernement de la Communauté, dûment habilité à cette fin par décret.

III. CONSEQUENCES DE LA RECONNAISSANCE DE LA COMMUNAUTE EN TANT QUE POUVOIR ORGANISATEUR DE LA SECTION BELGE.

A. Conséquences générales.

Il va de soi que la reconnaissance de la Communauté en tant que pouvoir organisateur de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E et de l'école gardienne devra entraîner un réexamen des dispositions qui réservent à celles-ci un régime spécifique et notamment de l'arrêté royal du 10 octobre 1969 (1). A cet égard, il est exclu que l'article 10 de cet arrêté puisse constituer un fondement légal autorisant le Ministre de l'Education à déroger à des dispositions applicables aux établissements d'enseignement organisés par la Communauté, dès lors que celles-ci figurent dans des décrets ou dans des arrêtés de l'Exécutif. Si de telles dérogations sont jugées nécessaires, il y aura lieu de les prévoir en respectant la hiérarchie des normes, telle qu'elle découle de l'article 17, § 5, de la Constitution.

(1) Comme en sont convenus les délégués du ministre, il y aura également lieu d'établir un relevé des dispositions qui réserveraient actuellement un sort particulier à ces écoles ou aux membres du personnel enseignant y affectés et d'examiner dans quelle mesure il convient ou non de maintenir ces dispositions, sous une forme qui respecte les prescriptions constitutionnelles.

Il en va ainsi pour les deux arrêtés en projet.

B. Application aux cas d'espèce.

1. Compte tenu de ce qui précède :

- a) le décret du 9 novembre 1990 portant organisation des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté et instaurant la participation des membres de la communauté éducative s'applique d'office à l'école gardienne et à la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E.;
- b) il en va de même, dans l'état actuel des textes, de l'arrêté de l'Exécutif du 7 novembre 1991 relatif à l'organisation des conseils de participation dans l'enseignement de la Communauté française;
- c) s'il s'avère que le caractère spécifique de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E. rend l'application de certaines dispositions dudit arrêté impossible ou nécessite tout au moins des adaptations partielles, il convient alors :
 - 1° d'examiner si les habilitations actuellement conférées au Gouvernement de la Communauté française par le décret du 9 novembre 1990 précité permettent ou

.../...

non à ce dernier de fixer, dans son arrêté d'exécution du 7 novembre 1991 précité, des règles spécifiques aux écoles "belges" de cette école et ce, dans le sens indiqué par l'arrêté en projet présentement examiné (1);

- 2° à défaut, de compléter le décret du 9 novembre 1990 par une disposition expresse visant le cas de ces écoles et habilitant le Gouvernement de la Communauté française à prendre des dispositions qui leur soient propres;

(1) Ce ne semble pas être le cas en l'espèce :

- d'une part, l'article 11, § 4, alinéa 1er, du décret, détermine la composition des conseils de participation et l'habilitation conférée au Gouvernement de la Communauté française par l'alinéa 2 de ce même paragraphe ne permet pas à ce dernier, ainsi que l'a déjà observé le Conseil d'Etat dans son avis n° L. 21.244/2 sur le projet dont est issu l'arrêté de l'Exécutif du 7 novembre 1991 précité, de prévoir d'autres "catégories" de membres que celles prévues par le décret, ou de supprimer certaines "catégories" expressément prévues par le décret;
- d'autre part, si l'on peut concevoir que le Gouvernement de la Communauté puisse par application de l'article 11, § 6, du décret fixer des règles complémentaires de fonctionnement du conseil de participation propres à la situation spécifique de l'école gardienne et de la section belge de l'Ecole internationale du S.H.A.P.E., l'on ne peut admettre qu'il le fasse de la manière indiquée à l'article 2 du projet L. 21.876/2/V. C'est bien de l'établissement de règles complémentaires qu'il s'agit, avec cette conséquence que la disposition en projet ne peut notamment pas prévoir de dérogations aux règles de fonctionnement fixées par le décret lui-même.

.../...

- 3° et de compléter l'arrêter du 7 novembre 1991 précité par des dispositions relatives à ces écoles en tenant compte des observations formulées par le Conseil d'Etat sur le projet dont cet arrêté est issu.

2. Ainsi qu'en sont convenus les délégués du ministre lors de l'entrevue du 23 juillet 1993, les arrêtés en projet sont dépourvus de fondement légal adéquat et ne sont donc pas en état d'être examinés.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,	premier président,
J.-C. GEUS,	conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,	
J. DE GAVRE,	assesseurs de la
P. GOTHOT,	section de législation,
Madame : C. NOTEBAERT,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. J. JAUMOTTE (L. 21.876/2/V.) et P. NIHOUL (L. 22.225/2/V.), auditeurs adjoints. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

Ch. NOTEBAERT.

P. TAPIE.