ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par les Ministres de l'Education nationale (N. et F.) et par le Ministre du Budget et adjoint à l'Education nationale (N.), le 13 août 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux Centres d'enseignement secondaire", a donné le 22 août 1980 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 13e augustus 1980 door de Ministers van Nationale Opvoeding (N. en F.) en door de Minister van Begroting en adjunct voor Nationale Opvoeding (N.), verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de scholengemeenschappen van het secundair onderwijs met volledig leerplan" heeft de 22e augustus 1980 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. La réforme de l'enseignement secondaire opérée par la loi du 19 juillet 1971 a permis de créer un éventail beaucoup plus large d'options (ou sections, selon l'ancienne terminologie) que celui qui existait précédemment.

En fait il n'a cependant pas toujours été possible, faute d'un nombre suffisant d'élèves, d'organiser dans chaque établissement toutes les options légalement autorisées ou à tout le moins toutes les options qui répondent aux besoins spécifiques de la commune où un établissement est situé et des communes environnantes.

La création des centres d'enseignement secondaire est destinée à résoudre ce problème. Mais ni le projet d'arrêté royal soumis à la section de législation ni le rapport au Roi ne permettent de dire en quoi consistent exactement ces centres. Le rapport au Roi définit le centre d'enseignement comme "un organisme de collaboration".

.../...

Le même rapport au Roi donne encore l'indication suivante :

"Les différents établissements ou pouvoirs organisateurs (1) qui font partie d'un même centre d'enseignement secondaire doivent, dans tous les cas, s'engager à se concerter en vue d'organiser l'enseignement de la manière la plus complète mais aussi la plus rationnelle".

Selon les explications fournies par le délégué du Ministre, le centre d'enseignement doit permettre notamment d'éviter les doubles emplois : par exemple si, au sein d'un centre, un établissement d'enseignement technique possède une section formant des installateurs en chauffage, les autres établissements d'enseignement technique du même centre s'abstiendront d'en créer une, étant entendu que les élèves qui ont fait leurs deux premières années d'études dans un de ces autres établissements seront admis sans difficulté dans l'établissement qui a une section "installateur en chauffage". Le centre doit permettre une utilisation plus rationnelle de l'infrastructure : par exemple, si un établissement est le seul à posséder un bassin de natation, celui-ci sera mis à la disposition des autres établissements du même centre d'enseignement, les horaires des différents établissements étant coordonnés de façon à permettre à tous les élèves d'utiliser ce bassin.

.../...

---

(1) Ce qui est inexact car les centres d'enseignements groupent des établissements (article 3 du projet) et non les pouvoirs organisateurs de ceux-ci. Ces pouvoirs ont seulement un accord à donner (article 5).

Toujours selon les explications du délégué du Ministre, le centre d'enseignement ne sera pas une personne juridique distincte du ou des pouvoirs organisateurs des établissements qui en font partie. Son organe essentiel, son seul organe même sera une commission composée des chefs des établissements faisant partie du centre. Cette commission devra se réunir à intervalles réguliers pour examiner les problèmes d'intérêt commun.

Le délégué du Ministre a encore précisé que la commission n'aura aucun pouvoir de décision. Elle fera des propositions qui seront exécutées par les chefs d'établissement, si elles relèvent de leur compétence, ou soumises pour décision aux pouvoirs organisateurs dans le cas contraire.

Ces diverses précisions n'apparaissent malheureusement pas dans le texte du projet qui ne peut, dès lors, pas être considéré comme un texte entièrement juridique mais comme un texte qui n'a, en partie, que la valeur d'une déclaration d'intention. Cette impression est confirmée par l'article 7 suivant lequel "Les conditions de création, d'agréation et d'organisation d'un centre d'enseignement secondaire sont fixées par Nous". Ce texte annonce les arrêtés particuliers à prendre par Communauté.

Les projets de ces derniers arrêtés n'ont pas encore été soumis au Conseil d'Etat. Celui-ci n'a dès lors pu se livrer qu'à un examen fragmentaire de l'institution nouvelle.

.../...

II. L'arrêté en projet se fonde sur la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, et notamment sur les articles 13, § 4, et 24, § 2, 5°, de cette loi. Or, ces dispositions exigent toutes deux la formalité de la délibération en Conseil des Ministres. Cette formalité devra donc être accomplie et le proposant devra en faire mention. C'est sous cette réserve que le présent avis est émis.

PREAMBULE.

Pour les raisons exposées dans l'avis L. 13.687/2, il y a lieu de supprimer les alinéas 1er, 3 et 4 du préambule, ainsi que la mention de la date de l'avis du Conseil d'Etat.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

L'utilité de cette disposition, dépourvue de tout caractère normatif, n'est pas évidente.

Article 2.

La critique formulée dans l'observation générale I trouve son illustration particulière à propos de cet article. Celui-ci tend à définir les centres d'enseignement, mais il le fait en des termes si vagues, et d'ailleurs presque tautologiques, qu'il est impossible d'en dégager une portée de norme juridique précise.

.../...

Article 3.

Le 1° contient certains éléments d'une définition : le centre d'enseignement est un groupe d'établissements ayant le même caractère confessionnel, non-confessionnel ou pluraliste, ce qui correspond à l'intention annoncée dans le rapport au Roi.

Mais selon le même article 3, 1°, le centre peut aussi se composer d'un seul établissement, ce que le rapport au Roi ne laisse pas prévoir.

Au cours de l'instruction préalable, il a été demandé au délégué du Ministre comment un seul établissement pouvait constituer un centre d'enseignement, compte tenu de ce que le centre doit être, selon le rapport au Roi, un organisme de collaboration. Selon le délégué du Ministre, un organisme de collaboration se justifie dans certains établissements organisant plusieurs formes d'enseignement et fort peuplés (le nombre total d'élèves pouvant dépasser les deux mille); en ce cas, chacune des subdivisions de l'établissement (enseignement général, enseignement technique, enseignement professionnel et enseignement artistique) aurait tendance à vivre sur elle-même et chercherait à attirer ou à conserver des élèves qui tireraient pourtant plus de profit d'une autre forme d'enseignement. L'organisme de collaboration serait alors composé du chef d'établissement, des sous-directeurs ou proviseurs et des chefs d'atelier.

Il s'agit là d'un problème tout différent de celui que les centres d'enseignement sont destinés à régler. C'est un problème d'organisation interne à résoudre par le pouvoir organisateur de chaque établissement, voire par les chefs d'établissements eux-mêmes.

.../...

Sous cette réserve le texte de l'article appelle les observations suivantes :

1) le début du 1° est inexact pour la raison qui vient d'être exposée;

2) le 2° et le 3° devraient être groupés puisque le 3° énonce une alternative au 2°.

L'article 3 devrait donc être rédigé comme suit :

"Un centre d'enseignement secondaire est formé par un groupe d'établissements qui dispensent un enseignement de même caractère.

Il doit comprendre les trois degrés de l'enseignement secondaire de type I ou les deux cycles de l'enseignement secondaire de type II ou les six années d'études de l'enseignement secondaire si les deux types d'enseignement y sont dispensés".

Article 4.

Cet article trouverait d'autant mieux sa place logique avant l'article 3, qu'il contient une définition par référence qui s'applique à l'article 3 aussi bien qu'à l'article 5, et que ces deux dernières dispositions gagneraient à être lues à la suite.

.../...

Il serait plus simplement rédigé comme suit :

"Pour l'application du présent arrêté, le caractère des établissements est celui que définit l'article 2, § 2, de l'arrêté royal ... fixant le plan de rationalisation et de programmation de l'enseignement secondaire de plein exercice".

Article 5.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Les établissements qui dispensent un enseignement dont le caractère ne relève pas d'une des catégories de l'article 4, alinéa ler (article 3, 1°, du projet), peuvent faire partie d'un centre d'enseignement moyennant l'accord écrit ... (la suite comme au projet)".

Article 6.

Le dernier alinéa appelle les mêmes observations que celles qui ont été faites sous l'article 37 du projet L. 13.687/2.

De toute façon, les mots "ad hoc" doivent être supprimés.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. De door de wet van 19 juli 1971 tot stand gebrachte hervorming van het secundair onderwijs heeft aanleiding gegeven tot het ontstaan van een veel breder spectrum van "opties" (of afdelingen, volgens de oude terminologie) dan voordien bestond.

In werkelijkheid is het, doordat er te weinig leerlingen waren, niet steeds mogelijk geweest in elke inrichting alle opties te organiseren die wettelijk toegestaan waren of althans alle opties die beantwoorden aan de specifieke behoeften van de gemeente waar een inrichting gevestigd is en van de omringende gemeenten.

De oprichting van scholengemeenschappen voor secundair onderwijs heeft tot doel dat probleem op te lossen. Noch het aan de afdeling wetgeving voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, noch het verslag aan de Koning geven echter uitsluitsel over de vraag waarin die scholengemeenschappen juist bestaan. Het verslag aan de Koning omschrijft de scholengemeenschap als "een samenwerkingsverband".

Hetzelfde verslag vermeldt in dat opzicht nog :

.../...

"Algemeen gezien moeten de verschillende inrichtingen of de verschillende inrichtende machten (1),naargelang van het geval, die tot eenzelfde scholengemeenschap voor secundair onderwijs behoren, zich ertoe verbinden met elkaar overleg te plegen teneinde de onderwijsvoorzieningen zo volledig mogelijk, doch tevens zo rationeel mogelijk, te organiseren".

Naar de gemachtigde van de Minister heeft verklaard, bedoelt men met de scholengemeenschap onder meer doublures te voorkomen : als er bijvoorbeeld in een inrichting voor technisch onderwijs een afdeling is waar verwarmingsinstallateurs worden opgeleid, moeten de andere inrichtingen voor technisch onderwijs uit dezelfde scholengemeenschap zich ervan onthouden een dergelijke afdeling op te richten, met dien verstande dat de leerlingen die hun eerste twee leerjaren in een van die andere inrichtingen hebben doorlopen, zonder problemen zullen worden toegelaten tot de inrichting waar een afdeling "verwarmingsinstallateur" bestaat. De scholengemeenschap moet een rationeler gebruik van de infrastructuur mogelijk maken : als er bijvoorbeeld maar één inrichting met een zwembad is, moet dit laatste ter beschikking van de andere inrichtingen van dezelfde gemeenschap worden gesteld, waarbij dan de lesroosters van de verschillende inrichtingen zo gecoördineerd worden dat alle leerlingen een zwembeurt kunnen krijgen.

.../...

---

(1) Dat is onjuist, want de scholengemeenschappen groeperen inrichtingen (artikel 3 van het ontwerp), niet de "inrichtende machten" van die inrichtingen. Deze hoeven alleen instemming te geven (artikel 5).

Nog steeds volgens de gemachtigde van de Minister zal de scholengemeenschap geen rechtspersoon zijn die onderscheiden is van de inrichtende macht(en) van de inrichtingen die er deel van uitmaken. Haar hoofdorgaan - haar enig orgaan zelfs - zal een commissie zijn, bestaande uit de hoofden van de inrichtingen die tot de scholengemeenschap behoren. Die commissie zal op geregelde tijdstippen samenkomen om de gemeenschappelijke problemen te bespreken.

De gemachtigde van de Minister heeft ook meegedeeld dat de commissie geen enkele beslissingsmacht zal hebben. Zij zal voorstellen doen die door de inrichtingshoofden zullen worden uitgevoerd als ze binnen hun bevoegdheid vallen; zo niet, dan zullen ze ter beslissing aan de inrichtende machten worden voorgelegd.

Al deze bijzonderheden komen helaas niet tot uiting in de tekst van het ontwerp, die dan ook niet als een geheel juridische tekst kan worden beschouwd; voor een deel heeft hij slechts de waarde van een verklaring van intentie. Die indruk wordt bevestigd door artikel 7 : "De voorwaarden voor oprichting, erkenning en organisatie van een scholengemeenschap voor secundair onderwijs worden door Ons bepaald". Die tekst kondigt bijzondere besluiten aan, die per Gemeenschap zullen worden vastgesteld.

De ontwerpen van die besluiten zijn nog niet aan de Raad van State voorgelegd. De Raad heeft dan ook slechts een fragmentarisch onderzoek aan de nieuwe instelling kunnen wijden.

.../...

II. Het ontwerp-besluit voert als rechtsgrond aan de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, inzonderheid de artikelen 13, § 4, en 24, § 2, 5°, van die wet. Die twee bepalingen schrijven echter overleg in Ministerraad voor. Die formaliteit moet derhalve worden vervuld, en daarvan moet in het voordrachtformulier melding worden gemaakt. Het advies wordt onder dat voorbehoud gegeven.

AANHEF.

Om de redenen die zijn opgegeven in het advies L. 13.687/2, schrappe men het eerste, het derde en het vierde lid van de aanhef, alsook de vermelding van de datum van het advies van de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Deze bepaling stelt geen enkele regel en het is niet duidelijk wat het nut ervan is.

Artikel 2.

Het bezwaar dat in de algemene opmerking I is gemaakt wordt hier bijzonder goed geïllustreerd. Het artikel bedoelt te bepalen wat een scholengemeenschap is, maar doet het in zo vage, overigens bijna tautologische bewoordingen dat er onmogelijk iets uit afgeleid kan worden wat de draagwijdte van een welbepaalde rechtsnorm heeft.

.../...

Artikel 3.

De tekst onder 1° bevat een aantal bestanddelen van een begripsomschrijving : de scholengemeenschap is een groep van inrichtingen met hetzelfde confessionele, niet-confessionele of pluralistische karakter, hetgeen beantwoordt aan het in het verslag aan de Koning aangekondigde voornemen.

Maar volgens hetzelfde artikel 3, 1°, kan de gemeenschap ook uit slechts één inrichting bestaan, wat in het verslag aan de Koning niet tot uiting komt.

Tijdens het voorafgaand onderzoek is aan de gemachtigde van de Minister gevraagd hoe één enkele inrichting een scholengemeenschap kan vormen, in acht genomen dat de gemeenschap volgens het verslag aan de Koning een "samenwerkingsverband" moet zijn. Volgens de gemachtigde is een "samenwerkingsverband" verantwoord in sommige inrichtingen die verscheidene onderwijsvormen organiseren en heel veel leerlingen hebben (het totaal kan tweeduizend overschrijden); in dat geval zou elke onderverdeling van de inrichting (algemeen, technisch, beroeps-, kunstonderwijs) geneigd kunnen zijn op zichzelf te bestaan en leerlingen aan te trekken of te behouden die meer gebaat zouden zijn met een andere onderwijsvorm. Het samenwerkingsorgaan zou dan bestaan uit het inrichtingshoofd, de onderdirecteurs of provisors en de atelierchefs.

Dat is echter een heel ander probleem dan de scholengemeenschappen te regelen zullen hebben. Het is een zaak van interne organisatie, die door de inrichtende macht van iedere inrichting, of door de inrichtingshoofden zelf, opgelost dient te worden.

.../...

Onder dit voorbehoud zijn bij de tekst van het artikel de volgende opmerkingen te maken :

1) het begin van 1° is onjuist om de zoëven opgegeven reden;

2) 2° en 3° moeten worden samengebracht, daar 3° een alternatief op 2° vormt.

Artikel 3 zou derhalve als volgt moeten worden geredigeerd :

"Een scholengemeenschap voor secundair onderwijs wordt gevormd door een groep van inrichtingen die onderwijs van hetzelfde karakter verstrekken.

Zij moet de drie graden van het secundair onderwijs van het type I of de twee cyclussen van het secundair onderwijs van het type II omvatten, of de zes leerjaren van het secundair onderwijs als er onderwijs van beide types wordt verstrekt".

Artikel 4.

Dit artikel zou des te beter vóór artikel 3 op zijn plaats zijn, daar het een definitie door middel van verwijzing bevat die zowel voor artikel 3 als voor artikel 5 geldt, welke twee artikelen beter op elkaar kunnen volgen.

.../...

Het kan eenvoudiger als volgt worden geredigeerd :

"Voor de toepassing van dit besluit is het karakter van de inrichtingen datgene dat bepaald is in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van ... houdende het rationalisatie- en programmatieplan van het secundair onderwijs met volledig leerplan".

Artikel 5.

Deze bepaling kan beter als volgt worden geredigeerd :

"De inrichtingen die onderwijs verstrekken waarvan het karakter niet onder een van de categorieën van artikel 4, eerste lid (artikel 3, 1°, van het ontwerp) valt, kunnen deel uitmaken van een scholengemeenschap met de schriftelijke instemming van de inrichtende machten van de inrichtingen die deze scholengemeenschap vormen".

Artikel 6.

Bij het laatste lid zijn dezelfde opmerkingen te maken als gemaakt zijn bij artikel 37 van het ontwerp L. 13.687/2.

In ieder geval moeten de woorden "ad hoc" vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C. GREGOIRE, conseillers d'Etat,
J. LIGOT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
L. MATRAY, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY,
Greffier assumé.
Toegevoegd griffier.

P. TAPIE.