

Conseil d'Etat	Raad van State
LEGISLATION	WETGEVING
L - 1 -	
6 AOUT 1956	
Tegenaanstaande de Raad van State	
Binnenkomende zaak no. 4.	

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 11e juli 1956 door de Minister van Openbaar Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaronder leden van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van de Staat kunnen worden benoemd bij het Ministerie van Openbaar Onderwijs", heeft de 24e juli 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Instruction publique, le 11 juillet 1956, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant les conditions auxquelles des membres du personnel enseignant, scientifique et assimilé de l'Etat peuvent être nommés au Ministère de l'Instruction publique", a donné le 24 juillet 1956 l'avis suivant :

De leden van het onderwijzend en wetenschappelijk personeel van de Staat zijn niet onderworpen aan het statuut van het Rijkspersoneel van 2 oktober 1937. Sommigen onder hen worden door artikel 2 van het statuut uitdrukkelijk uitgesloten. Dit is het geval met de leden van het wetenschappelijk personeel der inrichtingen voor hoger onderwijs en der wetenschappelijke inrichtingen, en met de leden van het onderwijzend personeel der inrichtingen voor artistiek, technisch of koloniaal onderwijs.

Voor de anderen was de vraag omstreden tot de Raad van State in een arrest heeft beslist, dat het onderwijs niet begrepen is in het algemeen bestuur in de zin van artikel 66, tweede lid, van de Grondwet.

Het statuut van het onderwijzend personeel van de Staat is immers nu eens rechtstreeks door de wet, dan eens krachtens de verschillende wetten tot inrichting van dat onderwijs geregeld (arresten FREDERICQ en consorten, nr 417, van 30 juni 1950, en VANDEMOORTELE, nr 1527, van 26 april 1952).

Aangezien het statuut van 2 oktober 1937 geen toepassing vindt op het onderwijzend en wetenschappelijk personeel, kunnen de leden van dat personeel dus evenmin door bevordering als door overplaatsing naar het personeel der ministeries overgaan. Zij kunnen daarin niet worden opgenomen dan overeenkomstig de bijzondere procedure van artikel 18 van het statuut, die sinds de wijzigingen van het besluit van de Regent van 12 mei 1948 zeer streng is geworden. Noch artikel 19 van het statuut, noch het besluit van de Regent van 3 mei 1948 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder, in de door het statuut vastgelegde zin, tot Rijksambtenaar kunnen benoemd worden de leden en gewezen leden van het personeel der kolonie, de leden van de rechterlijke macht, enz... vermelden de personen op wie het ontwerp betrekking heeft.

De bedoeling van het ontwerp is, een andere wijze van benoeming dan volgens artikel 18 mogelijk te maken voor een beperkt aantal betrekkingen in het Ministerie van Openbaar Onderwijs. Desondanks zal de Koning nog steeds zijn toevlucht kunnen nemen tot artikel 18 van het statuut, telkens als hij, voor de wer-
ving van personeel voor het hoofdbestuur van het departement van Openbaar Onderwijs, nodig acht een beroep te doen op leden van het onderwijzend, wetenschappelijk of daarmede gelijkgesteld personeel van de Staat.

+

+

+

Het ontwerp volgt op een eerste ontwerp, waar-
over de afdeling wetgeving op 28 juni 1956 onder nr
L.5269/1 heeft geadviseerd.

Tot staving van de nieuwe adviesaanvraag ver-
klaart de Minister in zijn begeleidingsbrief dat "uit de
lezing van het advies blijkt dat de bedoeling der Re-
gering verkeerd is opgevat".

Het onderhavige ontwerp verschilt zeer weinig
van het eerste en slechts in zover de Regering gemoed
heeft 's Raads advies te moeten volgen. Nieuwe voor-
schriften bevat het niet.

+

+

+

.../...

Uit verklaringen van de gemachtigde ambtenaar tijdens het onderzoek van het eerste ontwerp, bleek dat de benoemingen waarvoor het ontwerp zou gelden "moesten gedaan worden onverminderd de procedureregelen voorgescreven in het statuut van het Rijkspersoneel (artikelen 70 tot 75)" (zittingsblad van de afdeling wetgeving).

Uit de verklaringen van de gemachtigde van de Minister bij het onderzoek van het onderhavige ontwerp en uit de wijzigingen, die in de consideransen zijn aangebracht, blijkt dat "de Regering ten hoogste zes betrekkingen van de in het ontwerp van besluit bedoelde ambten wil toekennen aan leden van het in artikel 1 van het ontworpen besluit genoemde personeel, zonder dat hierbij de gewone statuutregelen gelden".

Hieruit blijkt dat artikel 1, eerste lid, van het ontwerp wel degelijk de betekenis heeft, welke de Raad van State daaraan in zijn advies L.5269 heeft gehecht, toen hij verklaarde :

"Zoals artikel 1 gesteld is, laat het toe leden van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van de Staat te benoemen tot betrekkingen bij het hoofdbestuur, zonder dat eerst wordt nagegaan of de aan het hoofdbestuur verbonden ambtenaren al dan niet geschikt zijn om de vacante betrekking te bekleden".

De Regering wil dus door dit artikel afwijken van sommige grondbeginselen van het statuut van het Rijkspersoneel, zoals de aan de directieraad opgedragen bevoegdheid.

.../...

Om elke twijfel over de strekking van de tekst te voorkomen, acht de Raad van State een stilliger formulering van de afwijking noodzakelijk. Daaron wordt de volgende toevoeging aan het eerste lid van artikel 1 aanbevolen !

"Deze benoeningen zijn niet onderworpen aan de voorwaarden gesteld in het statuut van het Rijkspersoneel

Ten aanzien van het tweede lid van artikel 1 zij opgemerkt dat de wet van 3 augustus 1919 en van 27 mei 1947 betreffende de prioriteit bij openbare betrekkingen in dit geval geen toepassing zal vinden. Noodzakelijkerwijs zullen de kandidaten voor de in het ontwerp bedoelde betrekkingen, op het tijdstip dat zij zich kandidaat stellen, een betrekking in Staatsdienst, met name de dienst van het onderwijs, bekleden. Op de prioriteitswet zullen zij zich dus niet kunnen beroepen, gelet op het voorschrift van artikel 6, eerste lid (zie Raad van State, arresten DEMORSY, nr 595, van 1 december 1950, en HUS, nr 1004, van 9 juli 1951).

Voorts vallen de hier bedoelde betrekkingen buiten de toepassing van de wet van 3 augustus 1919 - 27 mei 1947 ingevolge het koninklijk besluit van 21 maart 1921, genomen bij toepassing van artikel 5, tweede lid, van deze wet. Artikel 1 van dit besluit zegt immers "Behoudens nadrukkelijk vermelde uitzondering, kunnen de rechten van voorkeur voortvloeiende uit de artikelen 4 en 5 niet ingeroepen worden ten aanzien van de ambten en betrekkingen die uit hun aard normaal bij wege van bevordering worden begeven".

Het lijdt geen twijfel dat de in het ontwerp bedoelde betrekkingen tot deze categorie behoren (arrest VAN TICHELEN en consorten, nr 4397, van 28 juni 1955).

De Raad van State wijst er ten slotte op, dat, ingeval de wet op de prioriteitsrechten hier toepassing vond, het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp niet zou kunnen afwijken van deze wet, aangezien een afwijking alleen mogelijk is op de in artikel 5 van de wet bepaalde wijze en om de aldaar aangegeven redenen.

Mocht de Regering nu, ondanks de hierboven gemaakte opmerkingen, toch wensen de wet op de prioriteitsrechten uitdrukkelijk buiten toepassing te verklaren ten aanzien van de in het onderhavige ontwerp bedoelde betrekkingen, dan ware de tekst van het tweede lid als volgt te lezen :

"De bij toepassing van dit besluit gedane benoemingen mogen afwijken van de prioriteit bepaald in artikel 6, laatste lid, van het koninklijk besluit van 27 januari 1953 betreffende de wedertewerkstelling van het Rijkspersoneel.

De voorkeurrechten verleend door de wetten van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 kunnen niet worden ingeroepen ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde ambten".

+

+

+

.../...

In zijn advies L.5269 heeft de Raad van State opgemerkt dat de betekenis van de in artikel 2 tot tweemaal toe gebruikte uitdrukking "inrichtingen voor hoger onderwijs" niet duidelijk is.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Minister bedoelt deze uitdrukking de inrichtingen die genoemd zijn in de wet van 22 oktober 1921 tot vaststelling van de lijst der hogere onderwijsinrichtingen, bedoeld onder 3° en 7° van artikel 56 bis der Grondwet.

Het eerste lid van het artikel ware dus als volgt te lezen :

"De leden van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmede gelijkgesteld personeel van de Staat die kunnen benoemd worden tot directeur-generaal of directeur van administratie zijn :

- de professoren en de docenten aan de hogere inrichtingen, genoemd in de wet van 22 oktober 1921 tot vaststelling van de lijst der hogere onderwijsinrichtingen bedoeld onder 3° en 7° van artikel 56 bis der Grondwet ... (voorts zoals in het ontwerp der Regering) ...

Het tweede lid in fine leze men als volgt :

"... de conservators, de werkleiders, de repetitors van de inrichtingen voor hoger onderwijs genoemd in de voormelde wet van 22 oktober 1921 en van de wetenschappelijke inrichtingen, de laboratoriumchefs en de diensthoofden van de wetenschappelijke instellingen".

+

+

+

.../...

Ten aanzien van de tweede voorwaarde, die in artikel 3 is gesteld, heeft de Raad van State in zijn advies L.5269 opgemerkt : "Tenzij men inzake diploma's strengere eisen wil stellen dan die welke het statuut van het Rijkspersoneel voor de toegang tot de eerste categorie stelt, moet, in dit artikel onder nr 2, het woord "universitaire" worden geschrapt".

De gemachtigde van de Minister heeft verklaard dat de Regering strengere diploma-eisen dan die van het statuut wil opleggen, hieraan toevoegend dat de uitdrukking "universitaire diploma's" betekent "wettelijke of wetenschappelijke einddiploma's uitgereikt door een universiteit of een daarmee gelijkgestelde inrichting".

De tekst van artikel 3, 2°, behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

+

+

+

In zijn advies L.5269 heeft de Raad van State opgemerkt: "In het opschrift ware het nuttig te preciseren dat het gaat om benoemingen bij "het hoofdbestuur van het Ministerie van Openbaar Onderwijs".

Zonder deze verduidelijking zou men kunnen geneigd zijn, uit het opschrift af te leiden dat degenen die een benoeming op grond van het ontworpen besluit verkrijgen, geen Rijksambtenaar in de zin van het statuut worden.

Les membres du personnel enseignant et scientifique de l'Etat ne sont pas soumis au statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937. Certains d'entre eux en sont expressément exclus par l'article 2 du statut. C'est le cas pour les membres du personnel scientifique des établissements d'enseignement supérieur et des établissements scientifiques, ainsi que pour les membres du personnel enseignant des établissements d'enseignement artistique, technique et colonial.

Pour les autres, la question a été controversée jusqu'au jour où un arrêt du Conseil d'Etat a décidé que l'enseignement n'était pas compris dans l'administration générale, telle que l'entend l'article 66, alinéa 2, de la Constitution.

Le statut du personnel enseignant de l'Etat est, en effet, réglé tantôt directement par la loi, tantôt en vertu des différentes lois organiques de cet enseignement (arrêts FREDERICQ et consorts, n° 417, du 30 juin 1950, et VANDEMOORTELE, n° 1527, du 26 avril 1952).

Le statut du 2 octobre 1937 n'étant pas applicable au personnel enseignant et scientifique, il s'ensuit que les membres de ce personnel ne peuvent passer dans le personnel des Ministères par la voie de la promotion, ni par celle du transfert. Ils ne peuvent y être admis que conformément à la procédure spéciale de l'article 18 du statut, devenue très rigoureuse depuis les modifications qui y ont été apportées par l'arrêté du Régent du 12 mai 1948.

Ni l'article 19 du statut ni l'arrêté du Régent du 3 mai 1948 fixant les conditions auxquelles peuvent être nommés agents de l'Etat au sens du statut, les agents et anciens agents de la Colonie, les membres de l'ordre judiciaire, etc ... ne font en effet mention des personnes que le projet concerne.

Le projet vise à permettre par une autre voie que celle prévue à l'article 18 la nomination à un nombre limité d'emplois prévus au Ministère de l'Instruction publique. Mais le Roi conservera, néanmoins, la faculté de recourir à l'article 18 du statut chaque fois qu'il jugera nécessaire, pour recruter le personnel de l'administration centrale du Ministère de l'Instruction publique, de faire appel à des membres du personnel enseignant, scientifique ou assimilé de l'Etat.

+

+ +

Le projet reprend un projet sur lequel la section de législation a été appelée à donner un avis le 28 juin 1956 sous le n° L. 5269/1.

A l'appui de la nouvelle demande d'avis, le Ministre déclare, dans la dépêche d'accompagnement, qu' "à la lecture de cet avis, il apparaît qu'il y a eu méprise sur les intentions du Gouvernement".

Le projet actuel ne diffère toutefois que légèrement du premier et ce dans la mesure seulement où le Gouvernement a estimé devoir suivre l'avis antérieur du Conseil d'Etat. Il ne renferme aucune disposition nouvelle.

+

Des déclarations faites par le fonctionnaire délégué au cours du premier examen auquel le Conseil d'Etat a procédé, il résultait que les nominations que le projet devait régir devaient "se faire sans préjudice aux règles de procédure prévues au statut des agents de l'Etat (articles 70 à 75)". (feuille de séance de la section de législation).

Des déclarations faites par le délégué du Ministre au cours du présent examen ainsi que des modifications apportées aux considérants, il ressort que : "le Gouvernement entend attribuer six emplois au maximum , parmi ceux énumérés dans le projet d'arrêté, aux membres du personnel visé à l'article 1er du projet d'arrêté, sans faire intervenir les règles ordinaires du statut".

Il en découle que la portée de l'article 1er, alinéa 1er, du projet est bien celle que le Conseil d'Etat en avait dégagée dans son avis L.5269, lorsqu'il déclarait :

"Tel qu'il est rédigé, l'article 1er permet de nommer à des emplois à l'administration centrale des membres du personnel enseignant, scientifique et assimilé de l'Etat, sans devoir vérifier au préalable si les fonctionnaires de l'administration centrale ne sont pas capables d'occuper l'emploi vacant".

Ainsi le Gouvernement entend par cet article déroger à des principes fondamentaux du statut des agents de l'Etat, telle que l'intervention du conseil de direction.

Le Conseil d'Etat estime que pour éviter toute hésitation quant à la portée du texte, la dérogation devrait s'énoncer plus explicitement. Il propose de compléter à cette fin l'alinéa 1er de l'article 1er par le texte suivant :

"Ces nominations ne sont pas soumises aux conditions déterminées par le statut des agents de l'Etat".

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 1er, il convient de rappeler que la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 sur la priorité aux emplois publics ne trouvera pas à s'appliquer en l'espèce. En effet, les candidats aux emplois que le projet concerne devront nécessairement occuper, au moment où ils se porteront candidats, un emploi dans un service de l'Etat, celui de l'enseignement. Partant, ils ne pourront plus invoquer le bénéfice de la loi sur les priorités, en raison de l'article 6, alinéa 1er (voir Conseil d'Etat, arrêts DEMORSY, n° 595, du 1er décembre 1950, et HUS, n° 1004, du 9 juillet 1951).

Les emplois visés sont en outre soustraits à l'application de la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 par l'arrêté royal du 21 mars 1921, pris en application de l'article 5, alinéa 2, de la dite loi. L'article 1er de cet arrêté dispose en effet que, "sauf exception expressément énoncée, les droits de préférence résultant des articles 4 et 5 ne peuvent être invoqués à l'égard des fonctions et emplois qui, par leur nature, sont normalement conférés par voie de promotion".

.../...

Les emplois dont le projet s'occupe sont certainement à ranger dans cette catégorie (arrêt VAN TICHELEN et consorts, n° 4397, du 28 juin 1955).

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que si la loi sur les droits de priorité était applicable en l'espèce, la disposition de l'article 1er, alinéa 2, du projet ne serait pas de nature à déroger à cette loi, puisqu'il ne peut y être dérogé que de la manière prévue à l'article 5 de la loi et pour les motifs qui y sont prévus.

Dès lors, si, malgré les observations faites ci-dessus, le Gouvernement désirait soustraire explicitement de l'application de la loi sur les droits de priorité les emplois visés au présent projet, le texte de l'alinéa 2 devrait être rédigé comme suit :

"Les nominations opérées par application du présent arrêté peuvent déroger à la priorité prévue à l'article 6, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 27 janvier 1953 relatif à la réaffectation des agents de l'Etat.

Les droits de préférence accordés par les lois des 3 août 1919 et 27 mai 1947 ne peuvent être invoqués à l'égard des fonctions visées à l'alinéa 1er".

+

+

+

.../...

En son avis L. 5269, le Conseil d'Etat a fait remarquer que le sens de l'expression "établissements d'enseignement supérieur", employée deux fois à l'article 2, ne pouvait être dégagé clairement.

Des déclarations faites par le délégué du Ministre, il ressort que par cette expression sont désignés les établissements énumérés par la loi du 22 octobre 1921 déterminant la liste des établissements d'enseignement supérieur visés aux 3° et 7° de l'article 56 bis de la Constitution.

Il conviendrait en conséquence de rédiger l'alinéa 1er de l'article comme suit :

"Les membres du personnel enseignant, scientifique et assimilé de l'Etat qui peuvent être nommés aux grades de directeur général ou de directeur d'administration sont :

- les professeurs et chargés de cours des établissements supérieurs visés par la loi du 22 octobre 1921 déterminant la liste des établissements d'enseignement supérieur visés aux 3° et 7° de l'article 56 bis de la Constitution ... (comme au projet) ...

L'alinéa 2 in fine devrait de plus être formulé comme suit :

" ... les conservateurs, les chefs de travaux, les répétiteurs des établissements d'enseignement supérieur visés à la loi du 22 octobre 1921 visée ci-dessus et des établissements scientifiques, les chefs de laboratoire et les chefs de service des établissements scientifiques".

En ce qui concerne la deuxième condition imposée à l'article 3, le Conseil d'Etat a observé en son avis L. 5269 que, "à moins qu'on n'entende imposer des conditions de diplômes plus sévères que celles prévues au statut des agents de l'Etat pour l'accès à la première catégorie, il convient de supprimer le terme "universitaire" au 2°".

Le délégué du Ministre a déclaré que le Gouvernement veut imposer des conditions de diplôme plus sévères que celles prévues au statut, ajoutant que l'expression "diplômes universitaires" signifie "les diplômes légaux ou scientifiques de fin d'études délivrés par une université ou un établissement assimilé à une université"

Le texte de l'article 3, 2°, devrait dès lors être adapté en ce sens.

+

+ +

Le Conseil d'Etat a observé en son avis L.5269 que "dans l'intitulé, il serait utile de préciser que le projet concerne des nominations à l'administration centrale du Ministère de l'Instruction publique".

A défaut de cette précision on pourrait être tenté de déduire de l'intitulé que les personnes qui feront l'objet d'une nomination en vertu de l'arrêté dont projet n'acquerront pas la qualité d'agent de l'Etat au sens du statut.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs:

raadshoor van State, voorzitter
conseiller d'Etat, président

H. BUCH,
G. VAN BUNNEN,

raadshoren van State,
conseillers d'Etat,

F. DUCHENE,

bijzitters van de af-
deling wetgeving,
assesseurs de la sec-
tion de législation,

F. VAN GOETHEM,

R. DECKMYN,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht
van de H. LEPAGE. Het verslag
werd uitgebracht door de H.
DEBAEDTS, substituant.

La concordance entre la
version néerlandaise et la ver-
sion française a été vérifiée
sous le contrôle de M. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par
M. DEBAEDTS, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) R. DECKMYN.

(get.) F. LEPAGE.