

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 5 février 1998, 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 la situation pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française", a donné le 2 mars 1998 l'avis suivant :

Examen du projet

Le présent projet d'arrêté modifie les articles 16 et 18 de l'arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique. Il se donne pour fondement légal l'article 1er, alinéa 2, 8°, de la loi du 22 janvier 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, qui habilite le Roi à déterminer notamment le statut pécuniaire des membres du personnel des établissements d'enseignement.

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 précisément pour fondement légal l'article 1er de la loi du 22 janvier 1964, la section de législation du Conseil d'Etat a rendu l'avis suivant (1) :

"(...) 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.".

(1) Avis L. 24.618/2/V, 24.619/2/V, 24.620/2/V et 24.621/2/V, donnés le 21 août 1995.

"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 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.

(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.

"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).

"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 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 disposi-

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

(2) 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".

tion 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.".

Le projet d'arrêté examiné n'a pas pour objet de mettre en oeuvre des principes généraux préalablement fixés par le législateur communautaire, mais apporte des modifications importantes au statut pécuniaire des membres du

.../...

personnel de l'enseignement officiel et subventionné (1) qui exercent des fonctions à prestations incomplètes dans l'enseignement de plein exercice, dans l'enseignement à horaire réduit et dans l'enseignement de promotion sociale.

Ces modifications tendent

- en ce qui concerne l'enseignement de plein exercice, à supprimer, à partir du 1er septembre 1997, la règle, actuellement en vigueur, de la limitation des services admissibles à 10 ans, et à prévoir de larges exceptions à cette règle, pour la période antérieure au 1er septembre 1997;
- en ce qui concerne l'enseignement à horaire réduit et l'enseignement de promotion sociale, à prendre en considération, à partir du 1er septembre 1997, "la durée relative des services prestés comme titulaire d'une fonction à prestations complètes et/ou d'une fonction à prestations incomplètes".

L'article 16 de l'arrêté royal du 15 avril 1958 qui fait l'objet des modifications projetées a été modifié dernièrement par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 septembre 1993. Il s'agissait, par cette

(1) Le champ d'application de l'arrêté royal du 15 avril 1958 s'étend également aux membres du personnel des réseaux officiel et libre subventionnés, en application de l'article 55 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, et de l'article 29 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

modification, de présumer prestés comme services effectifs, les trente premiers jours du congé de maternité obtenu par le membre du personnel féminin désigné à titre temporaire. Dans son avis L. 22.527/2, du 14 juillet 1993, le Conseil d'Etat n'a émis aucune critique fondée sur l'article 24, § 5, de la Constitution.

Le présent projet d'arrêté a toutefois une portée plus générale que l'arrêté du 16 septembre 1993 précité, puisque tout membre du personnel peut être concerné par l'exercice de fonctions à prestations incomplètes. Il a ainsi une incidence directe sur le statut pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement en général.

Il convient, dès lors, de conclure que les dispositions de l'arrêté en projet constituent des modifications essentielles du statut des membres du personnel de l'enseignement, et doivent, à ce titre, être adoptées par décret.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	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,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS