KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 juni 1987 door de Minister van Onderwijs (F) verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het organiek reglement voor de Rijksonderwijsinrichtingen met volledig leerplan, waarvan de onderwijstaal het Frans of het Duits is, met uitzondering van de inrichtingen voor hoger onderwijs", heeft op 9 juli 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale (F), le 24 juin 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant le règlement organique des établissements d'enseignement de plein exercice de l'Etat dont la langue de l'enseignement est le français ou l'allemand à l'exclusion des établissements d'enseignement supérieur", a donné le 9 juillet 1987 l'avis suivant :

1. Het ontwerp bevat een organiek reglement voor een aantal inrichtingen van het rijksonderwijs die het Frans of het Duits als onderwijstaal hebben.

De bepalingen van het organiek reglement zijn zeer verscheiden van aard en inhoud. Hoofdstuk 2 betreft de plichten van de personeelsleden. Hoofdstuk 3 regelt de inschrijving van de leerlingen, de tuchtstraffen en tuchtprocedures met betrekking tot de leerlingen en de wijze waarop de agenda der leerlingen dient gehanteerd te worden. Hoofdstuk 4 bevat bepalingen in verband met het schoolbezoek der leerlingen. Hoofdstuk 5 maakt het bijhouden van een ganse reeks van documenten verplichtend voor iedere onderwijsinrichting. Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de maaltijden. Hoofdstuk 7 betreft het gebruik van lokalen en materieel. Hoofdstuk 8 voorziet in een huishoudelijk reglement voor elke onderwijsinrichting. Hoofdstuk 9 bevat een algemene bepaling omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de leerlingen.

Het ontwerp wordt alleen door de "Ministre de l'Education nationale" voorgedragen en medeondertekend; ook de adviesaanvraag is alleen door die Minister voorgelegd.

2. In de regel bestaat een organiek schoolreglement in het betrekken op een inrichting of groep van inrichtingen van elders bepaalde regelen, met het oog op hun interne inrichting en werking. Aldus is het opstellen van een organiek schoolreglement onmiddellijk verbonden met de uitoefening van de inrichtende macht, in dit geval van het rijksonderwijs.

.../...

Tijdens de parlementaire besprekingen van artikel 59bis van de Grondwet citeerde de Minister van Communautaire Betrekkingen tussen de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen "kunnen" behoren, het vaststellen voor het rijksonderwijs van de organieke reglementen van de scholen en internaten (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 10 B.Z. 1986, nr. 31, 2°).

Men kan evenwel niet ontkennen dat de aangelegenheden welke door genoemd artikel 59bis van de Gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs uitgezonderd en aan de nationale overheid voorbehouden zijn, zo ruim en veelomvattend zijn dat de uitoefening van de inrichtende macht van het rijksonderwijs onvermijdelijk en minstens voor het ruimste deel op een van de aan de nationale overheid voorbehouden gebieden ingrijpt.

De conclusie is dan ook dat, zo lang de nationale overheid minstens voor het ruimste deel houder is van de inrichtende macht van het rijksonderwijs en die macht uitoefent, in redelijkheid moet worden aangenomen dat het ontwerp binnen de nationale bevoegdheid blijft.

Een bevestiging van die zienswijze vindt men in artikel 5 van de wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs en in artikel 5bis van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, ingevoegd bij de wet van 18 februari 1977, die het vaststellen van de organieke reglementen van de inrichtingen van secundair, respectievelijk hoger onderwijs opdragen aan de nationale Ministers van Onderwijs.

.../...

Wel moet erop geattendeerd worden dat het organiek reglement niet kan ingaan tegen regels die in voorkomend geval door een Gemeenschap binnen de grenzen van haar bevoegdheid zijn of zouden worden vastgesteld. Het kan ook niet gelden voor de inrichtingen van onderwijs die de Gemeenschappen binnen diezelfde grondwettelijke perken zouden oprichten.

3. Het koninklijk besluit van 25 september 1969 heeft de organisatorische splitsing doorgevoerd van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur in twee onderscheiden departementen, te weten het "Ministère de l'Education nationale" en het Ministerie van Onderwijs, elk ressorterende onder het gezag van een Minister.

Uit die opdeling van taken volgt redelijkerwijs dat de Minister die met de dienst van de rijksonderwijsinrichtingen van het betrokken taalstelsel is belast, voor de inrichting en de werking van die scholen verantwoordelijk is, inbegrepen de vaststelling van de desbetreffende organieke reglementen.

Een bevestiging van die conclusie wordt gevonden in de reeds vermelde bepalingen van artikel 5, § 3, van de wet van 19 juli 1971 en van artikel 5bis, § 3, van de wet van 7 juli 1970 dat aan de Ministers van Onderwijs "ieder voor wat hem betreft", respectievelijk "elk wat hen betreft" (in de Franse tekst telkens weergegeven door "chacun pour ce qui le concerne"), opdraagt het organiek reglement van die instellingen te bepalen.

.../...

Het spreekt evenwel vanzelf dat het een Minister van Onderwijs van een bepaald taalregime niet toekomt zonder de medewerking van zijn ambtsgenoot bevoegd voor de onderwijsinrichtingen van de andere taal, regels vast te stellen of te doen vaststellen die het intern-organisatorisch karakter van een organiek reglement overstijgen.

Uit de nadere lezing van het ontwerp blijkt dat de bepalingen van de artikelen 6, § 3, 3°, en 8, die het schoolbezoek regelen, voorkomen als een uitvoering van artikel 3, § 1, tweede lid, § 2 en § 3, tweede lid, van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht naar luid waarvan de Koning de redenen van afwezigheid bepaalt die als geldig aanvaard kunnen worden, de controle op de inschrijvingen van de leerplichtigen regelt en de regelen betreffende de controle op het geregeld schoolbezoek vaststelt.

Die bepalingen horen niet thuis in een organiek reglement; bovendien betreffen zij de leerplicht, een materie die krachtens artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2°, van de Grondwet aan de nationale overheid is voorbehouden, bijgevolg in haar essentiële gegevens op een voor het ganse land eenvormige wijze dient te worden vastgesteld.

Dit houdt in dat wanneer zoals hier, algemene maatregelen tot regeling van de uitvoering van de leerplicht nodig worden geacht, eensdeels die regels voor het gehele grondgebied gelding moeten kunnen hebben, anderdeels, ter voorkoming van een differentiatie in de normering, de koninklijke besluiten die de nieuwe regels vaststellen door de beide Ministers van Onderwijs horen te worden uitgewerkt, voorgedragen en medeondertekend.

.../...

Het ontwerp stelt bovendien in de artikelen 10 en 11 regelen vast die het verstrekken van maaltijden en het gebruik en de verhuring van lokalen en materieel betreffen.

Overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 december 1984 betreffende het financieel en materieel beheer van de Staatsdiensten met afzonderlijk beheer in het rijksonderwijs, gelezen in samenhang met de bij dat besluit gevoegde tabel van de begroting, hebben de ontvangsten voor "restaurant-cafetaria" en de uitgaven voor "maaltijden en dranken" evenals de ontvangsten voortkomende onder meer uit verhuringen, in de begroting van als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer georganiseerde rijksonderwijsinrichtingen, het kenmerk van lopende verrichtingen welke de ontvangsten van de Staat beïnvloeden en dienvolgens een budgettair karakter hebben.

Aldus bevat het ontwerp bepalingen die, de ene omdat zij de leerplicht betreffen, de andere omdat zij een budgettaire weerslag hebben, overeenkomstig artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 september 1969 niet dan ten gevolge van een gezamenlijk optreden van de beide Ministers van Onderwijs kunnen worden vastgesteld.

4. Voorts bevat het ontwerp regels betreffende de aanwending en de invordering van gelden door de Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, met een weerslag op de aan die Staatsdiensten te verlenen dotaties die overeenkomstig artikel 6, 2, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961,

tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, het akkoord van de Minister van Begroting dienen te hebben. Het gunstig advies van de inspectie van financiën kan dit akkoord niet vervangen.

5. Zoals uit de samenvatting van het ontwerp onder punt 1 blijkt, bevat het organiek reglement bepalingen die met het oog op de taakverdeling in schoolverband, aan de betrokken personeelsleden bepaalde concrete verplichtingen opleggen.

Als maatregel van inwendige orde die de organisatie van het werk, eigen aan de diensten, regelt, dient daarover overeenkomstig artikel 11, § 1, 2°, van de wet van 19 december 1974, vooraf syndicaal overleg gepleegd te worden.

Die regel geldt niet alleen wanneer - zoals voor de inrichtingen van het lager en buitengewoon rijksonderwijs - voor het eerst een organiek reglement wordt vastgesteld; hij is ook van toepassing wanneer een nieuw organiek reglement bestaande reglementen opheft en vervangt.

In de aanhef wordt melding gemaakt van het advies van het Hoger (lees : Hoog) Overlegcomité. Aan de Raad van State is evenwel schriftelijk meegedeeld dat aan dit vereiste niet is voldaan.

.../...

6. Het besluit is dan ook dat de ontworpen regeling om de onder 3, 4 en 5 aangehaalde redenen niet in zoverre gereed is dat zij door de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden onderzocht.

---

1. Le projet établit un règlement organique pour certains établissements d'enseignement de l'Etat dont la langue de l'enseignement est le français ou l'allemand.

La nature et le contenu des dispositions de ce règlement organique sont très variés. Le chapitre 2 concerne les obligations des membres du personnel. Le chapitre 3 règle l'inscription des élèves, les sanctions disciplinaires et les procédures disciplinaires relatives aux élèves, ainsi que le mode de tenue du journal de classe des élèves. Le chapitre 4 contient des dispositions relatives à la fréquentation scolaire des élèves. Le chapitre 5 impose à chaque établissement d'enseignement l'obligation de tenir toute une série de documents. Le chapitre 6 concerne les repas. Le chapitre 7 a trait à l'usage des locaux et des équipements. Le chapitre 8 prévoit un règlement d'ordre intérieur pour chaque établissement d'enseignement. Le chapitre 9 contient une disposition générale relative à la protection de la vie privée des élèves.

Le projet est proposé et contresigné uniquement par le "Ministre de l'Education nationale (F)"; la demande d'avis émane également de ce seul Ministre.

2. En règle générale, le règlement organique scolaire consiste à rapporter à un établissement ou à un groupe d'établissements, en vue de leur organisation et de leur fonctionnement internes, des règles qui sont fixées dans d'autres

.../...

textes. Aussi, l'élaboration d'un règlement organique scolaire est-elle directement liée à l'exercice du pouvoir organisateur, en l'espèce celui de l'enseignement de l'Etat.

Au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis de la Constitution, le Ministre des Relations communautaires a cité parmi les matières "pouvant" relever de la compétence des Communautés, la fixation des règlements organiques des écoles et des internats de l'Etat (Doc., Chambre des Représ., 10 S.E. 1968, n° 31, 2°).

Il est toutefois indéniable que les matières que l'article 59bis précité excepte de la compétence des Communautés en matière d'enseignement pour les réserver à l'autorité nationale, ont tellement d'extension et de compréhension que l'exercice du pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat se situe inévitablement, et au moins pour la plus large part, dans l'un des domaines réservés à l'autorité nationale.

Il y a lieu d'en conclure que tant que l'autorité nationale détient, au moins pour la plus large part, le pouvoir d'organiser l'enseignement de l'Etat et qu'elle l'exerce, il faut raisonnablement admettre que le projet demeure de la compétence nationale.

Cette manière de voir trouve une confirmation dans l'article 5 de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire et dans l'article 5bis de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, inséré par la loi du 18 février 1977, dispositions qui chargent les Ministres nationaux de l'Education nationale de fixer les règlements organiques respectifs des établissements

Il faut cependant observer que le règlement organique ne peut aller à l'encontre de règles que, le cas échéant, une Communauté a arrêtées ou arrêterait dans les limites de sa compétence. Il ne peut pas non plus s'appliquer aux établissements d'enseignement que les Communautés créeraient dans les mêmes limites constitutionnelles.

3. L'arrêté royal du 25 septembre 1969 a réalisé, sur le plan organisationnel, la scission du Ministère de l'Education nationale et de la Culture en deux départements distincts, à savoir le Ministère de l'Education nationale et le "Ministerie van Onderwijs", relevant chacun de l'autorité d'un Ministre.

Ce partage des tâches a pour corrolaire logique que le Ministre chargé du service des établissements d'enseignement de l'Etat d'un régime linguistique déterminé, est responsable de l'organisation et du fonctionnement de ces établissements, en ce compris la fixation de leurs règlements organiques.

On en trouve la confirmation dans les dispositions précitées de l'article 5, § 3, de la loi du 19 juillet 1971 et de l'article 5bis, § 3, de la loi du 7 juillet 1970, qui chargent les Ministres de l'Education nationale de déterminer "chacun pour ce qui le concerne" (rendu dans le texte néerlandais respectivement par "ieder voor wat hem betreft" et "elk wat hen betreft") le règlement organique de ces institutions.

.../...

Mais il va sans dire qu'il n'appartient pas au Ministre de l'Education nationale d'un régime linguistique déterminé de fixer ou de faire fixer, sans le concours de son homologue de l'autre régime linguistique, des règles dont la portée excède celle, d'organisation interne, que revêt un règlement organique.

Une analyse plus poussée du projet fait apparaître les dispositions des articles 6, § 3, 3°, et 8, qui règlent la fréquentation scolaire, comme une exécution de l'article 3, § 1er, alinéa 2, § 2 et § 3, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, aux termes duquel le Roi détermine les motifs d'absence qui peuvent être admis comme valables, règle le contrôle de l'inscription des mineurs soumis à l'obligation scolaire et fixe l'organisation du contrôle de la régularité de la fréquentation scolaire.

Ces dispositions n'ont pas leur place dans un règlement organique; en outre, elles concernent l'obligation scolaire, matière qui, en vertu de l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, est réservée à l'autorité nationale et dont les éléments essentiels doivent, dès lors, être réglés de manière uniforme pour l'ensemble du pays.

Cela implique qu'au cas où, comme en l'occurrence, des mesures générales sont jugées nécessaires pour régler l'exécution de l'obligation scolaire, il faut d'une part que ces mesures puissent s'appliquer à l'ensemble du territoire. D'autre part, afin d'éviter une différenciation des normes, il faut que les arrêtés royaux qui fixent les nouvelles règles soient élaborés, proposés et contresignés par les deux Ministres de l'Education nationale.

.../...

Le projet prévoit par ailleurs, en ses articles 10 et 11, des règles concernant la distribution de repas ainsi que l'usage et la location de locaux et d'équipements.

Conformément aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat, combinés avec le tableau du budget annexé à cet arrêté, les recettes provenant de "restaurant-cafétaria" et les dépenses faites pour les "repas et boissons" ainsi que les recettes provenant notamment des locations revêtent, dans le budget des établissements d'enseignement de l'Etat organisés en services de l'Etat à gestion séparée, le caractère d'opérations courantes qui influencent les recettes de l'Etat et qui, partant, sont de nature budgétaire.

Ainsi donc, le projet s'avère contenir des dispositions qui, les unes parce qu'elles ont trait à l'obligation scolaire, les autres parce qu'elles ont une incidence budgétaire, ne peuvent être arrêtées, conformément à l'article 7, § 1er, 1°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1969, qu'à l'intervention des deux Ministres de l'Education nationale agissant conjointement.

4. Par ailleurs, le projet fixe des règles relatives à l'utilisation et au recouvrement de fonds par les services de l'Etat à gestion séparée, règles qui ont une incidence sur les dotations à accorder à ces services de l'Etat et qui, conformément à l'article 6, 2, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, requièrent l'accord du Ministre du Budget. L'avis favorable de l'inspection des finances ne peut remplacer cet accord.

.../...

5. La synthèse du projet faite au point 1 montre que le règlement organique contient des dispositions qui, en vue de la répartition des tâches au sein de l'école, imposent des obligations concrètes aux membres du personnel concernés.

En tant que mesures d'ordre intérieur réglant l'organisation du travail propre aux services, ces dispositions doivent, conformément à l'article 11, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974, faire l'objet d'une concertation syndicale préalable.

Cette règle ne s'applique pas seulement lorsque - comme c'est le cas pour les établissements d'enseignement primaire et spécial de l'Etat - un règlement organique est fixé pour la première fois; elle vaut également lorsqu'un nouveau règlement organique abroge et remplace des règlements existants.

Le préambule mentionne l'avis du Comité supérieur de concertation. Il a toutefois été communiqué par écrit au Conseil d'Etat que cette formalité n'a pas été accomplie.

6. Il y a lieu de conclure de ce qui précède que, pour les motifs indiqués aux points 3, 4 et 5, la réglementation en projet n'est pas en état d'être examinée par le Conseil d'Etat, section de législation.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, conseillers d'Etat,
Madame :

de Heren : S. FREDERICQ, assessoren van de
Messieurs : afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.