CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
15-10-1985
Transmis à M. Coquelet
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale, le 9 septembre 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Conseil pédagogique et modifiant la composition des Commissions de surveillance dans les Conservatoires royaux de musique de Bruxelles (section francophone), Liège et Mons", a donné le 17 septembre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 9e september 1985 door de Minister van Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "portant création d'un Conseil pédagogique et modifiant la composition des Commissions de surveillance dans les Conservatoires royaux de musique de Bruxelles (section francophone), Liège et Mons", heeft de 17e september 1985 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

A. Quant à la compétence de l'autorité nationale.

I. L'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution place dans les attributions des Communautés "l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire".

On a justifié ces exceptions en soulignant qu' "en soustrayant ces matières à la compétence des Conseils culturels (aujourd'hui Conseils de communauté), le constituant a voulu assurer la paix scolaire, éviter que la guerre

.../...

scolaire ne se rallume au sein de l'une ou de l'autre communauté culturelle" (1).

Sur plusieurs points, les interprètes ont été appelés à préciser la portée de la répartition que ladite disposition constitutionnelle opère entre la compétence dévolue aux Communautés, qui est de principe, et celle qui est restée à l'autorité nationale, cette dernière compétence conservant un caractère fort large, en raison de l'importance des exceptions apportées à la compétence des Communautés.

Ainsi, dans plusieurs avis, le Conseil d'Etat a affirmé que "la compétence (de l'autorité nationale) en matière de diplômes comprend nécessairement celle de déterminer les conditions de délivrance de diplômes". Il

.../...

---

(1) DE STEXHE, La révision de la Constitution belge, éd. 1972, p. 87.

y a ajouté que "dès lors s'il appartient à la Communauté de créer des programmes d'enseignement c'est sous l'importante réserve que l'instauration de ceux-ci n'affecte pas, ou du moins n'affecte pas de manière fondamentale les conditions de délivrance des diplômes ..."(1). Le Conseil d'Etat a encore estimé que "l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution donne compétence aux conseils de Communauté, à l'exclusion du Parlement national, pour régler l'organisation d'un enseignement à horaire réduit sous la dénomination "d'enseignement de formation continue", à condition que soient respectées les divisions nationales de l'enseignement, qu'il ne soit pas porté atteinte à la paix scolaire et qu'il ne soit pas empiété sur les domaines de l'obligation scolaire, des diplômes, des normes de population scolaire, des subsides et des traitements" (2).

D'autre part, les exceptions énumérées à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution ont été comprises comme maintenant dans la compétence de l'autorité nationale la gestion des établissements d'enseignement qui relevaient d'elle avant la révision constitutionnelle. C'est sur base de cette interprétation que le Roi a conservé le pouvoir de faire les nominations dans les établissements d'enseignement de l'Etat et d'arrêter le le statut administratif et pécuniaire du personnel de ces établissements. C'est pour la même raison que les charges financières de l'enseignement d'Etat sont inscrites au budget des Ministères de l'Education nationale.

.../...

---

(1) Avis du Conseil d'Etat L. 16.064/2 du 13 mars 1984 sur la proposition de décret de B. RISOPOULOS "rendant obligatoire l'étude de notions d'informatique adaptées aux différents réseaux d'enseignement". (Conseil de la Communauté française, session 1981-1982, 18/5).

(2) Avis du Conseil d'Etat n° 15.396/VR sur une proposition de loi "organisant l'enseignement de formation continue"; (Doc. Chambre, session 1983-1984, 559/n° 2).

L'importance des exceptions qui réservent compétence à l'autorité nationale est telle que l'on s'est demandé quelles compétences restaient encore aux Conseils culturels (actuellement les conseils de communauté).

Pour MM. MEYERS (1) et TINDEMANS (2) les objets suivants sont de la compétence des conseils culturels (actuellement les conseils de Communauté) :

"- la détermination du contenu de l'obligation scolaire et le contrôle de celle-ci;
- les différentes orientations d'études, avec leurs programmes et leurs horaires et plans d'études pour autant que cette matière ne fasse pas partie des conditions de reconnaissance des diplômes, ce qui demeure réservé au législateur national;
- l'organisation des services d'inspection;
- les diplômes requis du personnel enseignant;
- les mesures d'encouragement à la poursuite des études;
- la réglementation des vacances et des jours de congé;
- en général, tout ce qui a trait à l'amélioration de la scolarité",

sans que cette énumération soit exhaustive.

M. DE STEXHE classe parmi les matières d'enseignement qui sont de la compétence des Conseils culturels (aujourd'hui les Conseils de communauté), outre celles qui viennent d'être citées et quelques autres, "l'amélioration des méthodes

.../...

---

(1) Doc. Chambre 10, session extraordinaire 1968, n° 31/2°.

(2) TINDEMANS, L'autonomie culturelle, CEPESS, éd. 1971, p. 29, cité par DE STEXHE dans "La révision de la Constitution belge 1968-1971", éd. Larcier 1972, n° 115, p. 88.

pédagogiques et les expériences pédagogiques" (1).

Il n'est pas douteux que les méthodes pédagogiques et la pédagogie en général font partie des matières qui sont de la compétence des Communautés. Elles ne constituent pas une condition de délivrance des diplômes et sont, pour le surplus, étrangères aux autres exceptions prévues par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution.

Toutefois, il peut se faire que des mesures relatives à la pédagogie soient étroitement liées aux matières ou à certaines des matières réservées à l'autorité nationale. C'est ce que la section de législation a souligné dans un avis au sujet d'une proposition de loi "sur les expériences pédagogiques". Après avoir constaté que certaines des mesures envisagées dans la proposition faisaient partie des matières réservées au législateur national, notamment les dispositions relatives aux diplômes, le Conseil d'Etat concluait dans les termes suivants :

> "... il va de soi que le législateur national est compétent - et n'est compétent que - pour rendre possibles les expériences pédagogiques envisagées dans la mesure où celles-ci ont trait aux matières réservées à l'autorité nationale par l'article 59bis, § 2, 2° de la Constitution. Si les expériences avaient trait à d'autres matières, toute règle qui s'y rapporterait serait de la compétence exclusive des Communautés" (2).

En conclusion, tout ce qui a trait à la pédagogie est réglé de manière exlusive par les Communautés. Il n'en serait autrement que si les normes envisagées en matière de pédagogie avaient pour conséquence de modifier les règles dans les matières réservées à l'autorité nationale.

.../...

---

(1) DE STEXHE, op. cit., p. 91.

(2) Avis du Conseil d'Etat L. 15.119/VR sur une proposition de loi "sur les expériences pédagogiques", donné le 9 février 1983 (Doc. Chambre, session 1982-1983, n° 60/2).

II. L'arrêté royal en projet crée dans chacun des conservatoires royaux de musique de Bruxelles (section francophone) Liège et Mons, un collège dénommé "Conseil pédagogique" (article ler du projet).

L'analyse des dispositions en projet et notamment de son article 3 montre qu'en réalité, ce collège consultatif se voit confier d'une part une mission de caractère pédagogique et, d'autre part, des missions liées à la gestion des établissements concernés.

En effet, selon l'article 3 de l'arrêté en projet,

"Le Conseil pédagogique :

1) ...

2) fait au directeur toutes propositions relatives aux études, aux examens, au personnel et, en général, à l'organisation pédagogique de l'établissement;

3) est consulté par le directeur chaque fois que les besoins de l'enseignement et les intérêts de l'établissement l'exigent;

4) donne son avis au directeur sur les vacances d'emploi, l'admission au stage et les demandes de mutation et de modification d'attributions des candidats à ces emplois ...",

Il ne résulte ni de cette disposition, ni de son contexte que les propositions faites par le Conseil en matière de pédagogie modifieraient en quoi que ce soit, les matières réservées à l'autorité nationale.

.../...

Dès lors, en confiant à un "Conseil pédagogique" une mission de caractère pédagogique, le Gouvernement national, auteur du projet, règle une matière qui est de la compétence de la Communauté française.

D'autre part, la plupart des compétences prévues par l'article 3 du projet concernent non la pédagogie mais le personnel (admission au stage, mutations...) et l'organisation des établissements d'enseignement.

En conclusion, il y a lieu de revoir l'arrêté en projet en confiant au collège dont la création est prévue dans l'article ler du projet, les seules missions de gestion de l'établissement énoncées dans l'article 3 mais en excluant de ses attributions la pédagogie. Cette modification entraînerait évidemment la suppression du terme "pédagogique" dans la dénomination du Conseil.

B. Quant à l'obligation d'établir le projet d'arrêté dans les deux langues nationales.

L'arrêté en projet est rédigé exclusivement en langue française.

.../...

L'article 56, alinéa ler, desdites lois dispose :

"Les arrêtés royaux et ministériels sont rédigés en français et en néerlandais".

L'alinéa 2 de cet article établit une exception :

"Toutefois, ils peuvent être unilingues quand ils se rapportent exclusivement soit à la région de langue française ou de langue néerlandaise, soit à un des cadres ou rôles linguistiques des services visés aux articles 39 à 47".

La détermination du champ d'application de cette disposition fait surgir plusieurs problèmes (1).

Certains de ces problèmes sont d'autant plus difficiles à résoudre que les travaux préparatoires ne fournissent pas d'indications précises (2) et que, pour l'interprétation de l'article 56, alinéa 2, des lois coordonnées, il est nécessaire de tenir compte de l'alinéa 5 du même article. Ce dernier alinéa porte :

---

(1) A. VANDER STICHELE : "Het gebruik der talen inzake verordeningen" Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen 1964, pp. 155-162.

(2) Voir l'analyse de ces travaux préparatoires dans l'étude citée, pp. 156-158.

"Les arrêtés royaux et ministériels rédigés en une seule langue ne peuvent faire l'objet que d'une simple mention dans les deux langues au Moniteur belge; si une telle mention ne présente aucun caractère d'utilité publique, il peut y être renoncé".

Telle qu'elle est formulée, la disposition paraît interdire la publication au Moniteur belge d'un arrêté royal ou ministériel unilingue sous une forme autre que celle d'une simple mention. Or, conformément à l'esprit sinon à la lettre de l'article 129 de la Constitution, l'article 56, alinéa 4, des lois coordonnées déjà citées - qui reproduit l'article 5, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 - et l'article 6 de cette dernière loi subordonnent la force obligatoire des arrêtés "intéressant la généralité des citoyens" à leur publication intégrale au Moniteur belge. Par la généralité de ses termes, l'article 56, alinéa 2, semblerait ne pas interdire la rédaction, en une seule langue, d'"arrêtés intéressant la généralité des citoyens". Mais, pour devenir obligatoires, ces arrêtés devraient faire l'objet au Moniteur belge d'une publication intégrale,que semble exclure l'alinéa 5 du même article. Cet alinéa viderait ainsi l'alinéa 2 d'une partie de sa substance. A quoi servirait, en effet, la faculté de faire des arrêtés réglementaires unilingues, si ceux-ci ne peuvent acquérir de force obligatoire ?

Ainsi se manifeste une antinomie, tout au moins apparente, entre l'alinéa 2 et l'alinéa 5 de l'article 56.

Pour éliminer cette antinomie, plusieurs solutions sont susceptibles d'être envisagées.

.../...

On pourrait soutenir que le texte de l'alinéa 5 est le résultat d'une erreur de rédaction, qui a amené le déplacement de la négation. Selon cette première thèse, il résulte du principe consacré par l'article 129 de la Constitution et de l'économie des diverses dispositions de l'article 56 que la véritable pensée du législateur aurait dû être exprimée par le texte suivant : "Les arrêtés royaux et ministériels rédigés en une seule langue peuvent ne faire l'objet que d'une simple mention dans les deux langues au Moniteur belge ... ".

On pourrait également soutenir, pour des motifs analogues à ceux qui viennent d'être indiqués, que l'alinéa 5 doit être interprété en ce sens qu'il réduit obligatoirement à une simple mention la publication au Moniteur belge d'un arrêté rédigé en une seule langue, uniquement s'il s'agit d'une publication dans les deux langues nationales. Ainsi comprise, la disposition permettrait la publication au Moniteur belge du texte complet unilingue de l'arrêté.

Ces deux thèses ne trouvent appui ni dans les travaux préparatoires de la loi, ni dans les autres dispositions de celle-ci.

Selon une troisième thèse (1), il résulte de la combinaison des alinéas 2 et 5 que, nonobstant les termes plus larges dans lesquels est rédigé l'alinéa 2, cette disposition a simplement pour objet de permettre la rédaction en une seule langue des arrêtés royaux qui n'intéressent pas

---

.../...

(1) Voir, en ce sens, l'étude déjà citée, p. 158.

la généralité des citoyens et qui, dès lors, ne doivent pas être publiés intégralement au Moniteur belge. Cette interprétation concilie les alinéas 2 et 5 de l'article 56, tout en assurant pleinement le respect de l'article 129 de la Constitution. Si elle attribue à l'alinéa 2 une portée plus limitée que celle que le texte semble lui donner, elle a le mérite de trouver certains appuis dans les travaux préparatoires (1).

On rappellera, en outre, que, le 22 janvier 1965, le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a demandé l'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique au sujet d'un projet de circulaire contenant des instructions relatives à l'application de l'article 47 de la loi du 2 août 1963 (2). Cette circulaire n'a jamais été prise. Mais il ressort du texte du projet reproduit dans l'avis de la Commission permanente que selon les instructions envisagées, seuls les arrêtés "qui ne doivent pas être publiés intégralement au Moniteur belge" peuvent être rédigés uniquement soit en néerlandais, soit en français; en revanche "seront rédigés en français et en néerlandais : A. les arrêtés qui doivent être publiés intégralement au Moniteur belge ...". La Commission permanente a émis l'avis que les instructions en projet étaient "conformes à l'article 47 de la loi du 2 août 1963" (3).

.../...

---

(1) Avis du Conseil d'Etat du 7 février 1962 sur le projet de loi (Doc. parl. Chambre, sess. 1961-1962, n°331/1, p.22, et Pasinomie 1963, p.944); déclaration de M. le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique à la séance publique du Sénat du 25 juillet 1963 (Ann. parl. p.1584, et Pasinomie, p.1051).

(2) Article qui deviendra ultérieurement l'article 56 des lois coordonnées.

(3) Avis donné en séance plénière le 18 mars 1965, au sujet de l'affaire 1119 (Rapport annuel de la Commission pour la période 1er mars-31 décembre 1965) (Doc. parl. Sénat, sess. 1965-1966, n°307, p.31).

L'arrêté en projet a un caractère réglementaire. Il y a lieu de le considérer comme un arrêté intéressant la généralité des citoyens qui doit, dès lors, être publié intégralement au Moniteur belge.

Il résulte des considérations développées ci-dessus qu'il doit être rédigé dans les deux langues nationales.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

A. De bevoegdheid van de nationale overheid.

I. Artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet rekent tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen "het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen".

.../...

Men heeft die uitzonderingen gerechtvaardigd met erop te wijzen dat de Grondwetgever, door het onttrekken van die aangelegenheden aan de bevoegdheid van de Cultuurraden (thans de Gemeenschapsraden) de schoolvrede heeft willen verzekeren, heeft willen vermijden dat de schoolstrijd in de ene of de andere cultuurgemeenschap weer zou ontbranden (1).

Op meer dan een punt hebben de uitleggers van die tekst meer duidelijkheid moeten brengen omtrent de strekking van de door de genoemde Grondwetsbepaling tot stand gebrachte verdeling tussen de bevoegdheid die aan de Gemeenschappen is toegekend, welke bevoegdheid principieel is, en die welke bij de nationale overheid is blijven berusten, welke bevoegdheid zeer ruim gebleven is wegens de belangrijkheid van de uitzonderingen die op de bevoegdheid van de Gemeenschappen zijn gesteld.

Zo heeft de Raad van State in verscheidene adviezen bevestigd dat de bevoegdheid (van de nationale overheid) inzake diploma's noodzakelijkerwijs ook de bevoegdheid insluit om de voorwaarden met betrekking tot de afgifte van die diploma's te bepalen. Hij heeft daaraan toegevoegd dat het de Gemeenschap weliswaar toekomt leerprogramma's vast te stellen, maar dan met dit

.../...

---

(1) DE STEXHE, La Révision de la Constitution belge, ed. 1972, blz. 87.

belangrijke voorbehoud dat de invoering van die programma's niet of althans niet in wezen mag raken aan de voorwaarden voor afgifte van de diploma's (1).

De Raad van State heeft ook nog geoordeeld dat "artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet aan de Gemeenschapsraden bevoegdheid (blijkt) te geven om, met uitsluiting van het nationale parlement, regelen vast te stellen betreffende de inrichting van een onderwijs met beperkt leerplan onder de benaming "onderwijs voor permanente opleiding", mits eerbiediging van de nationaal geldende indelingen van het onderwijs en op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de schoolvrede, en niet wordt getreden op het vlak van de leerplicht, diploma's, schoolbevolkingsnormen, toelagen en bezoldiging" (2).

Daarenboven heeft men de in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet opgesomde uitzonderingen zo verstaan dat ze het beheer over de onderwijsinstellingen die vóór de Grondwetsherziening onder de bevoegdheid van de nationale overheid ressorteerden, nationaal hielden. Op basis van die uitlegging is het dat de Koning bevoegd is gebleven voor de benoemingen in de onderwijsinstellingen van het Rijk en voor het vaststellen van het administratief statuut en van de bezoldigingsregeling van het personeel van die instellingen. Om dezelfde reden is het dat de financiële lasten van het Rijksonderwijs op de begroting van de ministeries van Onderwijs worden ingeschreven.

.../...

---

(1) Advies van de Raad van State L. 16.064/2 van 13 maart 1984 over het voorstel van decreet van B. RISOPOULOS "rendant obligatoire l'étude de notions d'informatique adaptées aux différents réseaux d'enseignement" (Conseil de la Communauté française, zitt. 1981-1982, 18/5).

(2) Advies van de Raad van State nr. 15.396/VR over een voorstel van wet "tot regeling van het onderwijs voor permanente opleiding" (Gedr. St. Kamer, zitt. 1983-1984, 559/nr. 2).

De uitzonderingen die uitsluitend aan de nationale overheid bevoegdheid toekennen, zijn zo aanzienlijk dat men zich heeft afgevraagd welke bevoegdheden nog bij de Cultuurraden (thans de Gemeenschapsraden) berustten.

Volgens de heren MEYERS (1) en TINDEMANS (2) behoren de volgende onderwerpen tot de bevoegdheid van de Cultuurraden (thans de Gemeenschapsraden) :

"- het bepalen van de inhoud van de leerplicht en de controle erop;
- de verschillende studierichtingen met hun programma's, lesroosters en leerplannen, voor zover zulks niet geïmpliceerd is in de voorwaarden opdat de diploma's zouden worden erkend : dat blijft voorbehouden aan de nationale wetgever;
- de organisatie van de inspectiediensten;
- de voor het onderwijzend personeel vereiste diploma's;
- de maatregelen waarbij tot het voortzetten van de studie wordt aangezet;
- de regeling van de vakantie en van de verlofdagen;
- in het algemeen, alles wat de verbetering van het schoolbezoek betreft",

zonder dat deze opsomming volledig is.

De heer DE STEXHE rekent tot de onderwijsaangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Cultuurraden (thans de Gemeenschapsraden) behoren, behalve die welke zojuist zijn aangehaald en nog enkele andere, de verbetering van de pedagogische methodes en de pedagogische experimenten (3).

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer 10, buitengewone zitting 1968, nr. 31/2°.

(2) TINDEMANS, "L'autonomie culturelle", CEPESS, ed. 1971, blz. 29, aangehaald door DE STEXHE in "La révision de la Constitution belge 1968-1971" ed. LARCIER 1972, nr. 115, blz. 88.

(3) DE STEXHE, op. cit., blz. 91.

Het lijdt geen twijfel dat de pedagogische methodes en de pedagogie in het algemeen deel uitmaken van de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren. Zij zijn geen voorwaarde voor de afgifte van de diploma's en hebben voor het overige niets uitstaande met de andere uitzonderingen waarin artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet voorziet.

Toch kan het gebeuren dat maatregelen in verband met de pedagogie nauw samenhangen met de aangelegenheden of met sommige van de aangelegenheden die aan de nationale overheid zijn toegewezen. De afdeling wetgeving heeft dat doen opmerken in een advies over een "voorstel van experimentenwet". De Raad van State die erop gewezen had dat sommige van de in het voorstel in uitzicht gestelde maatregelen, onder meer de bepalingen omtrent de diploma's,deel uitmaakten van de aan de nationale wetgever toegewezen aangelegenheden, concludeerde in de volgende bewoordingen :

> "... het (spreekt) vanzelf dat de nationale wetgever bevoegd is - en slechts bevoegd is - om de geplande experimenten mogelijk te maken voor zover deze betrekking hebben op aangelegenheden die artikel 59bis, § 2, van de Grondwet uitsluitend voor het nationale gezag bestemt. Mochten de experimenten voor andere aangelegenheden gelden, dan zou ieder desbetreffend voorschrift uitsluitend tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren" (1).

Kortom, al wat betrekking heeft op pedagogie wordt uitsluitend door de Gemeenschappen geregeld. Dat zou pas anders zijn als de inzake pedagogie overwogen normen een wijziging tot gevolg zouden hebben van de regels die gelden in de aangelegenheden die voor de nationale overheid zijn weggelegd.

.../...

---

(1) Advies van de Raad van State L. 15.119/VR over een "voorstel van experimentenwet", uitgebracht op 9 februari 1983 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 60/2).

II. Het ontworpen koninklijk besluit richt in elk van de koninklijke muziekconservatoria van Brussel (Franstalige afdeling), Luik en Bergen een college op, "Conseil pédagogique" genaamd (artikel 1 van het ontwerp).

Uit de analyse van de ontworpen bepalingen en inzonderheid uit artikel 3 ervan blijkt dat in werkelijkheid aan dat adviescollege enerzijds een pedagogische taak wordt toevertrouwd en anderzijds taken die verband houden met het beheer over de instellingen in kwestie.

Artikel 3 van het ontworpen besluit bepaalt immers het volgende :

"Le Conseil pédagogique :

1) ...;

2) fait au directeur toutes propositions relatives aux études, aux examens, au personnel et, en général, à l'organisation pédagogique de l'établissement;

3) est consulté par le directeur chaque fois que les besoins de l'enseignement et les intérêts de l'établissement l'exigent;

4) donne son avis au directeur sur les vacances d'emploi, l'admission au stage et les demandes de mutation et de modification d'attributions des candidats à ces emplois ...".

Noch uit deze bepaling noch uit hetgeen ermee samenhangt, blijkt dat de voorstellen die de Raad inzake pedagogie zou doen, de voor de nationale overheid weggelegde aangelegenheden enigermate zouden wijzigen.

.../...

Doordat de nationale Regering, van wie het ontwerp uitgaat, aan een "Conseil pédagogique" een pedagogische taak toevertrouwt, regelt zij dus een aangelegenheid waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd is.

Daartegenover staat dat de meeste bevoegdheden waarin artikel 3 van het ontwerp voorziet niet op de pedagogie betrekking hebben, maar op het personeel (toelating tot de stage, mutaties ...) en op de organisatie van de onderwijsinstellingen.

De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit zodanig zou moeten worden herzien dat aan het college waarvan in artikel 1 van het ontwerp de oprichting in uitzicht wordt gesteld, alleen de taken van beheer over de instelling worden toevertrouwd die opgesomd zijn in artikel 3, maar dat de pedagogie buiten de bevoegdheden van het college wordt gehouden. Deze wijziging zou uiteraard meebrengen dat in de benaming van de raad het woord "pédagogique" wordt geschrapt.

B. <u>De verplichting om het ontwerp-besluit in de beide landstalen te stellen.</u>

Het ontworpen besluit is uitsluitend in het Frans gesteld.

Artikel 56, eerste lid, van die wetten bepaalt :

> "De koninklijke en ministeriële besluiten worden gesteld in het Nederlands en in het Frans".

Het tweede lid van dat artikel maakt een uitzondering :

> "Zij mogen echter eentalig zijn wanneer zij uitsluitend betrekking hebben hetzij op het Nederlandse of op het Franse taalgebied, hetzij op een van de taalkaders of rollen van de diensten bedoeld in de artikelen 39 tot 47".

.../...

Er rijzen een aantal problemen wanneer men de werkingssfeer van die bepaling wil omschrijven (1).

Voor een deel zijn die problemen des te moeilijker op te lossen, daar de parlementaire voorbereiding geen nauwkeurige gegevens aan de hand doet (2) en voor de interpretatie van artikel 56, tweede lid, van de gecoördineerde wetten noodzakelijk rekening moet worden gehouden met het vijfde lid van hetzelfde artikel, dat bepaalt :

> "De koninklijke en ministeriële besluiten die in één taal gesteld zijn, mogen enkel het voorwerp zijn van een gewone vermelding in de twee talen in het Belgisch Staatsblad; indien zulke vermelding geen openbaar nut heeft, mag daarvan afgezien worden".

Zoals de bepaling geformuleerd is, lijkt zij te verbieden dat een eentalig koninklijk of ministerieel besluit in het Belgisch Staatsblad bekend wordt gemaakt in een andere vorm dan die van een gewone vermelding. Overeenkomstig de geest zo niet overeenkomstig de letter van artikel 129 van de Grondwet echter wordt in artikel 56, vierde lid, van de eerdervermelde gecoördineerde wetten - waarin artikel 5, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 is overgenomen - en in artikel 6 van laatstgenoemde wet de eis gesteld, dat besluiten "die op de burgers in het algemeen betrekking hebben", willen zij verbindend zijn, in

.../...

---

(1) A. VANDER STICHELE, "Het gebruik der talen inzake verordeningen", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1964, blz. 155-162.

(2) Zie het onderzoek van die parlementaire voorbereiding in genoemde studie, blz. 156-158.

hun geheel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. De zo algemene bewoordingen van artikel 56, tweede lid, lijken niet te verbieden, dat "besluiten die op de burgers in het algemeen betrekking hebben" in slechts één taal worden gesteld. Willen die besluiten echter verbindend worden, dan zouden zij in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden, maar juist dat schijnt het vijfde lid van hetzelfde artikel uit te sluiten. Dat vijfde lid zou het tweede dus gedeeltelijk uithollen. Welk nut heeft het immers, toe te staan dat eentalige verordeningsbesluiten worden gemaakt als ze geen bindende kracht kunnen krijgen ?

Hier komt een, althans schijnbare, tegenstrijdigheid tussen het tweede en het vijfde lid van artikel 56 aan het licht.

Om die tegenstrijdigheid weg te werken kunnen verschillende oplossingen onder ogen worden genomen.

Betoogd zou kunnen worden, dat het vijfde lid niet geheel correct geredigeerd is, met name dat het woord "enkel" eigenlijk niet slaat op "mogen het voorwerp zijn" maar vooruitloopt op "een gewone vermelding". Volgens deze eerste stelling volgt uit het beginsel van artikel 129 van de Grondwet en uit de economie van de diverse bepalingen van artikel 56, dat de bedoeling van de wetgever in een tekst als de volgende juist zou zijn weergegeven : "Voor eentalige koninklijke en ministeriële besluiten mag met een gewone vermelding, in de twee talen, in het Belgisch Staatsblad worden volstaan".

Om gelijkaardige redenen zou als interpretatie ook kunnen worden voorgesteld, dat het vijfde lid voorschrijft de bekendmaking van eentalige besluiten in het Belgisch

.../...

Staatsblad alleen dan tot een gewone vermelding te beperken, als het om een tweetalige bekendmaking gaat. Volgens die opvatting zou de bepaling toestaan dat de volledige, eentalige tekst van het besluit in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt wordt.

Geen van beide stellingen vindt echter steun in de parlementaire voorbereiding van de wet, noch in haar overige bepalingen.

Een derde stelling (1) komt hierop neer, dat uit de combinatie van het tweede en het vijfde lid volgt dat het tweede lid, ondanks zijn ruimere bewoordingen, gewoon bedoelt toe te staan dat koninklijke besluiten die niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben en derhalve niet in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden, in één taal worden gesteld. In deze interpretatie worden het tweede en het vijfde lid van artikel 56 overeengebracht en wordt artikel 129 van de Grondwet ten volle nagekomen. Al kent zij aan het tweede lid een beperktere strekking toe dan de tekst zelf eraan schijnt te verlenen, zij heeft het voordeel dat zij enige steun vindt in de parlementaire voorbereiding (2).

.../...

---

(1) Zie in die zin de eerdervermelde studie, blz. 158.

(2) Advies van de Raad van State van 7 februari 1962 over het ontwerp van wet (Gedr. St., Kamer, zitting 1961-1962, nr. 331/1, blz. 22); verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt in de openbare vergadering van de Senaat van 25 juli 1963 (Parl. Handelingen, blz. 1584).

Ook moge erop worden gewezen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt op 22 januari 1965 de Vaste Commissie voor taaltoezicht verzocht heeft hem van advies te dienen over een ontwerp-omzendbrief met onderrichtingen voor de toepassing van artikel 47 van de wet van 2 augustus 1963 (1). Die omzendbrief is er nooit gekomen, maar uit de tekst van het ontwerp welke de Vaste Commissie in haar advies overneemt,blijkt dat volgens de voorgenomen onderrichtingen alleen besluiten "die niet in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden" uitsluitend in het Nederlands of in het Frans gesteld mogen worden. Daarentegen moeten "in het Nederlands en in het Frans worden gesteld : A. de besluiten die in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden ...". De Vaste Commissie heeft geadviseerd dat de ontworpen onderrichtingen "stroken met artikel 47 van de wet van 2 augustus 1963" (2).

.../...

---

(1) Nadien artikel 56 van de gecoördineerde wetten.

(2) Advies op 18 maart 1965 in voltallige zitting uitgebracht over de zaak 1119 (Jaarverslag van de Commissie over de periode 1 maart-31 december 1965) (Gedr. St., Senaat, zitting 1965-1966, nr. 307, blz. 31).

Het ontwerp-besluit heeft een verordenend karakter. Het moet worden geacht op de burgers in het algemeen betrekking te hebben en moet derhalve in zijn geheel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Uit dit alles volgt dat het in beide landstalen moet worden gesteld.

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. C. MENDIAUX, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. C. MENDIAUX, eerste auditeur.

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

R. DEROY. Ch. HUBERLANT.