

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 23 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant le statut des commissaires auprès des hautes écoles", a donné le 29 octobre 1996 l'avis suivant :

SAISINE DE LA SECTION DE LEGISLATION.

La section de législation est saisie sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 2^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. L'urgence est motivée comme suit :

"En effet, le Gouvernement a lancé un appel public aux candidat(e)s par voie du Moniteur belge. Un complément d'information a été demandé aux candidat(e)s pour le jeudi 24 octobre au plus tard. Le Gouvernement devrait alors sélectionner et nommer les quatre commissaires. Il y a urgence puisque les commissaires devraient analyser les propositions budgétaires des hautes écoles pour l'année 1997".

EXAMEN DU PROJET.

1. Selon son préambule, l'arrêté en projet trouverait son fondement dans l'article 38 du décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française lequel charge le Gouvernement de fixer le statut des commissaires auprès des hautes écoles. Des travaux préparatoires dudit décret (1), il résulte en outre que, contrairement à ce qui avait été initialement prévu, ces commissaires auront non pas la qualité d'agent des services du Gouvernement, mais celle de membre du personnel de l'enseignement.

(1) Doc. C.C.F. (1995-1996) - n^o 1, p. 43 et n^o 12, p. 25.

Lorsque le Gouvernement de la Communauté entend faire usage de l'habilitation que l'article 38 précité prévoit en sa faveur, il ne peut lui attribuer une portée qui serait incompatible avec le respect dû à l'article 24, § 5, de la Constitution qui dispose que "l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement sont réglés par la loi ou le décret".

Au cours des travaux préparatoires de la révision de l'article 17 (devenu 24) de la Constitution, il a été souligné que l'intention du Constituant était de réserver aux corps législatifs le pouvoir d'arrêter les dispositions fondamentales en matière d'enseignement et de ne permettre l'intervention des organes exécutifs qu'en vue d'assurer l'exécution de ces dispositions.

Ainsi, lit-on, dans la note explicative du Gouvernement à propos du paragraphe 5 de l'article 17 :

"On actualise ainsi l'intention originelle du Constituant : les dispositions fondamentales en matière d'enseignement doivent être arrêtées par des organes élus. Les organes exécutifs ne peuvent agir qu'en fonction de ces dispositions" (1).

De même, dans le rapport déposé au Sénat (2), on peut lire qu'un membre de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles est

(1) Doc. Sénat, session extraordinaire 1988, n° 100-1/1^o, du 25 mai 1988, p. 7.

(2) Doc. Sénat, session extraordinaire 1988, n° 100-1/2^o, du 8 juin 1988, p. 91.

intervenu pour souhaiter que la note explicative précitée fût explicitée pour indiquer qu'elle visait, notamment, le statut du personnel de l'enseignement subventionné. A l'intervenant, le Secrétaire d'Etat à l'Education nationale (N) a répondu que

"S'il interprète correctement le texte, cela signifie qu'en ce qui concerne les statuts du personnel, les règlements essentiels seront fixés par décret, et qu'une mise en oeuvre ultérieure demeure simplement du domaine de l'exécution".

Le même rapport reproduit l'intervention du ministre des Réformes institutionnelles (N) qui a notamment déclaré que :

"Les autres dispositions spécifiques du Pacte scolaire sur le plan des investissements, des moyens de fonctionnement et des statuts du personnel reçoivent un fondement constitutionnel pour ce qui est de l'organisation de l'enseignement de la Communauté et de l'octroi de subventions à l'enseignement organisé par d'autres instances.

A ce niveau, une double garantie est prévue :

1. les règles relatives à l'organisation, à la reconnaissance et au subventionnement de l'enseignement par la Communauté seront promulguées par la loi ou le décret (article 17, § 5) et non pas laissées à l'initiative du pouvoir exécutif" (1).

(1) Doc. Sénat, session extraordinaire 1988, n° 100-1/2° du 8 juin 1988, p. 28.

Il résulte de ce qui précède qu'il revient au décret de fixer les principes relatifs aux statuts administratif et pécuniaire des membres de l'enseignement. Ce n'est que pour mettre en oeuvre ces principes que le décret peut conférer une habilitation au Gouvernement (1). A travers elle, le délégataire ne saurait combler l'imprécision des règles décrétales ou affirmer des options qui y sont insuffisamment détaillées.

Malgré l'importance fondamentale que tout ou partie des règles figurant aux chapitres 2 à 6 du présent projet revêtent pour la détermination de la situation statutaire des commissaires du Gouvernement auprès des hautes écoles, force est, toutefois, de constater qu'aucune de ces dispositions ne constitue la mise en oeuvre de principes généraux préalablement arrêtés par le législateur communautaire.

Afin de respecter les limites strictes dans lesquelles le Constituant a entendu contenir les délégations en matière d'enseignement, le régime statutaire que les chapitres 2 à 6 du présent projet instituent devrait donc - tout au moins pour ce qui concerne ses traits essentiels - figurer dans un décret que le législateur communautaire reste en défaut d'adopter.

(1) A cet égard, voyez notamment les avis L. 19.871/2 du 7 mai 1990, L. 21.247/2 du 17 octobre 1991 et L. 22.826/2 du 12 octobre 1993.

2. En disposant que les commissaires jouissent du même régime de pension que celui reconnu aux professeurs des hautes écoles, l'article 2 du projet viole l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2^o, c, de la Constitution lequel attribue à l'Etat fédéral le pouvoir de régler le régime des pensions des membres des personnels de l'enseignement. Comme il est directement contraire à cette règle constitutionnelle de répartition des compétences, l'article doit être omis.

3. Enfin, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur les nettes réserves qu'appellent les articles 4 et 5 : alors qu'en raison de l'article 39 du décret du 9 septembre 1996, la légalité de ces deux articles dépend de la présence, dans le statut pécuniaire des professeurs directeurs de catégorie, de règles qui leur octroyent les mêmes avantages, le délégué du ministre a toutefois dû reconnaître qu'actuellement de telles dispositions n'existent pas même à l'état de projet.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,
Madame J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.