BL.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
26-10-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L.15.773/1.

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 7e oktober 1983 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit nr 49 van 2 juli 1982 betreffende de oprichtings-, behouds- en splitsingsnormen en de berekening van het urenkrediet van het secundair onderwijs van het type I, en betreffende de fusie van inrichtingen en bepaalde personeelsbetrekkingen van de inrichtingen voor secundair onderwijs met volledig leerplan van type I en type II", heeft de 12e oktober 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 octobre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant l'arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1982 relatif aux normes de création, de maintien et de dédoublement et du calcul du crédit d'heures de l'enseignement secondaire de type I, concernant la fusion d'établissements, ainsi que certains emplois du personnel des établissements d'enseignement secondaire de plein exercice de type I et de type II", a donné le 12 octobre 1983 l'avis suivant :

Het ontwerp wijzigt het koninklijk besluit nr 49 van 2 juli 1982 dat de klassenormen voor oprichting, splitsing en groepering heeft vastgesteld die sinds 1 september 1982 in het secundair onderwijs van toepassing zijn. Vanuit begrotingsstandpunt zijn die wijzigingen van tweeërlei aard. De ene versoepelen de normen en leiden aldus tot een verhoging van de staatsuitgaven, de andere brengen een aantal correcties aan die, zoals aan de Raad van State is medegedeeld, zonder budgettaire weerslag zijn.

Volgens het verslag aan de Koning, wordt met het ontwerp een aanpassing beoogd van de bezuinigingsmaatregelen die met betrekking tot de organisatie van het secundair onderwijs in het genoemde koninklijk besluit nr 49 van 2 juli 1982 met toepassing van de bijzondere bevoegdheid bedoeld in artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 zijn vastgesteld.

Ter verantwoording van die aanpassing wordt in het verslag aan de Koning verklaard dat zij tot doel heeft te voorkomen dat de scholen in de gebieden met een zwakke schoolbevolking bij de aanvang van het schooljaar 1983/1984 door de samengebundelde effecten van de bezuinigingsmaatregelen vastgesteld in het koninklijk besluit nr 49 van 2 juli 1981 te fel zouden worden gehinderd. Naar het oordeel van de Regering dienen de maatregelen dringend genomen te worden en zullen zij een geheel vormen met het besluit dat zij aanvullen.

Blijkens de aanhef zoekt de Regering voor de in het ontwerp vervatte maatregelen steun in de bijzondere machten

.../...

.../...

welke artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning verleent.

Artikel 1, 1°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 geeft machtiging aan de Koning om met het oog onder andere op de vermindering van de openbare lasten en de gezondmaking van de openbare financiën, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen te nemen ten einde de openbare uitgaven te "beperken of te verminderen" onder meer door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn.

Om te kunnen worden ingepast in die machtiging welke bij artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 aan de Koning is toegekend, moeten de maatregelen voorgesteld in het ontwerp, zelfs indien men ze in hun geheel mag nemen, een besparingseffect hebben, met andere woorden, moeten zij als gevolg kunnen hebben dat de openbare uitgaven in vergelijking met de toestand die bestond op het tijdstip van de toekenning van die machtiging, in mindere mate zullen toenemen of zelfs kleiner zullen zijn. Zij moeten uiteraard worden genomen binnen de geldigheidsduur van de bijzondere machten op grond waarvan zij worden genomen.

De bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 is geen verlenging van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982. Maatregelen die worden genomen op grond van de wet van 6 juli 1983, kunnen niet geïntegreerd worden in of samengevoegd worden met de maatregelen die werden genomen op grond van de wet van 2 februari 1982. De eerstgenoemde maatregelen mogen, voor de beoordeling van hun bestaanbaarheid met de bijzondere machten waarop zij steunen, bijgevolg niet gekoppeld worden aan de laatstgenoemde maatregelen.

.../...

Bij de beoordeling van het besparingseffect van de in het ontwerp voorgestelde maatregelen dient derhalve te worden uitgegaan van de toestand die bestond de dag waarop de bijzondere machten toegekend door de wet van 6 juli 1983, in werking zijn getreden, dit is krachtens artikel 7 van die wet, de dag waarop deze in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt, met name op 8 juli 1983.

Zoals boven al is gesteld en zoals blijkt uit de aard zelf van die maatregelen, uit de verklaringen van de gemachtigde van de Regering, en ook onrechtstreeks, uit de uiteenzettingen in het verslag aan de Koning, brengen de meeste onder hen, in vergelijking met de op 8 juli 1983 bestaande toestand, een verhoging van de uitgaven mee en vloeit uit de andere geen vermindering van de uitgaven voort, zodat zij, zonder twijfel, noch afzonderlijk, noch globaal, kunnen leiden tot de vereiste "beperking of vermindering van de openbare uitgaven".

Het besluit is dan ook dat geen enkele bepaling van het ontwerp zijn rechtsgrond kan vinden noch in artikel 1, 1°, noch in enige andere bepaling van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

De regelen vervat in het ontwerp, die het koninklijk besluit nr 49 van 2 juli 1982 aanvullen of wijzigen, kunnen, krachtens artikel 4, § 3, van de wet van 2 februari 1982, sinds 31 december 1982 nog alleen door de wetgever worden vastgesteld.

Le projet modifie l'arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1982, qui a fixé les normes de création, de dédoublement et de regroupement de classes, applicables dans l'enseignement secondaire à partir du 1er septembre 1982. D'un point de vue budgétaire, les modifications envisagées sont de deux ordres : les unes assouplissent les normes et entraînent dès lors une augmentation des dépenses de l'Etat; les autres apportent certaines corrections qui, selon les informations fournies au Conseil d'Etat, n'ont aucune incidence budgétaire.

Selon le rapport au Roi, le projet vise à moduler les mesures d'économie qui ont été prises sur le plan de l'organisation de l'enseignement secondaire par le susdit arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1982, en application de l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Le rapport au Roi justifie cette adaptation en déclarant qu'elle a pour but d'éviter que les écoles situées dans les régions à faible population scolaire, ne soient touchées trop sévèrement, au début de l'année scolaire 1983-1984, par les effets cumulés des mesures d'économies prévues dans l'arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1981. Le Gouvernement estime que les dispositions projetées doivent être prises d'urgence et qu'elles formeront un tout avec l'arrêté qu'elles complètent.

Le préambule montre que le Gouvernement cherche à fonder les mesures contenues dans son projet sur l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

.../...

L'article 1er, 1°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 prévoit qu'afin d'assurer notamment la diminution des charges publiques et l'assainissement des finances publiques le Roi est autorisé à prendre, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, toutes les mesures utiles en vue "de limiter ou de réduire" les dépenses publiques, notamment en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement à charge de l'Etat.

Pour qu'elles puissent s'inscrire dans le cadre de l'habilitation donnée au Roi par l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983, les mesures proposées dans le projet, même si elles peuvent être considérées globalement doivent être génératrices d'économies; en d'autres termes, elles doivent pouvoir conduire, par rapport à la situation qui existait au moment de l'attribution de ces pouvoirs, à une réduction de l'accroissement des dépenses publiques, voire à une diminution de celles-ci. Elles doivent évidemment être prises pendant la période de validité des pouvoirs spéciaux qui leur servent de fondement.

La loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 n'est pas une prorogation de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982. Les mesures édictées sur base de la loi du 6 juillet 1983 ne peuvent pas s'intégrer dans les mesures qui ont été prises sur base de la loi du 2 février 1982 ni être fusionnées avec celles-ci. On ne peut dès lors, pour en apprécier la compatibilité avec les pouvoirs spéciaux qui leur servent de fondement, les rattacher à ces dernières mesures.

Il s'en suit que, pour juger si les mesures proposées dans le présent projet sont génératrices d'économies, il faut partir de la situation qui existait à la date à laquelle les

pouvoirs spéciaux attribués par la loi du 6 juillet 1983 sont entrés en vigueur, c'est-à-dire, en vertu de l'article 7 de cette loi, à la date du 8 juillet 1983.

Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus et ainsi qu'en témoignent la nature même des mesures envisagées, les déclarations du délégué du Gouvernement et, indirectement, l'exposé qu'en fait le rapport au Roi, la plupart de ces mesures, comparativement à la situation qui se présentait le 8 juillet 1983, entraîneront une augmentation des dépenses tandis que les autres n'emporteront aucune diminution de celles-ci. Il ne fait donc aucun doute que les mesures envisagées ne pourront, ni séparément ni globalement, conduire à la "limitation" ou à la "réduction" requise des dépenses publiques.

Force est, dès lors, de conclure que les dispositions du projet ne peuvent trouver de fondement légal ni dans l'article ler, 1°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, ni dans quelque autre disposition de cette loi.

Depuis le 31 décembre 1982, les règles portées par le projet, qui complètent ou modifient l'arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1982, ne peuvent plus, en vertu de l'article 4, § 3, de la loi du 2 février 1982, être édictées que par le législateur.

De kamer was samengesteld uit

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

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

G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

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. H. VERHULST, 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. H. VERHULST, auditeur.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.