

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique de la Communauté française, le 14 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant certaines dispositions relatives au statut administratif des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical, du personnel psychologique et du personnel social des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique et artistique de la Communauté française, des internats dépendant de ces établissements et des membres du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements", a donné le 19 décembre 1997 l'avis suivant :

1. Comme le relève la note au Gouvernement, le projet d'arrêté examiné vise à doter les membres du personnel de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française d'un statut en rendant applicables à ce personnel, avec certaines adaptations :

- l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 2 octobre 1968 déterminant et classant les fonctions des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical, du personnel psychologique, du personnel social des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et supérieur non universitaire de la Communauté française et les fonctions des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements (articles 1er à 6);
- 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 (articles 7 à 23);
- l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 22 avril 1969 fixant les titres requis des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical, du personnel psychologique, du personnel social des établissements

.../...

d'enseignement préscolaire, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et supérieur non universitaire de la Communauté française et des internats dépendant de ces établissements (article 24);

- l'arrêté royal du 22 juillet 1969 fixant les règles d'après lesquelles sont classés les candidats à une désignation à titre temporaire dans l'enseignement de l'Etat (articles 28 et 29) et
- l'arrêté royal du 31 juillet 1969 déterminant les fonctions de recrutement et les fonctions de sélection dont doivent être titulaires les membres du personnel de l'enseignement de l'Etat pour pouvoir être nommés aux fonctions de promotion de la catégorie du personnel directeur et enseignant des établissements d'enseignement de l'Etat (article 30).

2. 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).

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 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

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

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

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^o 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).

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 (2).

Cette interprétation de la disposition constitutionnelle a été consacrée par plusieurs avis de la

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

(2) Voyez à cet égard, entre autres, les avis L. 19.871/2 du 7 mai 1990 et L. 21.247/2 du 17 octobre 1991, donnés sur un projet de décret et un projet d'arrêté en matière d'enseignement ainsi que l'avis L.22.463/2 du 20 décembre 1993 sur un projet de décret "fixant le statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation et du personnel paramédical de l'enseignement officiel subventionné".

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 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" (1).

3. 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. :

"Considérant qu'aux termes de l'article 24, § 5, de la Constitution, l'organisation de l'enseignement est régie 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 appré-

(1) avis L. 24.618/2/V à 24.621/2/V du 21 août 1995.

ciée différemment selon qu'elles sont antérieures ou postérieures au 1^{er} 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 1^{er} 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 décretaal ne portent que sur la mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur décretaal 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).

4. Il résulte de ce qui précède que l'article 24, § 5, de la Constitution requiert que les règles essentielles relatives à l'organisation de l'enseignement, en ce compris le statut des membres du personnel, doivent être adoptées par le législateur.

Le Gouvernement de la Communauté française n'est donc pas compétent pour adopter le projet examiné.

(1) J.T., 1997, pp. 113-114, et le rapport de l'Auditeur Bouvier.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la
		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