KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e juni 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "houdende vaststelling van de minimale schoolbevolking der afdelingen van het onderwijs voor sociale promotie", heeft de 18e juni 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 15 juin 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "fixant les minima de population scolaire des sections de l'enseignement de promotion sociale", a donné le 18 juin 1982 l'avis suivant :

Ingevolge de opgelegde korte termijn wordt het advies beperkt tot de hiernavolgende opmerkingen.

+

1. Het ontwerp strekt ertoe de bevolkingsnormen vast te stellen welke met ingang van 1 september 1982 van toepassing zullen zijn voor de in de artikelen 5 en 6 nader omschreven afdelingen van het onderwijs voor sociale promotie, ingericht of gesubsidieerd door het Rijk.

Naar luid van de aanhef worden die normen vastgesteld in toepassing van het bepaalde in artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning volgens hetwelk de Koning, binnen de grenzen bepaald in de wet, alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde de openbare uitgaven te beheersen en te beperken.

2. Volgens artikel 1, § 1, is het besluit van toepassing "op de in de artikelen 5 en 6, § 2, van dit besluit bedoelde afdelingen van het onderwijs voor sociale promotie". Indien men uit de artikelen 1, 5 en 6 zou mogen afleiden dat er in het onderwijs voor sociale promotie afdelingen kunnen bestaan die in artikel 5 niet zijn vermeld en waarop het beoogde normenstelsel niet van toepassing is zo lang ze met toepassing van het bepaalde in artikel 6, § 2,niet"geclasseerd" zouden zijn, ware die beperking van het toepassingsgebied al in het opschrift beter verduidelijkt door erin te vermelden dat het gaat om "bepaalde" afdelingen van het onderwijs voor sociale promotie. Het verslag aan de Koning geeft geen uitsluitsel.

3. In de aanhef vervange men de woorden "Gelet op de hoogdringendheid" door "Gelet op de dringende noodzakelijkheid" (zie artikel 3, § 2, van de wet van 2 februari 1982).

4. Volgens artikel 2, § 2, moet "zo deze minimale schoolbevolking niet wordt bereikt", de betrokken afdeling met ingang van het tweede schooljaar geleidelijk worden opgeheven. Uit het verslag aan de Koning lijkt men te mogen afleiden, dat de bedoelde opheffing slechts regel is wanneer het minimum gedurende twee opeenvolgende schooljaren niet wordt bereikt. Indien dat zo is, stelle men in artikel 2, § 2 : "Zo deze minimale schoolbevolking gedurende twee opeenvolgende schooljaren niet wordt bereikt ...".

5. Volgens artikel 2, § 3, wordt het aantal leerlingen vastgesteld op de dertigste dag na het hernemen van de lessen en op 31 januari van hetzelfde schooljaar. Op die regel volgen drie hypothesen van opheffing van de afdeling, waarbij niet duidelijk is hoe de regel van de "onmiddellijke" opheffing bestaanbaar is met die van de opheffing "met ingang van het tweede schooljaar", vermeld in artikel 2, § 2. Andermaal geeft het verslag aan de Koning geen uitsluitsel.

Nog met betrekking tot het bepaalde in artikel 2, § 3, moet worden opgemerkt dat er een discrepantie is tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het eerste lid. De woorden "(op) geen van beide data" zijn in de Franse tekst niet weergegeven.

6. Artikel 2 dat de schoolbevolkingsnormen regelt en bepaalt op welke tijdstippen de leerlingen dienen te worden geteld, bepaalt in zijn § 4 wat volgt :

"§ 4. Afwijkingen van de bepalingen van dit artikel kunnen toegestaan worden door Onze Ministers van Onderwijs, ieder wat hem betreft.

Het aantal afwijkingen mag niet hoger zijn dan 1 % van het aantal afdelingen dat het vorige schooljaar de schoolbevolkingsmaxima bereikte.

Deze maatregel wordt per taalstelsel en per onderwijsnet toegepast".

Bij die tekst passen de hiernavolgende opmerkingen :

a) volgens het verslag aan de Koning kunnen die afwijkingen worden toegestaan wegens het bestaan van "uitzonderlijke omstandigheden". Die toevoeging, welke van de norm deel uitmaakt, moet in de tekst zelf van het ontwerp worden opgenomen;

b) de afwijkingsregel houdt in dat wanneer hij wordt toegepast, bij elke aanvraag om afwijking, geval per geval, de aangevoerde uitzonderlijke omstandigheden worden onderzocht en beoordeeld. Om de controle van de naleving van de regel van de gelijkheid voor de wet te bevorderen, zal de beslissing, zij weze gunstig of ongunstig, met redenen dienen te zijn omkleed;

c) het normenstelsel is een nationale regeling. Nationale regelingen horen op een gelijke manier te worden toegepast, ongeacht "het taalstelsel" waartoe de aanvrager behoort. Omdat de geviseerde uitzonderlijke omstandigheden voor een exhaustieve omschrijving blijkbaar niet in aanmerking komen en omdat, door haar vaagheid, de uitdrukking "uitzonderlijke omstandigheden" tot een verschillende uitleg aanleiding kan geven, is het nodig - om een eenvormige toepassing van de nationale regel

.../...

te waarborgen en om te voorkomen dat al naar "het taalstelsel" zich een verschillend normenstelsel zou ontwikkelen - dat de woorden "ieder wat hem betreft" uit de tekst worden geschrapt en vervangen door de regel dat de afwijkingsbeslissingen door de beide Ministers van Onderwijs samen worden genomen;

d) uit de toelichting die aan de Raad van State is verstrekt, blijkt dat het tweede en het derde lid samen moeten worden gelezen. De redactie wordt dan ook best in die zin aangepast;

e) in de Nederlandse tekst van het tweede lid leze men "schoolbevolkingsminima" in plaats van "schoolbevolkingsmaxima";

f) de term "onderwijsnet", welke in het derde lid voorkomt, is niet nader bepaald. Die term zou, minstens in het verslag aan de Koning, nader moeten worden omschreven. Een zelfde opmerking geldt voor artikel 6, § 1, tweede lid.

7. In artikel 3, tweede lid, moet, overeenkomstig de toelichting welke dienomtrent in het verslag aan de Koning wordt verstrekt, met zoveel woorden worden gesteld dat de wijziging van de bedoelde coëfficiënt gezien moet worden in het raam van de budgettaire mogelijkheden. Alleen met die toevoeging is de bedoelde machtsoverdracht bestaanbaar met de in de tijd beperkte bijzondere machten welke de Koning aan de wet van 2 februari 1982 ontleent.

.../...

In andere ontwerpen van besluiten betreffende de ene of de andere onderwijsaangelegenheid is gesteld dat de aanpassing van de coëfficiënt "op eenvormige wijze voor alle taalstelsels en onderwijsnetten" moet gebeuren. Dit lijkt vanzelfsprekend te zijn, ook al wordt zulks niet uitdrukkelijk in de tekst opgenomen. Evenwel, om alle twijfel te voorkomen, is het wenselijk alle desbetreffende teksten op een zelfde manier te redigeren.

Nog met betrekking tot die tekst mag worden opgemerkt dat, vermits de schoolbevolking op twee verschillende data wordt geteld en de vereiste cijfers dezelfde zijn, de vaststelling van het bedoelde percentage redelijkerwijze de eerste datum zal moeten voorafgaan.

8. De bevoegdheid welke in artikel 6, § 2, aan de Ministers van Onderwijs "eenparig" wordt toegekend, dient bij de Koning te blijven. De bepaling zal in die zin moeten worden aangepast.

9. In de opheffingsbepaling onder artikel 8 dient met betrekking tot het koninklijk besluit van 4 maart 1954 melding te worden gemaakt van de koninklijke besluiten van 10 augustus 1955, 20 juli 1961, 10 maart 1977 en 24 december 1980 welke het koninklijk besluit van 4 maart 1954 hebben gewijzigd.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent.

+

1. Le projet a pour objet de fixer les normes de population qui s'appliqueront à partir du 1er septembre 1982 dans les sections de l'enseignement de promotion sociale organisé ou subventionné par l'Etat, définies aux articles 5 et 6.

Selon le préambule, ces normes sont fixées en exécution de l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, en vertu duquel le Roi peut prendre, dans les limites définies par la loi, toutes les mesures utiles en vue de maîtriser et de limiter les dépenses publiques.

2. Aux termes de l'article 1er, § 1er, l'arrêté s'applique "aux sections de l'enseignement de promotion sociale, visées aux articles 5 et 6, § 2, du présent arrêté". Dans la mesure où il est permis d'inférer des articles 1er, 5 et 6 que l'enseignement de promotion sociale peut comporter éventuellement des sections qui ne sont pas reprises à l'article 5 et auxquelles le système de normes envisagé ne s'appliquera pas aussi longtemps qu'elles n'auront pas été "classées" en application de l'article 6, § 2, il conviendrait d'indiquer d'emblée dans l'intitulé du projet cette limitation du champ d'application de l'arrêté en précisant qu'il s'agit de "certaines" sections de l'enseignement de promotion sociale. Le rapport au Roi n'apporte pas de réponse certaine à cette question.

.../...

3. Dans le texte néerlandais du préambule, il y a lieu de remplacer les mots "Gelet op de hoogdringendheid" par "Gelet op de dringende noodzakelijkheid" (voir l'article 3, § 2, de la loi du 2 février 1982).

4. Selon l'article 2, § 2, "si ce minimum de population scolaire n'est pas atteint", la section intéressée sera fermée progressivement à partir de la seconde année scolaire. Il semble que l'on soit fondé à inférer du rapport au Roi que cette fermeture n'est de règle que lorsque le minimum n'a pas été atteint pendant deux années consécutives. Si tel est le cas, il convient d'écrire à l'article 2, § 2 : "Si ce minimum de population scolaire n'est pas atteint pendant deux années consécutives ...".

5. L'article 2, § 3, prévoit que le nombre d'élèves est constaté le trentième jour après la reprise des cours et au 31 janvier de la même année scolaire. Cette disposition énonce ensuite trois hypothèses de fermeture de la section. On n'aperçoit pas comment, dans ces hypothèses, la règle de la fermeture "immédiate" puisse se concilier avec celle de la fermeture "à partir du début de la seconde année scolaire", envisagée à l'article 2, § 2. Ici non plus, le rapport au Roi n'apporte pas de réponse.

Toujours en ce qui concerne la disposition de l'article 2, § 3, il y a lieu d'observer qu'il y a discordance entre les textes français et néerlandais de l'alinéa 1er. Les mots "(op) geen van beide data" n'ont pas été rendus dans le texte français.

6. L'article 2, qui règle les normes de population scolaire et détermine les dates de comptage des élèves, dispose en son paragraphe 4 :

.../...

"§ 4. Des dérogations au présent article peuvent être accordées par Nos Ministres de l'Education nationale, chacun en ce qui le concerne.

Le nombre de dérogations ne peut être supérieur à 1% du nombre de sections qui répondaient au minimum de population scolaire de l'année scolaire précédente.

Cette mesure s'applique par régime linguistique et par réseau d'enseignement".

Ce texte appelle les observations suivantes :

a) selon le rapport au Roi, les dérogations peuvent être accordées pour des "raisons exceptionnelles". Cet ajout, qui fait partie intégrante de la norme, doit être inclus dans le texte même du projet;

b) le régime de dérogations prévu implique que, lorsqu'il en est fait application, les circonstances exceptionnelles invoquées soient examinées et appréciées à l'occasion de chaque demande de dérogation et cas par cas. Afin de permettre un meilleur contrôle du respect de la règle de l'égalité devant la loi, il importe que, favorable ou défavorable, la décision soit motivée;

c) le système de normes est une réglementation nationale. Les réglementations nationales doivent être appliquées de manière uniforme, indépendamment du "régime linguistique" auquel le demandeur appartient. Etant donné que les "circonstances exceptionnelles" visées ne paraissent guère se prêter à une définition exhaustive et que cette expression peut, à cause de son

.../...

imprécision, donner lieu à des interprétations divergentes, il est indispensable - pour assurer l'application uniforme de la règle nationale et éviter le développement d'un système de normes différent selon le "régime linguistique" - de supprimer les mots "chacun en ce qui le concerne" et de les remplacer par la règle que les décisions en matière de dérogation sont prises par les deux Ministres de l'Education nationale agissant conjointement;

d) il ressort des précisions fournies au Conseil d'Etat que les alinéas 2 et 3 doivent se combiner. Il serait préférable d'adapter le texte dans ce sens;

e) dans la version néerlandaise de l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire "schoolbevolkingsminima" au lieu de "schoolbevolkingsmaxima";

f) Les termes "réseau d'enseignement" figurant dans l'alinéa 3, ne sont pas définis. Ils devraient tout au moins être précisés dans le rapport au Roi. La même observation vaut pour l'article 6, § 1er, alinéa 2.

7. A l'article 3, alinéa 2, il importe, conformément au commentaire donné dans le rapport au Roi, de disposer de manière expresse que la modification du coefficient doit être envisagée dans le cadre des possibilités budgétaires. C'est seulement en ajoutant cette précision que la délégation de pouvoirs visée est compatible avec les pouvoirs spéciaux, limités dans le temps, que le Roi emprunte à la loi du 2 février 1982.

.../...

D'autres projets d'arrêtés relatifs à telle ou telle matière d'enseignement prévoient que l'adaptation du coefficient doit se faire "de façon identique pour tous les réseaux d'enseignement et régimes linguistiques". Cela paraît évident, encore que le texte en projet ne le dise pas expressément. Toutefois, afin d'exclure toute possibilité de doute, il est préférable que tous les textes s'y rapportant soient rédigés de la même façon.

Toujours, en ce qui concerne le même texte, on peut observer que, la population scolaire étant comptée à deux dates différentes et les chiffres requis restant les mêmes, la fixation de ce pourcentage devra, logiquement, précéder la première date.

8. Le pouvoir que l'article 6, § 2, entend attribuer aux Ministres de l'Education nationale agissant "de commun accord", doit rester aux mains du Roi. La disposition devra être adaptée en ce sens.

9. La disposition abrogatoire prévue par l'article 8 doit, en ce qui concerne l'arrêté royal du 4 mars 1954, mentionner les arrêtés royaux des 10 août 1955, 20 juillet 1961, 10 mars 1977 et 24 décembre 1980 qui ont modifié cet arrêté.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BORRET, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.
Le rapport a été présenté par M. J. BORRET, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.