

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 12 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant le régime de la suspension préventive dans l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements", a donné le 17 décembre 1997 l'avis suivant :

Saisie d'une demande d'avis relative à différents projets d'arrêtés portant modification du régime des congés et de disponibilité pour maladie et infirmité de différentes catégories de membres du personnel enseignant et d'éducation, se donnant pour fondement légal, notamment, l'article 1er de la loi du 22 janvier 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, la section de législation du Conseil d'Etat avait rendu l'avis suivant :

"(...) Comme la section de législation l'a fait observer à plusieurs reprises, ces dispositions qui confèrent une habilitation très générale doivent, depuis la modification de l'article 17, § 5, de la Constitution (devenu l'article 24, § 5, de la Constitution coordonnée), recevoir une interprétation qui soit présumée conforme à la nouvelle disposition constitutionnelle qui dispose dorénavant comme suit :

"§ 5 L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret.".

Au cours des travaux préparatoires de la révision dudit article 17 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).

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

De même, dans le rapport déposé au Sénat (1), on peut lire qu'un membre de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles est 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" (2).

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

(2) 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 de la Communauté (1).

Cette interprétation de la disposition constitutionnelle a été consacrée par plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat. On relèvera, particulièrement, sur l'incompatibilité des dispositions avec l'article 24, § 5, de la Constitution coordonnée, l'avis L. 22.592/2, donné le 18 mai 1994, sur un avant-projet de décret "relatif au statut du personnel directeur et enseignant de l'enseignement supérieur de type long de plein exercice de la Communauté française"; l'avis L. 24.305/1 du 11 mai 1995 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone fixant les formalités en cas d'absence pour maladie et instaurant un contrôle des absences pour maladie (traduction libre) et l'avis L. 22.826/2, donné le 12 octobre 1993, sur un projet

(1) Voyez à cet égard, entre autres, l'avis L. 19.871/2, du 7 mai 1990, sur un projet de décret portant des mesures de type statutaire pour les personnels de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux et l'avis L. 21.247/2, du 17 octobre 1991, sur un projet d'arrêté de l'exécutif de la Communauté française fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant des établissements d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice de la Communauté française ainsi que l'avis L. 22.463/2, du 20 décembre 1993, sur un avant-projet de décret de la Communauté française fixant le statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation et du personnel paramédical de l'enseignement officiel subventionné.

d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant statut pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement de promotion sociale de la Communauté française.

Cette interprétation fut confirmée par la section d'administration du Conseil d'Etat, en son arrêt n° 63.464, du 9 décembre 1996, a.s.b.l. G.E.R.F.A. c. Communauté française :

"Considérant qu'aux termes de l'article 24, § 5, de la Constitution, l'organisation de l'enseignement est réglée par la loi ou le décret; que cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver aux pouvoirs législatifs le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement; qu'elle ne prohibe pas que des délégations soient données au Gouvernement de Communauté; que, toutefois, à travers elles, le Gouvernement de Communauté ne saurait combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur lui-même ou affiner des options insuffisamment détaillées;

Considérant que la constitutionnalité des règles applicables en matière d'enseignement doit être appréciée différemment selon qu'elles sont antérieures ou postérieures au 1er janvier 1989, date d'entrée en vigueur de l'actuel article 24, § 5; qu'en effet, en adoptant cette disposition, le Constituant a entendu non seulement actualiser mais aussi renforcer la compétence qu'attribuait déjà au législateur l'article 17, alinéa 2, de la Constitution, tel qu'il était en vigueur avant le 1er janvier 1989; que, désormais, l'article 24, § 5, de la Constitution mentionne explicitement quels éléments de l'enseignement relèvent du pouvoir législatif; que, par cette disposition, le Constituant a entendu empêcher qu'aucune attribution de pouvoirs au Gouvernement soit à ce point étendue qu'elle lui laisserait le soin de fixer des règles essentielles à l'organisation de l'enseignement;

.../...

qu'elle exige que les délégations confiées par le législateur décréteil ne portent que sur la mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur décréteil lui-même;

Considérant que les règles essentielles du statut du personnel directeur et enseignant de l'enseignement organisé par la Communauté relèvent de l'organisation de l'enseignement, au sens de la Constitution."⁽¹⁾.

Le projet d'arrêté examiné vise à modifier les dispositions relatives à la suspension préventive des membres du personnel enseignant et d'éducation afin, notamment, de prévoir la suspension d'office du membre du personnel inculpé. Il s'agit de règles essentielles du statut qui doivent, en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, être adoptées par le législateur.

Les dispositions du projet doivent donc être intégrées dans l'avant-projet de décret portant modification du régime de la suspension préventive dans l'enseignement officiel et libre subventionné, à propos duquel la section de législation du Conseil d'Etat a rendu l'avis L. 27.086/2. Les remarques contenues dans cet avis valent, mutatis mutandis, pour le projet examiné.

(1) J.T., 1997, pp. 113-114.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS