Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
22 06. 1971
Transmis à Mr 1 - Coordination
Overgemaakt aan de H.

Dr

MTL.

L.11.414/1.

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 11e mei 1971 door de Ministers van Nationale Opvoeding verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de Hoge Raden voor het hoger onderwijs", heeft de 27e mei 1971 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 11 mai 1971, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "organique des Conseils supérieurs de l'enseignement supérieur", a donné le 27 mai 1971 l'avis suivant :

C.E. - R. 8
Gand - Univers
22 6 71
No
COORD.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp-besluit regelt ter uitvoering van artikel 6 van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, de samenstelling en de werking van de Hoge Raden voor het hoger onderwijs.

*
* *

Het advies van de Ministerraad is niet wettelijk vereist. Daarentegen moet het ontwerp, dat de vergoeding van reis- en verblijfkosten aan de leden toekent, aan de Minister van Begroting, op grond van artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, voor akkoord worden voorgelegd.

De aanhef van het ontwerp zou van de vervulling van die formaliteit moeten doen blijken en de datum van het akkoord moeten vermelden.

*
* *

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

In de aanhef schrijve men :

"Gelet op de wet van ...,inzonderheid op artikel 6;

....

Op de voordracht van ... ".

Beschikkend gedeelte.

Artikel 1.

Voor een betere lezing van dit artikel schrijve men "worden" in plaats van "wordt".

Artikel 2.

Zowel in het tweede, het derde als in het vierde lid wordt de ondervoorzitter aangewezen door de bevoegde Minister.

Het toekennen van die bevoegdheid aan de Minister strookt niet met de bedoeling van de wetgever, tenminste niet zoals zij tot uiting is gekomen in de Senaatscommissie. Zulks blijkt uit het verslag van de commissie aan de Senaat waaraan de volgende passus is ontleend :

"Verschillende leden hebben bezwaren inzake § 3, waar niet gezegd wordt wie de leden van de Hoge Raad benoemt.

.../...

Een lid meent dat het "de Koning" is, van wie immers in § 1 gezegd wordt dat hij zulke Raden "opricht"; bij afleiding mag men welaannemen dat hij de leden ervan benoemt.

Deze uitleg wordt door verschillende commissarissen niet bevredigend geacht.

Een van hen betoogt onder meer dat het hem een minimum lijkt, ook in een kaderwet, te bepalen welke instantie de leden van de op te richten Raden benoemt; deze instantie, meent hij, moet toch voor allen dezelfde zijn.

Hij denkt niet dat de ontstentenis van zulke bepaling aan kwaad opzet, doch alleen aan vergetelheid te wijten is. Hij is alleszins van oordeel, dat deze dient goedgemaakt te worden, ofwel door een amendement ofwel door een verklaring, opgenomen in het verslag.

In dit verband legt de Minister de volgende verklaring af :

"Wanneer de tekst in enge zin zou dienen geïnterpreteerd te worden, dan zou de Koning enkel dienen te verklaren dat de Hoge Raden bestaan en hij zou hun organiek reglement niet hoeven op te stellen. Hij zou dan bijvoorbeeld de Minister kunnen gelasten de leden van de Hoge Raden aan te duiden.

In dit geval evenwel dient de interpretatie niet in de enge doch in de ruime zin te worden opgevat. Inderdaad, § 3 zegt duidelijk dat de Koning onder meer het bureau samenstelt. Gezien voor soortgelijke Raden het bureau over het algemeen een emanatie is van de Raad zelf, dit wil zeggen

.../...

dat de leden van het bureau aangeduid worden onder de leden van de Raad, is het uitgesloten dat de Minister de Raad zou samenstellen en de Koning het bureau.

Het is dus duidelijk dat wanneer gezegd werd "de Koning richt de Hoge Raden op en hij regelt de werking ervan" onderverstaan wordt dat hij eveneens de leden benoemt .

Een lid wijst erop, dat alle bestaande wetgevingen de macht aanduiden die de benoemingen doet van de leden die deel uitmaken van één of andere Raad.

Een lid meent zijn opmerking te moeten handhaven maar kan zich akkoord verklaren met de verklaring van de Minister zo deze wordt opgenomen in het verslag. Anderzijds stelt hetzelfde lid de vraag of bij het begin van de nieuwe parlementaire zittijd een wetgevend initiatief de zaken niet duidelijker zou kunnen stellen " (Parl.Besch. 1969-1970, Senaat, nr. 614, blz. 3 en 4).

Voorgesteld wordt dit artikel te lezen als volgt :

"Artikel 2.-

De Hoge Raad voor het pedagogisch hoger onderwijs wordt voorgezeten door de directeur-generaal van het pedagogisch hoger onderwijs. De andere Raden worden voorgezeten door de directeur-generaal van het hoger onderwijs. De ondervoorzitters van de Raden worden door Ons benoemd op voorstel van de bevoegde Minister".

.../...

Artikel 3.

Duidelijkheidshalve zou dit artikel best in twee paragrafen worden ingedeeld en als volgt worden gesteld :

"Artikel 3.-

§ 1. De Hoge Raad voor het pedagogisch hoger onderwijs bestaat uit de voorzitter, de ondervoorzitter en de volgende leden :

- zes leden die de inrichtende machten vertegenwoordigen, onder wie twee het door de Staat, twee het door andere openbare machten dan de Staat en twee het door particulieren georganiseerd onderwijs vertegenwoordigen ;
- drie leden die het bestuurs- en onderwijzend personeel vertegenwoordigen ...

§ 2. De andere Hoge Raden bestaan uit de voorzitter, de ondervoorzitter en de volgende leden :

- drie vertegenwoordigers van de meest representatieve ... ".

De laatste volzin, welke een wettelijke bepaling onder andere bewoordigen herneemt, dient te worden weggelaten. Is men de mening toegedaan dat een zodanige bepaling toch nuttig is, dan dienen de termen van de wet te worden herhaald en de bepaling in een paragraaf 3 ondergebracht.

.../...

Artikel 4.

Zoals dit artikel is gesteld, is het recht van voordracht alleen voorbehouden aan de organisaties van werkgevers en van werknemers.

Het ontwerp regelt niet de wijze waarop de overige vertegenwoordigers zullen worden aangewezen.

Indien het in de bedoeling ligt van de Regering de Koning te verplichten de verschillende vertegenwoordigers te kiezen uit bepaalde voordrachten die Hem zouden moeten worden gedaan, zo dient het ontwerp op dit punt te worden aangevuld.

Artikel 5.

Voorgesteld wordt dit artikel te lezen als volgt :

"Artikel 5.-

De secretaris wordt door de bevoegde Minister van Nationale Opvoeding aangewezen uit de ambtenaren van zijn Ministerie".

Artikel 7.

Het kan niet betwijfeld worden dat de voorzitter en de ondervoorzitter onder dezelfde voorwaarden als de leden geen deel meer uitmaken van de Raad wanneer zij de functie verlaten of de bevoegdheid verliezen uit hoofde waarvan zij waren aangewezen.

Daarom beginne men dit artikel als volgt :

"Wanneer een voorzitter, een ondervoorzitter, een lid of een plaatsvervanger...".

Artikel 8.

Voor een betere lezing van dit artikel wordt volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 8.-

De voorzitter, de ondervoorzitter en de leden van de Raad zijn stemgerechtigd.

De plaatsvervangende leden van de Raad zijn stemgerechtigd wanneer zij een lid van dezelfde categorie vervangen".

Artikel 9.

Dit artikel is overbodig vermits het zich beperkt tot een herhaling van het bepaalde van artikel 6, § 4, van de wet.

Artikel 10.

Voorgesteld wordt dit artikel te lezen als volgt :

"Artikel ...

De adviezen van de Raden worden geformuleerd bij eenvoudige meerderheid. Aan die adviezen mogen minderheidsnota's toegevoegd worden. Opdat geldig kan worden beraadslaagd en beslist moeten twee derde der stemgerechtigde leden aanwezig zijn.

Indien dit quorum niet bereikt is, wordt de Raad opnieuw bijeengeroepen, ten vroegste binnen acht dagen en ten laatste binnen vijftien dagen. De Raad kan dan over dezelfde aangelegenheden geldig beraadslagen en beslissen welk ook het aantal aanwezige leden is".

.../..

Artikel 11.

Deze bepaling is niet overeen te brengen met de voorschriften van artikel 6, § 3, tweede lid, van de wet, dat gesteld is als volgt :

"De Koning kan op voorstel van de Raad, afdelingen oprichten naargelang het niveau en de aard van het onderwijs".

Artikel 12.

Behalve voor het bureau van de Hoge Raad voor het pedagogisch onderwijs zal de directeur-generaal van het hoger onderwijs al lid zijn van het bureau ingevolge zijn hoedanigheid van voorzitter van de Hoge Raad.

Daarom schrappe men in de tekst de bepaling betreffende de directeur-generaal van het hoger onderwijs om het artikel aan te vullen als volgt :

"Daarenboven heeft de directeur-generaal van het hoger onderwijs of zijn afgevaardigde zitting in het bureau van de Hoge Raad voor het pedagogisch hoger onderwijs".

Artikel 14.

Doordat de wetgever aan de Koning de opdracht heeft gegeven de werking van de Hoge Raden te regelen, behoort het niet aan de Raden hun reglement van inwendige orde op te stellen.

.../...

Daarom wordt voorgesteld dit artikel te lezen als volgt :

"Artikel ...

Op advies van de Hoge Raad bepaalt de Koning het reglement volgens hetwelk iedere Raad en ieder bureau zijn bevoegdheid uitoefent".

Artikel 15.

De inschrijving in de begroting van de nodige kredieten voor de werking van de Raden is een louter administratieve aangelegenheid die best het voorwerp zou zijn van een ministeriële instructie. Het artikel heeft derhalve geen normatief karakter en kan best worden weggelaten.

Artikel 17.

Zoals reeds werd opgemerkt bij artikel 11, vervange men "commissies" door "afdelingen".

Artikel 18.

Door het instellen van Hoge Raden voor het hoger onderwijs heeft de wetgever impliciet de bevoegdheden van de thans bestaande Hoge Raden die door de verschillende organieke wetten en verordeningen werden ingesteld beperkt tot het secundair onderwijs.

.../...

Zoals artikel 18 van het ontwerp is gesteld, zou men al de wettelijke en reglementaire bepalingen die hier bedoeld worden moeten aanhalen om ze op te heffen. Doordat de bevoegdheden van de bestaande Hoge Raden echter in algemene bewoordingen zijn vastgesteld en geen onderscheid maken tussen hoger en secundair onderwijs, is het materieel uitgesloten "alle beschikkingen van vroegere koninklijke besluiten betreffende de Hoge Raden voor zover zij betrekking hebben" op het hoger onderwijs op te heffen. Aanpassing van de tekst zou telkens nodig zijn.

Het beoogde kan echter gemakkelijker bereikt worden door de volgende tekst :

"De Hoge Raden die vóór de inwerkingtreding van dit besluit bevoegd zijn om advies uit te brengen in verband met de onderwijstakken als bedoeld in artikel 1, § 3, van de wet van 7 juli 1970, behouden hun bevoegdheid voor het secundair onderwijs, met uitsluiting van het hoger onderwijs".

Artikel 19.

Volgens artikel 6, § 1, tweede lid, zetelen de Raden die behoren tot verschillende taalregimes, gezamenlijk voor alle aangelegenheden van nationaal belang. Daar deze Raden zijn ingesteld om de bevoegde Ministers van advies te dienen, behoort het hun, de aangelegenheden te bepalen die van nationaal belang zijn. Daarom zou dit artikel best worden aangevuld met een lid dat kan worden gesteld als volgt :

.../...

"Elk van beide Ministers bepaalt, ter naleving van artikel 6, § 1, tweede lid, van de wet, wat als van nationaal belang moet worden beschouwd".

Artikel 20.

Dit artikel stelle men als volgt :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

OBSERVATIONS GENERALES.

L'arrêté en projet règle en exécution l'article 6 de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, la composition et le fonctionnement des Conseils supérieurs de l'enseignement supérieur.

*
* *

L'avis du Conseil des Ministres n'est pas requis par la loi. En revanche, le projet doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire puisqu'il accorde aux membres des Conseils le remboursement des frais de parcours et de séjour.

Le préambule du projet devrait justifier de l'accomplissement de cette formalité et indiquer la date de l'accord.

*
* *

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Dans la version néerlandaise il convient d'écrire :

"Gelet op de wet van ..., inzonderheid op artikel 6 ;

...

Op de voordracht van ...".

Dispositif.

Article 1er.

Dans la version néerlandaise, il serait plus correct d'écrire "worden" au lieu de "wordt".

Article 2.

Les alinéas 2, 3 et 4 prévoient chaque fois que le vice-président est désigné par le Ministre.

Attribuer ce pouvoir au Ministre ne se concilie guère avec la volonté du législateur, du moins telle qu'elle a été exprimée en commission du Sénat. Le passage suivant, extrait du rapport de cette commission, en témoigne :

.../...

"Plusieurs membres émettent des objections au sujet du § 3, où il n'est pas spécifié par qui sont nommés les membres du Conseil supérieur.

Un membre estime que c'est "le Roi", étant donné que le § 1er prévoit qu'il "crée" de tels Conseils ; par déduction l'on peut admettre qu'il en nomme les membres.

Plusieurs commissaires estiment que cette explication n'est pas satisfaisante.

L'un d'entre eux déclare notamment qu'à ses yeux c'est un minimum que de prévoir même dans une loi de cadre l'instance qui nomme les membres des Conseils à créer ; il estime que cette instance doit évidemment être la même pour tous.

Il ne pense pas que l'absence d'une telle disposition soit intentionnelle mais qu'elle est due uniquement à un oubli. Il estime en tout cas qu'il faut réparer cette omission, soit par un amendement, soit par une déclaration reprise dans le rapport.

A ce sujet, le Ministre déclare ce qui suit :

"Si ce texte devait être interprété dans un sens restrictif, le Roi devrait se limiter à déclarer que les Conseils supérieurs existent et à en établir le règlement organique. Il pourrait alors charger par exemple le Ministre de désigner les membres des Conseils supérieurs.

.../...

En l'occurrence, toutefois, l'interprétation ne doit pas se faire dans un sens restrictif, mais dans le sens large. En effet, le § 3 dit clairement que le Roi constitue notamment le bureau. Etant donné que, pour des Conseils de cette nature, le bureau est en général une émanation du Conseil lui-même, autrement dit que les membres du bureau sont désignés parmi les membres du Conseil, il est exclu que le Ministre constitue le Conseil et le Roi le bureau.

Il est donc évident que lorsqu'on dit que "le Roi crée les Conseils supérieurs et en règle le fonctionnement", on sous-entend par là qu'il en nomme également les membres'.

Un membre signale que toutes les législations existantes désignent le pouvoir qui procède aux nominations des membres qui font partie de tel ou tel Conseil.

Un autre membre déclare qu'il doit maintenir son observation, mais qu'il peut marquer son accord sur la déclaration du Ministre si celle-ci est consignée dans le rapport. D'autre part, l'intervenant demande si une initiative législative ne pourrait intervenir au début de la prochaine session parlementaire pour clarifier la question"(Doc. parl. 1969-1970, Sénat, n° 614, pages 3 et 4) .

La rédaction suivante est proposée pour l'article :

"Article 2.-

Le Conseil supérieur de l'enseignement supérieur pédagogique est présidé par le directeur général de l'enseignement supérieur pédagogique. Les autres Conseils sont présidés par le directeur général de l'enseignement supérieur. Les vice-présidents des Conseils sont nommés par Nous sur la proposition du Ministre compétent".

.../...

Article 3.

Cet article gagnerait en clarté s'il était divisé en deux paragraphes, rédigés comme suit :

"Article 3.-

§ 1er. Le Conseil supérieur de l'enseignement supérieur pédagogique se compose du président, du vice-président et des membres suivants :

- six membres représentant les pouvoirs organisateurs, dont deux représentant l'enseignement organisé par l'Etat, deux l'enseignement organisé par les pouvoirs publics autres que l'Etat et deux l'enseignement organisé par des particuliers ;

- trois membres représentant le personnel directeur et enseignant ...

§ 2. Les autres Conseils supérieurs se composent du président, du vice-président et des membres suivants :

- trois représentants des organisations les plus représentatives ... ".

La dernière phrase, qui se borne à paraphraser une disposition législative, doit être omise. Si l'on estime qu'il y a utilité à rappeler cette disposition, il convient d'en reproduire fidèlement les termes dans un paragraphe 3.

.../...

Article 4.

Tel qu'il est rédigé, cet article réserve le droit de présentation aux seules organisations d'employeurs et de travailleurs.

Le projet omet de déterminer les modalités de la désignation des autres représentants.

Si, dans l'esprit du Gouvernement, le Roi aura à choisir les représentants parmi les candidats figurant sur les présentations qui Lui seront faites, il convient de compléter le projet en ce sens.

Article 5.

La rédaction suivante est proposée pour cet article:

"Article 5.-

Le secrétaire est désigné par le Ministre compétent de l'Education nationale parmi les fonctionnaires de son Ministère".

Article 7.

Il ne fait aucun doute que le président et les vice-présidents cessent, dans les mêmes conditions que les membres, de faire partie du Conseil lorsqu'ils quittent la fonction ou viennent à perdre la qualité en raison de laquelle ils ont été désignés.

Aussi le début de l'article devrait-il se lire comme suit :

"Lorsqu'un président, un vice-président, un membre ou un suppléant ...".

.../...

Article 8.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 8.-

Le président, le vice-président et les membres du Conseil ont voix délibérative.

Les membres suppléants du Conseil ont voix délibérative lorsqu'ils remplacent un membre appartenant à la même catégorie".

Article 9.

Cet article est superflu ; il ne constitue, en effet, qu'un rappel de l'article 6, § 4, de la loi.

Article 10.

Il est suggéré de rédiger cet article comme suit :

"Article ...

Les avis des Conseils sont formulés à la majorité simple. Des notes de la minorité peuvent être jointes à ces avis. Pour que les conseils délibèrent valablement, deux tiers des membres ayant voix délibérative doivent être présents.

Si ce quorum n'est pas atteint, le Conseil est convoqué à nouveau au plus tôt dans les huit et au plus tard dans les quinze jours. Le Conseil peut alors délibérer valablement sur les mêmes questions quel que soit le nombre des membres présents".

.../...

Article 11.

Cette disposition est inconciliable avec l'article 6, § 3, alinéa 2, de la loi, qui est ainsi conçu :

"Sur la proposition du Conseil, le Roi peut créer des sections selon le niveau et la nature de l'enseignement".

Article 12.

Sauf en ce qui concerne le bureau du Conseil supérieur de l'enseignement pédagogique, le directeur général de l'enseignement supérieur sera déjà membre du bureau en sa qualité de président du Conseil supérieur.

Il conviendrait, dès lors, de supprimer la mention du directeur général de l'enseignement supérieur dans le texte du projet et de compléter l'article par la disposition suivante :

"En outre, le directeur général de l'enseignement supérieur ou son délégué siège au bureau du Conseil supérieur de l'enseignement supérieur pédagogique".

Article 14.

Le législateur ayant chargé le Roi de régler le fonctionnement des Conseils supérieurs, il n'appartient pas à ceux-ci d'établir eux-mêmes leur règlement d'ordre intérieur.

.../...

C'est pourquoi il est proposé de rédiger l'article comme suit :

"Article ...

Sur l'avis du Conseil supérieur, le Roi établit le règlement selon lequel chaque Conseil et chaque bureau exerceront leurs attributions".

Article 15.

L'inscription au budget des crédits nécessaires au fonctionnement des Conseils est une question d'ordre purement administratif, qu'il vaudrait mieux régler dans une instruction ministérielle. Dépourvu de toute portée normative, l'article peut dès lors être omis.

Article 17.

Ainsi qu'il a été observé au sujet de l'article 11, il convient de remplacer le mot "commissions" par le mot "sections".

Article 18.

En instituant des Conseils supérieurs de l'enseignement supérieur, le législateur a implicitement limité à l'enseignement secondaire les attributions des Conseils supérieurs existants créés par les lois et arrêtés organiques.

.../...

Le procédé utilisé à l'article 18 du projet requiert que soient mentionnées toutes les dispositions légales et réglementaires qu'on entend abroger. Or, les attributions des Conseils supérieurs existants étant formulées en termes généraux, qui ne font pas de distinction entre l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire, l'abrogation de "toutes les dispositions des arrêtés royaux antérieurs concernant les Conseils supérieurs dans la mesure où elles concernent l'enseignement supérieur" est matériellement exclue. Ce procédé obligerait à adapter chaque fois le texte.

Le but que le Gouvernement poursuit serait toutefois atteint plus facilement par l'adoption du texte ci-après :

"Les Conseils supérieurs qui étaient compétents, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, pour émettre un avis concernant les branches d'enseignement visées à l'article 1er, § 3, de la loi du 7 juillet 1970, conservent leurs attributions à l'égard de l'enseignement secondaire, à l'exclusion de l'enseignement supérieur".

Article 19.

En vertu de l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi, les Conseils de régime linguistique différent siègent ensemble pour toutes les affaires d'importance nationale. Ces Conseils ayant été institués pour donner un avis aux Ministres, il appartient à ces derniers de déterminer quelles sont les affaires d'importance nationale. L'article gagnerait dès lors à être complété par un alinéa, rédigé comme suit :

.../...

"Chacun des deux Ministres détermine, pour l'exécution de l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi, les affaires qui sont à considérer comme nationales".

Article 20.

Le texte néerlandais de l'article doit être rédigé comme suit :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

De kamer was samengesteld uit

De Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H.ADRIAENS, staatsraden,
Ch.SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S.FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.A.VANDER STICHELE, 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.ADRIAENS.

Le rapport a été présenté par M.A.VANDER STICHELE, auditeur.

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.