18. MAA 1963

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 17e januari 1963 door de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende organiek reglement van de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen" , heeft de 14e februari 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale et de la Culture, le 17 janvier 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant règlement organique de l'Institut supérieur de commerce de l'Etat à Anvers", a donné le 14 février 1963 l'avis suivant :

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-koninklijk besluit heeft tot doel aan de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen een organiek reglement te verlenen dat uitgaat van het algemeen reglement voor de Rijksuniversiteiten, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 3 oktober 1953. De bedoeling van de Regering is neergelegd in de aanhef van het ontwerp, die zegt "dat het van belang is deze Hogeschool een organisatie te geven die beantwoordt aan de zending van een hoger onderwijsinrichting". Voorts vermeldt de aanhef ook een "beslissing van 5 april 1956, waarbij de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen gehecht wordt aan het bestuur van het hoger onderwijs".

Het Instituut vindt zijn oorsprong in een koninklijk besluit van 29 oktober 1852 dat te Antwerpen, door de samenwerking tussen Regering en gemeentebestuur, een handelshogeschool heeft opgericht voor het bijzonder onderwijs van de theoretische en toegepaste handelswetenschappen (artikel 1). Dat koninklijk besluit gelastte de Minister in overleg met het gemeentebestuur van Antwerpen de nodige maatregelen te nemen voor de organisatie van de instelling (artikel 2).

De wet van 26 februari 1923 betreffende de wettige erkenning van het Hoger Handelsgesticht van Antwerpen heeft aan die instelling een wettelijk statuut verleend. Artikel 1 van die wet bepaalt : "Er wordt te Antwerpen, onder de benaming van Hoger Handelsgesticht van Antwerpen, een bijzondere hogere school voor het onderwijs van theoretische en toegepaste handelswetenschappen opgericht".

.../...

Deze school wordt ingericht naar luid van de voorschriften van het organiek koninklijk besluit van 29 oktober 1852 en van de ministeriële besluiten, later genomen overeenkomstig dat besluit, onder voorbehoud van de wijzigingen daaraan hierna toegebracht".

Luidens artikel 5 van dezelfde wet moest een koninklijk besluit in een organieke verordening de bestaande ministeriële besluiten betreffende de inrichting van het gesticht verzamelen en een aantal andere punten vaststellen.

Artikel 6 verleende aan de leden van het onderwijzend personeel het emeritaat dat professoren van het hoger onderwijs genieten.

Zoals blijkt uit de hiernavolgende passussen uit de parlementaire voorbereiding van de wet, was de wettelijke erkenning van het Instituut in hoofdzaak gemotiveerd door het hoge peil van het gegeven onderwijs en door de zorg om de instelling een wettelijk statuut te verlenen als dat van de Rijkslandbouwhogeschool te Gembloux en de Rijksveeartsenijschool te Kuregem.

"Deze beschouwingen volstaan, denken wij, aldus de toelichting bij het wetsvoorstel, om te bewijzen dat, zoveel door de bedoeling gekoesterd bij zijn oprichting, door het doel dat het zich gesteld en gemakkelijk bereikt heeft, als door zijn inrichting en het programma der leergangen, het Handelsgesticht van Antwerpen een instelling van hoger onderwijs is ...

.../...

Het schijnt dus wel dat, zonder te streven naar de overigens onjuiste benaming van "Handelsuniversiteit", welke voorkomt in de studiën die aan zijn stichting voorafgingen, het toch verdient ten minste gerangschikt te worden in de klasse bijzondere scholen voor hoger onderwijs. De inrichting van ons onderwijs geeft ons twee andere voorbeelden van soortgelijke instellingen : het Landbouwinstituut van de Staat te Gembloers en de Veeartsenijschool te Curegem. Beide scholen hebben hun wettelijk statuut.

Zo iets bestaat niet voor Antwerpen ; het Handelsgesticht is "wettelijk" onbekend. Het onderhavig voorstel heeft enkel ten doel, deze onverdiende ongunst te doen ophouden door een soortgelijk stelsel toe te passen als voor de scholen van Gembloers en Cureghem" (Kamer, zitting 1921-1922, Gedr. St. nr 364).

Het namens de Kamercommissie uitgebrachte verslag zegt :

"Het Hoger Handelsgesticht te Antwerpen ... is onbetwistbaar een inrichting van hoger onderwijs ...

... Het gesticht van Antwerpen dient voor een bijzonder hoger onderwijs, en als dusdanig valt zijn aangeduide plaats binnen het gebied van het vakonderwijs dat afhangt van het Departement van Nijverheid en Arbeid (Kamer, zitting 1922-1923, Gedr. St. nr 84).

.../...

Zij die het ontwerp indienden, en verslag uitbrachten in de Kamer, hebben er genoegzaam op gewezen, aldus de verslaggever van de Senaatscommissie voor nijverheid en arbeid, én door het leerprogramma, én door de eisen gesteld aan de inkomende leerlingen, hoe dit Instituut beantwoordt aan hetgeen wij in België noemen het hoger onderwijs. Zo is het dan ook niet meer dan billijk dat bij het Ministerie van Nijverheid en Arbeid dit Instituut, als speciale school voor hoger beroepsonderwijs, op gelijke voet worde gesteld met het Landbouwinstituut van de Staat te Gembloers en de Veeartsenijschool te Cureghem bij het Ministerie van Landbouw" (Senaat, zitting 1922-1923, Gedr.St., nr 62).

Het Instituut te Antwerpen moge dan tot het hoger onderwijs behoren, het ressorteert niet onder het universitair of daarmede gelijkgesteld onderwijs. Anders dan de inrichtingen van Gembloux en Kuregem is het in artikel 37 van de gecoördineerde wetten op het toekennen van de academische graden en het programma der universitaire examens niet vermeld onder de "met de universiteiten gelijkgestelde" inrichtingen.

Tot welk onderwijs behoort het dan ? Ongetwijfeld tot het technisch onderwijs. Artikel 1 van de wet van 1 juli 1952 tot regeling der organisatie van het Rijkstechnisch onderwijs en tot instelling van een Hoge Raad

.../...

voor het technisch onderwijs bepaalde in dit opzicht reeds : "Het technisch onderwijs door de Staat ingericht en beheerd ... omvat volgende scholen en cursussen :

A. Scholen met volledig leerplan:

...

5° Gequalificeerde handelsscholen : handelshogescholen ; ...".

Hoofddoel van die wet was, een wettelijk statuut te verlenen aan de Rijkstechnische scholen die niet bij een wet waren opgericht. De parlementaire voorbereiding vermeldt uitdrukkelijk de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen onder de Rijksinrichtingen die onder het technisch onderwijs ressorteren, zoals blijkt uit de volgende citaten :

"Enkel drie technische scholen van de Staat werden bij een wet opgericht ... ; het gaat hier om :

- de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen ;
- de Rijksnijverheidsschool te Gent ;
- het Rijksvakmuseum te Morlanwelz" (Memorie van toelichting, Kamer, Zitting, 1950-1951, Gedr. St. nr 360).

.../...

"L'article 17 de la Constitution dit que l'enseignement public donné aux frais de l'Etat doit être organisé par la loi ; c'est en vertu de cette prescription que plusieurs institutions techniques de l'Etat - L'Institut supérieur de commerce à Anvers en 1923, l'Ecole industrielle de l'Etat à Gand, le Musée professionnel de l'Etat à Morlanwelz en 1924 - ont été créées par une loi particulière" (Verklaring van de heer HARMEL, Minister van Openbaar Onderwijs, Parl. Hand., Kamer, vergadering van 26 maart 1952, blz. 13).

Behalve haar artikel 7 is de wet van 1 juli 1952 opgeheven door artikel 74, 6°, van de wet van 29 juli 1953 tot regeling van het technisch onderwijs. Die wet bevestigt impliciet het karakter van het onderwijs waartoe de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen tot dusver behoorde. Artikel 74, 3°, van die wet heft de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 van de wet van 26 februari 1923 betreffende de wettige erkenning van het Hoger Handelsgesticht van Antwerpen op, en laat alleen artikel 6 bestaan, dat betrekking heeft op het emeritaat van de leraren. Luidens artikel 75 van dezelfde wet zal die opheffingsbepaling eerst in werking treden op de door de Koning te bepalen datum. Het ontwerp-besluit bepaalt die datum : hij moet samenvallen met die waarop het besluit in werking treedt.

Uit dit alles volgt, dat de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen, die reeds vroeger onder het technisch onderwijs ressorteerde, voortaan zal vallen onder de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs, die, behalve wat het emeritaat van de leraren betreft, in de plaats zullen komen van de wet van 26 februari 1923, en dit vanaf de door de Koning te bepalen datum.

/

De gemachtigde ambtenaar heeft aan de Raad van State verklaard dat, waar de wet van 26 februari 1923 het Instituut een statuut van inrichting voor hoger onderwijs had verleend als dat van de Rijksinrichtingen te Gembloux en te Kuregem, de latere evolutie werd gekenmerkt door een geleidelijke aftakeling van dat statuut. Het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van organiek reglement is, volgens hem, een stap om de toestand recht zetten; in het kader van de wetten die de instelling beheersen, beschikt deze over een organisatie naar het model van de Rijksuniversiteiten, juist zoals de koninklijke besluiten van 6 juli 1962 een zodanige organisatie hebben gegeven aan de Rijksveeartsenijschool te Kuregem en aan de Rijkslandbouwhogescholen. Dit is dan opnieuw de gelijkheidsverhouding die reeds werd gezocht en tot uiting gebracht ten tijde van de wet van 1923.

Zoals hierboven reeds is gezegd, heeft de wetgever van 1923 de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen weliswaar het reeds aan de inrichtingen van Gembloux en Kuregem gegeven wettelijk statuut, maar niet het statuut van een universiteit willen verlenen, ofschoon die school wegens de hoedanigheid van het verstrekte onderwijs moet worden beschouwd als een speciale inrichting voor hoger onderwijs.

Hoger onderwijs is niet noodzakelijk universitair onderwijs. Het kan ook technisch onderwijs zijn, en uit hetgeen voorafgaat blijkt, dat dit het geval is met het onderwijs van het Instituut. Alleen een bijzondere wetsbepaling zou hierin verandering kunnen

.../...

brengen en het onderwijs aan dat Instituut met universitair onderwijs gelijkstellen. Zolang die wet er niet is, blijft het door het Instituut gegeven onderwijs tot het hoger technisch onderwijs behoren.

Luidens artikel 25 van de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs kan de Koning weliswaar, in het kader van de algemene bepalingen van die wetten, de organisatie en de werking van de Rijksinrichtingen, de reglementen der verschillende onderwijstakken en de regelen voor de benoeming van het personeel dier inrichtingen bepalen, maar men kan zich afvragen of de geest van die wetten niet wordt miskend en of geen verwarring wordt gesticht door de "toestand recht te zetten" bij wege van een reglement dat op de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen mutatis mutandis de voor de Rijksuniversiteiten geldende organisatieregelen toepast, terwijl dat Instituut toch niet met de universiteiten is gelijkgesteld.

\+

\+ \+

De Raad van State stelt voor, het ontwerp met inachtneming van het hier opgemerkte te herzien.

Het is de vraag of het advies van de bestuurscommissie van het Instituut nog vóór het tot stand komen van het ontwerp-koninklijk besluit dat zijn organiek reglement vaststelt, moet worden ingewonnen.

.../...

In de aanhef van het ontwerp worden onder meer als rechtsgrond aangehaald én de wet van 26 februari 1923 betreffende de wettige erkenning van het Hoger Handelsgesticht van Antwerpen, én de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs.

Er is reeds gezegd dat de wet van 1923 van kracht zal blijven tot ze door de Koning wordt opgeheven en dat die opheffing met het onderhavige ontwerp-besluit een feit wordt, behalve voor artikel 6 van de wet, dat betrekking heeft op het emeritaat.

De wet van 26 februari 1923 bepaalt dat het Instituut een bestuurscommissie ("raad van beheer") (artikel 2) heeft en hoe zij is samengesteld (artikel 3). Zij stelt ook dat die commissie haar advies moet geven, vooraleer de bestuurder, de leraars en docenten en de leden van het bestuurlijk personeel worden benoemd (artikel 4).

Artikel 15 van de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs, gewijzigd bij de wet van 1 maart 1958, bepaalt van zijn kant, dat iedere inrichting een bestuurscommissie heeft, samengesteld overeenkomstig artikel 27, wat de Rijksinrichtingen betreft, en dat die commissie vooraf gehoord wordt over het organiek reglement.

.../...

Het is zonder meer duidelijk, dat de wet van 1923 niet eist dat het advies van de commissie wordt ingewonnen over ontwerpen van organiek reglement voor het Instituut, terwijl dit wel het geval is met artikel 15 van de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs.

Vandaar het hier behandelde probleem.

De administratie meent, dat zij het advies van de bestuurscommissie van het Instituut over dit ontwerp niet hoeft in te winnen. Er hoefde volgens haar geen raadpleging te zijn, want het advies van de huidige bestuurscommissie, die met toepassing van de wet van 1923 is samengesteld, is door die wet niet opgelegd, en advies van de nieuwe, overeenkomstig de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs samen te stellen bestuurscommissie is onmogelijk, omdat die commissie niet bestaat en ook op het tijdstip waarop de wet van 1923 opgeheven en het nieuw organiek reglement van kracht zal worden, nog niet zal bestaan.

Deze opvatting van de administratieves betwistbaar. Zij had, in plaats van te werk te gaan zoals zij heeft gedaan, het volgende kunnen doen :

1° de wet van 26 februari 1923 opheffen ;

2° een bestuurscommissie samenstellen overeenkomstig de bepalingen van de nieuwe wetgeving en het advies van die commissie over het ontwerp van organiek reglement inwinnen;

3° vervolgens dit reglement vaststellen.

Zodoende zou de continuïteit bij de overgang van de ene wetgeving naar de andere niet onderbroken geweest zijn, want het huidige organiek reglement van het Instituut (koninklijk besluit van 10 maart 1924 dat achteraf is gewijzigd) zou, ondanks de opheffing van de wet van 1923, geldig gebleven zijn tot bij de inwerkingtreding van het ontwerp-organiek reglement, in zover dit geen met de nieuwe wetgeving onbestaanbare bepalingen bevatte.

.../...

Op die wijze zou het Instituut anderdeels de waarborg hebben gehad, dat zijn bestuurscommissie werd geraadpleegd, zoals de wetgever van de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs voorschrijft.

In zover het een nieuw organiek reglement uitvaardigt ter vervanging van het huidige en van de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 april 1958 houdende vaststelling van de voorwaarden tot aanwerving en tot bevordering van het onderwijzend personeel van de Rijkshandelshogeschool te Antwerpen, steunt het ontwerp natuurlijk op de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs en niet op de wet van 26 februari 1923, die bij de inwerkingtreding van het ontwerp-besluit zal worden opgeheven. Die gecoördineerde wetten vormen één geheel : men kan zich niet tegelijk beroepen op die wetten om een nieuw organiek reglement vast te stellen en op de andere wet om het aan de waarborg van de door evengenoemde wetten opgelegde adviesprocedure te onttrekken.

Hieruit volgt dat de bestuurscommissie van het Instituut haar advies moet geven opdat het ontwerp van koninklijk besluit op regelmatige wijze tot stand kan komen.

Men zou nochtans kunnen aannemen dat de huidige, en niet de overeenkomstig de nieuwe wetgeving op te richten com issie, het door die wetgeving opgelegde advies op geldige wijze zou kunnen geven.

.../...

Luidens artikel 3, eerste lid, van de wet van 26 februari 1923 bestaat de bestuurscommissie uit de burgemeester van de stad Antwerpen, die van rechtswege lid is, en zes leden , waarvan er drie bij koninklijk besluit en drie door de gemeenteraad worden benoemd. Zij wordt voorgezeten door de burgemeester van de stad Antwerpen. De gouverneur van de provincie Antwerpen wordt op de hoogte gesteld van alle bijeenkomsten van de bestuurscommissie. Hij kan zelf de bijeenroeping ervan bevelen en zit de vergadering met medebeslissende stem voor telkens als hij ze bijwoont.

Luidens artikel 27 van de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs telt de bestuurscommissie ten minste vijf leden, benoemd door de Minister van Openbaar Onderwijs. Meer dan de helft daarvan moet "met bevoegdheid het economisch en sociaal leven van de streek vertegenwoordigen". De commissie kiest haar voorzitter uit haar leden.

Uit de vergelijking van beide artikelen mag worden afgeleid, dat de samenstelling van de bestaande commissie voldoende op die van de nieuwe gelijkt opdat deze representatief genoeg kan worden geacht voor de belangen welke de wetgever door het voorschrijven van een adviesprocedure heeft willen beschermen.

De raadpleging van de bestaande commissie levert geen moeilijkheden op, terwijl er wel gevaar is dat de noodzaak er eerst een nieuwe op te richten en te raadplegen tot vertraging zal leiden.

\+

\+ \+

De departementale syndicale raad van advies heeft advies uitgebracht over het ontwerp-besluit. Mocht of moest hij dat doen ?

Het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten vindt, luidens zijn artikel 1, 3°, toepassing op "het personeel van de Rijksonderwijsinrichtingen, met uitzondering van het onderwijzend personeel der Rijksuniversiteiten, der Rijksveeartsenijscholen en der Rijkslandbouwhogescholen". De Rijkshandelshogeschool te Antwerpen valt dus onder dat besluit.

Artikel 4 van hetzelfde besluit bepaalt :

"Worden opgericht :

1° bij de Eerste Minister, een algemene syndicale raad van advies ;

2° in elk Ministerie evenals in elke instelling van openbaar nut als bedoeld bij artikel 1, 9°, met ten minste honderd personeelsleden, een syndicale raad van advies;

3° per dienst of groep van diensten met ten minste vijfentwintig personeelsleden, een personeelsraad.

...".

.../...

Bij het Instituut is geen personeelsraad opgericht. Dit verklaart waarom, krachtens artikel 6 van evengenoemd besluit, alleen het advies van de departementale syndicale raad van advies is ingewonnen.

Ten aanzien van de bevoegdheid van de syndicale lichamen bepaalt artikel 7 van het besluit van 20 juni 1955 :

"...

§ 2. De syndicale raad van advies doet uitspraak over elk voorstel als bedoeld in artikel 6, wanneer het betrekking heeft op het ganse personeel of op een gedeelte van het personeel horend onder het Ministerie of de instelling van openbaar nut, waarbij hij is ingesteld.

...

§ 3. De personeelsraad dient van advies over elk in artikel 6 bedoeld voorstel, wanneer dit voorstel het ganse personeel of een gedeelte van het personeel van de dienst of van een groep diensten, waarvoor hij opgericht is, aanbelangt.

§ 4. De personeelsraden vervullen de functies toegekend aan de comité's voor veiligheid en gezondheid, ingesteld bij het algemeen reglement op de arbeidsbescherming.

.../...

§ 5. ... De bevoegdheid van een syndicale raad van advies sluit deze van de personeelsraden uit".

Uit wat voorafgaat, en vooral uit het hiervoren aangehaalde artikel 4 blijkt , dat de administratie, wanneer er, in de zin van dit artikel , een "dienst van ten minste vijfentwintig personeelsleden" voorhanden is, een personeelsraad niet alleen mag maar moet oprichten.

Moet het Instituut te Antwerpen geacht worden een zodanige dienst te zijn, dan behoort het een personeelsraad te krijgen en diens advies in te winnen over het ontwerp-organiek reglement, dat klaarblijkelijk en uitsluitend betrekking heeft op het ganse personeel of op een gedeelte van het personeel van de dienst waarvoor die raad is opgericht.

Dit is een substantieel vormvereiste, dat een waarborg is voor dat personeel en behoort te worden in achtgenomen, ongeacht de moeilijkheden welke met de inwerkingstelling van die waarborg gemoeid kunnen zijn.

Een precedent hiervoor is te vinden in het koninklijk besluit van 27 juli 1962 tot vaststelling van het organiek kader van het wetenschappelijk personeel, het administratief personeel en het meesters-, vak- en dienstpersoneel van de Rijksuniversiteit te Gent, waarvan de aanhef uitdrukkelijk verwijst naar "het advies van de personeelsraad van de Rijksuniversiteit te Gent".

.../...

Bij de samenstelling van een personeelsraad kan een moeilijkheid rijzen in een periode die tussen twee syndicale verkiezingen valt. Die moeilijkheid kan echter worden ondervangen door analoge toepassing van artikel 34 van het syndicaal statuut, dat bepaalt : "Wanneer wordt overgegaan tot de oprichting van een of meer diensten waarvan het personeel aan onderhavig besluit onderworpen is, duiden de in de overeenstemmende syndicale raad van advies vertegenwoordigde syndicale organisaties in gemeen overleg de gewone en de plaatsvervangende leden aan, die geroepen zijn om het personeel van de nieuwe dienst of de nieuwe diensten in de raden te vertegenwoordigen".

Ook mag worden aangenomen dat het advies van de syndicale raad van advies, hetwelk de administratie over het onderhavige ontwerp heeft ingewonnen, geacht moet worden te volstaan zolang de personeelsraad van het Instituut niet is gevormd, en dit voor zover er dringende behoefte is aan onmiddellijke inwerkingstelling van het ontwerp-organiek reglement.

Dit neemt uiteraard niet weg, dat de administratie verplicht blijft zo haast mogelijk een personeelsraad op te richten indien de daarvoor gestelde voorwaarden voorhanden zijn.

Le projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'Etat a pour but de doter l'Institut supérieur de commerce de l'Etat à Anvers d'un règlement organique s'inspirant du règlement général des universités de l'Etat, établi par l'arrêté royal du 3 octobre 1953. L'intention du Gouvernement se trouve exprimée dans le préambule du projet où il est noté "qu'il importe de doter cet Institut d'une organisation répondant à la mission d'un établissement d'enseignement supérieur". Par ailleurs, le préambule fait également état d'une "décision du 5 avril 1956 rattachant l'Institut supérieur de commerce de l'Etat à Anvers à l'administration de l'enseignement supérieur".

L'Institut trouve son origine dans un arrêté royal du 29 octobre 1852 qui a créé à Anvers, "par le concours du Gouvernement et de l'administration communale, un Institut supérieur de commerce, pour l'enseignement spécial des sciences commerciales théoriques et appliquées" (article 1er). Cet arrêté royal chargeait le Ministre de "prendre, de concert avec l'administration communale d'Anvers, les mesures nécessaires pour l'organisation de l'établissement" (article 2).

La loi du 26 février 1923 relative à la reconnaissance légale de l'Institut supérieur de commerce d'Anvers a conféré à cet établissement un statut légal. L'article 1er de cette loi dispose comme suit :

.../...

"Il est créé à Anvers, sous le nom d'Institut supérieur de commerce d'Anvers, une école spéciale supérieure pour l'enseignement des sciences commerciales, théoriques et appliquées.

Cet établissement est organisé selon les prescriptions de l'arrêté royal organique du 29 octobre 1852 et des arrêtés ministériels pris dans la suite conformément à cet arrêté, sous réserve des modifications y apportées ci-après".

Aux termes de l'article 5 de la même loi, un arrêté royal devait codifier, en un règlement organique, les décisions ministérielles existantes, relatives à l'organisation de l'Institut, et déterminer une série d'autres points.

L'article 6 accordait aux membres du personnel enseignant le bénéfice de l'éméritat dont jouissaient les professeurs de l'enseignement supérieur.

Ainsi qu'en témoignent les passages ci-après reproduits des travaux préparatoires de la loi, la reconnaissance légale de l'Institut était principalement motivée par le haut niveau de son enseignement et par le souci de donner à l'établissement un statut légal analogue à celui de l'Institut agronomique de l'Etat à Gembloux et de l'Ecole de médecine vétérinaire de Cureghem.

.../...

"Ces considérations, lit-on dans les développements de la proposition de loi, suffisent, pensons-nous, à démontrer que, tant par l'intention qui a présidé à sa fondation, par le but qu'il s'est assigné et qu'il a largement atteint, que par son organisation et le programme de ses cours, l'Institut de commerce d'Anvers est un établissement d'enseignement supérieur ...

Il semble donc bien que, tout en n'ambitionnant pas la dénomination, d'ailleurs impropre, d'"Université commerciale", qui figure dans les travaux préalables à sa création, il mérite tout au moins d'être rangé dans la catégorie des écoles spéciales d'enseignement supérieur. L'organisation de notre enseignement nous offre deux autres exemples d'établissements de ce genre : l'Institut agricole de l'Etat à Gembloux et l'Ecole vétérinaire de Cureghem. Or, l'une et l'autre de ces écoles ont un statut légal.

Rien de pareil n'existe pour Anvers; l'Institut de commerce est "légalement" ignoré. La présente proposition n'a d'autre objet que de faire cesser cette défaveur imméritée, en lui assurant un régime identique à celui qui est appliqué à Gembloux et à Cureghem"(Chambre, sess. 1921-1922, Doc. n° 364).

Selon le rapport fait au nom de la commission de la Chambre :

.../...

"L'Institut supérieur de commerce d'Anvers .... est indiscutablement un établissement d'enseignement supérieur ...

L'Institut d'Anvers s'occupe d'enseignement supérieur spécial et à ce titre, sa place demeure marquée dans le ressort de l'enseignement professionnel qui dépend du Département de l'Industrie et du Travail (Chambre, sess. 1922-1923, Doc. n° 84).

Les auteurs de la proposition et le rapporteur de la Commission centrale ont prouvé à suffisance, écrit le rapporteur de la Commission de l'Industrie et du Travail au Sénat, que le programme des cours et les conditions d'admission des élèves de cet institut font de celui-ci un établissement d'enseignement supérieur. Il est donc équitable qu'au Ministère de l'Industrie et du Travail, cet institut soit placé sur le même pied, au titre d'école spéciale d'enseignement supérieur professionnel, que l'Institut agronomique de l'Etat de Gembloux et l'Ecole vétérinaire de Cureghem, rattachés au Ministre de l'Agriculture" (Sénat, sess. 1922-1923, Doc. n° 62).

Si l'Institut d'Anvers se rattache à l'enseignement supérieur, il ne relève cependant pas de l'enseignement universitaire ou de l'enseignement qui y est assimilé. En effet, contrairement aux établissements de Gembloux et de Cureghem, il ne figure pas dans l'article 37 des lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, parmi les établissements "assimilés aux universités".

A quel enseignement, dès lors, se rattache-t-il ? Incontestablement à l'enseignement technique. Déjà la loi du 1er juillet 1952 réglant l'organisation de l'enseignement technique de l'Etat et instituant un Conseil supérieur de l'enseignement technique disposait à cet égard, en son article 1er, que "l'enseignement technique institué et administré par l'Etat ... comprend les écoles et cours suivants :

A. Ecoles de plein exercice :

...

5° Ecoles de commerce qualifiées : Instituts supérieurs de commerce ; ... ".

Cette loi avait principalement pour but de donner une base légal aux écoles techniques de l'Etat qui n'avaient pas été créées par une loi. Les travaux préparatoires mentionnent expressément l'Institut supérieur de commerce d'Anvers parmi les établissements d'Etat relevant de l'enseignement technique, ainsi qu'il résulte des citations suivantes :

"Seules trois écoles techniques de l'Etat ont été créées par une loi ... Il s'agit :
- de l'Institut supérieur de commerce de l'Etat, à Anvers;
- de l'Ecole industrielle de l'Etat, à Gand;
- du Musée professionnel de l'Etat, à Morlanwelz"
(Exposé des motifs, Chambre, sess. 1950-1951, Doc. n° 360).

.../...

"L'article 17 de la Constitution dit que l'enseignement public donné aux frais de l'Etat doit être organisé par la loi; c'est en vertu de cette prescription que plusieurs institutions techniques de l'Etat - l'Institut supérieur de commerce à Anvers en 1923, l'Ecole industrielle de l'Etat à Gand, le Musée professionnel de l'Etat à Morlamwelz en 1924 - ont été créées par une loi particulière" (Déclaration de M. HARMEL, Ministre de l'Instruction publique, Ann. parl. , Chambre, séance du 26 mars 1952, p. 13).

A l'exception de son article 7, la loi du 1er juillet 1952 fut abrogée par l'article 74, 6°, de la loi du 29 juillet 1953 organique de l'enseignement technique. Cette loi confirme implicitement le caractère de l'enseignement auquel l'Institut ... d'Anvers se rattachait jusqu'alors. En effet, l'article 74, 3°, de cette loi abroge les articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de la loi du 26 février 1923 relative à la reconnaissance légale de l'Institut supérieur de commerce d'Anvers, laissant exclusivement subsister l'article 6 relatif à l'émérita t des professeurs. Toutefois, aux termes de l'article 75 de la même loi, cette disposition abrogatoire n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par le Roi. Cette date est déterminée par l'arrêté en projet : elle doit coïncider avec la date d'entrée en vigueur de celui-ci.

Il résulte de ce qui précède que l'Institut supérieur de commerce d'Anvers, qui antérieurement déjà relevait de l'enseignement technique, sera

désormais régi par les lois coordonnées sur l'enseignement technique, lesquelles se substitueront, sauf en ce qui concerne l'éméritat des professeurs, à la loi du 26 février 1923, et ce à partir de la date que le Roi fixera.

Le fonctionnaire délégué a exposé au Conseil d'Etat que, tandis que la loi du 26 février 1923 avait donné à l'Institut un statut d'établissement d'enseignement supérieur, analogue à celui des établissements d'Etat de Gembloux et de Cureghem, l'évolution ultérieure a été marquée par une détérioration progressive de ce statut . Le projet de règlement organique soumis actuellement au Conseil d'Etat constitue, selon lui, une étape en vue de redresser la situation; dans le cadre des lois régissant l'institution, l'établissement est doté d'une organisation inspirée de celle des Universités de l'Etat, exactement comme les arrêtés royaux du 6 juillet 1962 ont donné une telle organisation à l'Ecole de médecine vétérinaire de Cureghem et aux Instituts agronomiques . Ainsi se retrouve l'identification déjà recherchée et exprimée lors de la loi de 1923.

Comme il a été dit précédemment, si le législateur de 1923 a voulu donner à l'Institut supérieur de commerce d'Anvers le statut légal dont jouissaient déjà les établissements de Gembloux et de Cureghem, il n'a pas entendu pour autant lui conférer un statut universitaire, bien que la qualité de son enseignement doive le faire considérer comme un établissement d'enseignement supérieur de caractère spécial.

Un enseignement supérieur n'est pas nécessairement un enseignement universitaire. Il peut être un enseignement technique. Et tel est le cas de l'enseignement donné par l'Institut, ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent. Seule une disposition législative spéciale pourrait modifier cet état de choses et assimiler l'enseignement de cet Institut à un enseignement universitaire. Tant que cette loi n'est pas intervenue, son enseignement demeure rattaché à l'enseignement supérieur technique.

Sans doute, aux termes de l'article 25 des lois coordonnées sur l'enseignement technique, le Roi peut-il, dans le cadre des dispositions générales de ces lois, déterminer l'organisation et le fonctionnement des établissements de l'Etat, arrêter les règlements des divers enseignements ainsi que les modalités de nomination des membres du personnel de ces établissements, mais on peut se demander si ce ne serait pas méconnaître l'esprit de ces lois et créer la confusion que de "redresser la situation" par la voie d'un règlement, appliquant à l'Institut supérieur de commerce d'Anvers mutatis mutandis les règles d'organisation propres aux universités de l'Etat, alors que cet institut n'est pas assimilé aux universités.

Le Conseil d'Etat suggère de revoir le projet en tenant compte de cette observation.

\+

\+ \+

Le problème se pose de savoir s'il faut recueillir l'avis de la commission administrative de l'Institut avant que ne soit pris l'arrêté royal projeté, qui établit son règlement organique.

Le préambule du projet invoque, notamment, comme fondement légal, à la fois la loi du 26 février 1923 relative à la reconnaissance légale de l'Institut supérieur de commerce d'Anvers et les lois coordonnées sur l'enseignement technique.

On sait que la loi de 1923 restera en vigueur jusqu'à son abrogation par le Roi et que cette abrogation est réalisée par le présent projet , à l'exception de l'article 6 de cette loi,relatif à l'éméritat.

La loi du 26 février 1923 dispose que l'Institut comporte une commission administrative (article 2) et en fixe la composition (article 3). Elle prévoit également que cette commission doit donner son avis, préalablement à la nomination du directeur, des professeurs, des chargés de cours et des membres du personnel administratif (article 4).

L'article 15 des lois coordonnées sur l'enseignement technique, modifié par la loi du 1er mars 1958, dispose de son côté que chaque établissement est pourvu d'une commission administrative composée conformément à l'article 27, en ce qui concerne les établissements de l'Etat,et que cette commission émet un avis préalable sur le règlement organique.

.../...

On observera immédiatement que la loi de 1923 n'impose pas de recueillir l'avis de la commission sur les projets de règlement organique de l'Institut, alors que l'article 15 des lois coordonnées sur l'enseignement technique le fait. C'est ce qui soulève le problème ici examiné.

L'administration estime qu'elle n'est pas tenue de consulter la commission administrative de l'Institut sur le présent projet. Selon elle, le présent projet ne doit être précédé d'aucune consultation, celle de la commission administrative actuelle composée en application de la loi de 1923 n'étant pas imposée par cette loi et celle de la commission administrative nouvelle composée conformément aux lois coordonnées sur l'enseignement technique étant impossible, parce que cette dernière commission n'existe pas et n'existera toujours pas au moment où, simultanément, la loi de 1923 sera abrogée et le nouveau règlement organique entrera en vigueur.

Cette manière de voir de l'administration est discutable. En effet, au lieu de procéder comme elle l'a fait, elle aurait pu procéder de la manière suivante :

1° abroger la loi du 26 février 1923;

2° former une commission administrative conforme aux dispositions de la législation nouvelle et recueillir l'avis de cette commission sur le projet de règlement organique;

3° prendre ensuite ce règlement.

.../...

Cette manière de procéder n'aurait pas créé de solution de continuité dans le passage d'une législation à l'autre, car, malgré l'abrogation de la loi de 1923, le règlement organique actuel de l'Institut (arrêté royal du 10 mars 1924 ultérieurement modifié) serait resté valable jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement organique projeté, dans la mesure où il n'aurait pas contenu de dispositions incompatibles avec la législation nouvelle.

Cette manière de procéder aurait, d'autre part, assuré à l'Institut la garantie que constitue pour lui la consultation de sa commission administrative, garantie voulue par le législateur des lois coordonnées sur l'enseignement technique.

En tant qu'il édicte un règlement organique nouveau destiné à remplacer le règlement organique actuel, ainsi que les dispositions de l'arrêté royal du 12 avril 1958 fixant les conditions de recrutement et de promotion du personnel enseignant de l'Institut supérieur de commerce de l'Etat à Anvers, le projet se fonde évidemment sur les lois coordonnées sur l'enseignement technique et non sur la loi du 26 février 1923, qui sera abrogée à la date de son entrée en vigueur. Ces lois coordonnées forment un tout : on ne peut à la fois invoquer ces dernières pour établir un règlement organique nouveau et invoquer l'autre loi pour soustraire ce règlement à la garantie que constitue la procédure d'avis imposée par les lois précitées.

.../...

Il résulte de ce qui précède que la commission administrative de l'Institut doit donner son avis avant que l'arrêté projeté puisse être régulièrement pris.

On pourrait, toutefois, admettre que ce soit la commission actuelle et non pas la commission à créer conformément à la législation nouvelle qui puisse valablement émettre l'avis imposé par cette législation.

Aux termes de l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 26 février 1923, la commission administrative se compose du bourgmestre de la ville d'Anvers, membre de droit, et de six membres, dont trois sont nommés par arrêté royal et trois par le conseil communal. Elle est présidée par le bourgmestre de la ville d'Anvers. Le gouverneur de la province d'Anvers est informé de toutes les réunions de la commission. Il peut en ordonner lui-même la convocation et la préside avec voix délibérative chaque fois qu'il assiste à la séance.

Aux termes de l'article 27 des lois coordonnées sur l'enseignement technique, la commission administrative se compose de cinq membres au moins, nommés par le Ministre de l'Instruction publique. Plus de la moitié de ces personnes doivent représenter avec compétence la vie économique et sociale de la région. La commission élit en son sein son président.

.../...

On peut déduire de la comparaison de ces deux articles que la commission existante offre, dans sa composition, assez d'analogie avec la commission nouvelle pour qu'on puisse considérer qu'elle est suffisamment représentative des intérêts que le législateur a entendu protéger en imposant une procédure d'avis.

La commission actuelle pouvant être consultée sans difficulté, cette consultation évitera les lenteurs qu'entraînerait la nécessité de former une commission administrative nouvelle avant de pouvoir recueillir l'avis requis.

\+
\+ +

Le Comité départemental de consultation syndicale a donné son avis sur l'arrêté en projet. Pouvait-il ou devait-il émettre cet avis ?

L'arrêté royal do 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics régit, aux termes de son article 1er, 3°, "le personnel des établissements d'enseignement de l'Etat, à l'exception du personnel enseignant des universités de l'Etat, des écoles de médecine vétérinaire de l'Etat et des instituts agronomiques de l'Etat". L'Institut supérieur de commerce d'Anvers tombe donc sous l'application de cet arrêté.

L'article 4 du même arrêté dispose comme suit :

"Sont créés:

1° auprès du Premier Ministre, un Comité général de consultation syndicale;

.../...

2° dans chaque Ministère, de même que dans chacun des organismes d'intérêt public visés à l'article 1er, 9°, comptant au moins cent agents, un Comité de consultation syndicale;

3° par service ou groupe de services comptant au moins vingt-cinq agents, un conseil du personnel.

... ".

En l'espèce, aucun conseil du personnel n'a été créé auprès de l'Institut. Cette circonstance explique que c'est l'avis du Comité départemental de consultation syndicale qui, seul, a été recueilli, en application de l'article 6 de l'arrêté précité.

En ce qui concerne la compétence des organes syndicaux, l'arrêté du 20 juin 1955 dispose comme suit, en son article 7 :

"...

§ 2. Le Comité de consultation syndicale se prononce sur toute proposition visée à l'article 6 lorsqu'elle intéresse tout ou partie du personnel du Ministère ou de l'organisme d'intérêt public dans lequel il est créé.

...

§ 3. Le conseil du personnel se prononce sur toute proposition visée à l'article 6 lorsqu'elle intéresse tout ou partie du personnel du service ou du groupe de services pour lequel il est créé.

.../...

§ 4. Les conseils du personnel remplissent les fonctions attribuées aux Comités de sécurité et d'hygiène institués par le règlement général pour la protection du travail.

§ 5... La compétence d'un Comité de consultation syndicale est exclusive de celle des conseils du personnel".

Il résulte de ce qui précède, et spécialement de l'article 4 cité plus haut, que l'administration n'a pas la faculté mais l'obligation de créer un conseil du personnel là où existe, au sens de cet article, un "service comptant au moins vingt-cinq agents".

Si l'Institut d'Anvers doit être considéré comme constituant un tel service, il faut le doter d'un conseil du personnel et recueillir l'avis de celui-ci sur le règlement organique projeté, qui intéresse manifestement et exclusivement tout ou partie du personnel du service pour lequel ce conseil est créé. C'est là une formalité substantielle constituant une garantie pour ce personnel et qui doit être respectée, quelles que soient les difficultés que peut entraîner la mise en oeuvre de cette garantie.

A cet égard, un précédent peut être trouvé dans l'arrêté royal du 27 juillet 1962 fixant le cadre organique du personnel scientifique, du personnel administratif, du personnel de maîtrise, des gens de métier et de service de l'Université de l'Etat à Gand, qui, dans son préambule, se réfère expressément à "l'avis du Conseil du personnel de l'Université de l'Etat à Gand".

.../...

La question de la composition d'un conseil du personnel est de nature à soulever une difficulté dans la période qui se situe entre deux élections syndicales. Cette difficulté peut cependant être surmontée par une application analogique de l'article 34 du statut syndical, aux termes duquel: "en cas de création d'un ou de services dont le personnel est soumis au présent arrêté, les organisations syndicales représentées au Comité de consultation syndicale correspondant désignent de commun accord les membres effectifs ou suppléants appelés à représenter le personnel du ou des nouveaux services dans les comités ou conseils".

On peut également admettre que l'avis du Comité de consultation syndicale, recueilli par l'administration sur le présent projet, soit considéré comme suffisant tant que le conseil du personnel de l'Institut n'aura pas été constitué, si l'urgence commande de faire entrer immédiatement en vigueur le règlement organique envisagé. Ceci n'enlève évidemment rien à l'obligation qu'a l'administration de le créer le plus tôt possible, si les conditions requises pour sa constitution existent.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	K. MEES, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.