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 1 april 1986 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 bepaling van de werkingsmiddelen voor het Rijksonderwijs en van de werkingstoelagen aan het gesubsidieerd onderwijs", heeft op 3 april 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 1er avril 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant des dispositions relatives aux moyens de fonctionnement de l'enseignement de l'Etat et aux subventions de fonctionnement allouées à l'enseignement subventionné", a donné le 3 avril 1986 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe aan de onderwijsinrichtingen van het Rijk en aan de gesubsidieerde onderwijsinrichtingen vanaf 1 januari 1987 een jaarlijkse dotatie toe te kennen bestemd om de kosten te dekken voortvloeiend uit de werking en de uitrusting van de inrichting en uit het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan leerplichtige leerlingen (artikelen 1 en 3). De subsidies voor de uitrusting vormen voortaan een geheel met de subsidies voor de werking (artikel 4).

Voor het gesubsidieerd onderwijs worden bovendien de werkingstoelagen voor de schooljaren 1985-1986 en 1986-1987 begrensd tot de in het schooljaar 1984-1985 toegekende bedragen (artikel 2).

De andere bepalingen van het ontwerp zijn tekstaanpassingen die volgen uit de wijzigingen vervat in de artikelen 1, 3 en 4 van het ontwerp (artikelen 5 en 6).

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat de ontworpen regeling tot doel heeft de staatsuitgaven te beperken.

De maatregel voorgesteld in artikel 2 van het ontwerp kan onmiddellijk bijdragen tot een vermindering van de openbare uitgaven.

De invoering van het in de artikelen 1, 3 en 4 bedoelde "enveloppe-systeem" heeft niet noodzakelijk een onmid-

.../...

dellijk besparend effect. In zover evenwel de toepassing van het nieuwe stelsel een begrenzing van de uitgaven per inrichting inhoudt, minstens die inrichtingen tot een beter beheer van de toegekende financiële middelen aanzet, is die regeling minstens een zaak van beheersing van uitgaven, welke luidens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986 ook in de onderwijssector dient nagestreefd te worden (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1985-1986, nr. 128/1, blz. 5, en nr. 128/17, blz. 154, 240 e.v.; Gedr. St., Senaat, 1985-1986, nr. 176/2, blz. 72).

Het ontwerp kan aldus in zijn geheel worden ingepast in het in de aanhef vermelde artikel 1, 2°, b en d, van de wet van 27 maart 1986.

Aanhef.

Indien er reden is om, met toepassing van het bepaalde in artikel 3, § 2, van de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986, naar de dringende noodzakelijkheid te verwijzen, vulle men de vermelding in het eerste lid van de aanhef aan met de verwijzing naar dat artikel 3, § 2.

In het voordrachtsformulier leze men "... Vice-Eerste Minister ...".

.../...

Artikel 1.

1. De bepalingen van artikel 1 strekken tot aanvulling van het eerste lid van artikel 3, § 1, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, gewijzigd bij de wet van 6 juli 1970. Wetgevingstechnisch verdient het daarom aanbeveling de inleidende zin als volgt te wijzigen :

"Artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, gewijzigd bij de wet van 6 juli 1970, wordt ...".

De in te voegen bepalingen dienen typografisch als een doorlopend geheel te worden voorgesteld, dat om te voorkomen dat er achteraf onduidelijkheid is over de indeling van de betrokken paragraaf.

2. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat met "de staatsdiensten met afzonderlijk beheer" worden bedoeld "de staatsdiensten met afzonderlijk beheer in het rijksonderwijs", zoals deze werden opgericht met artikel 83 van de herstelwet van 31 juli 1984, met name de rijksonderwijsinrichtingen en de hieraan verbonden internaten of de rijksscholengroepen. De werking en de uitrusting, waarvan sprake in de eerste zin van de ontworpen bepaling, betreffen aldus zowel de onderwijsinrichtingen als de internaten van het Rijk.

.../...

De eerste zin van de ontworpen bepaling stelle men beter als volgt :

"Aan de staatsdiensten met afzonderlijk beheer in het rijksonderwijs wordt jaarlijks een globale dotatie toegekend, bestemd om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de inrichting en het internaat en aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen".

3. De bedoelde dotatie is bestemd om de kosten te dekken van het gratis (lees : kosteloos) verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan "leerplichtige" leerlingen. Uit de bij artikel 6 gegeven toelichting blijkt dat een samenhang bestaat tussen de bepaling onder artikel 1 en de opheffing, in artikel 6, van het derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid van artikel 12 van de wet van 29 mei 1959. In die laatste bepalingen is, op het niveau van het secundair onderwijs, het voordeel van het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften uitdrukkelijk voorbehouden aan de "voltijds" leerplichtige leerlingen. Vraag is of men uit de weglating van het aangehaalde woord mag afleiden dat voortaan, steeds wat de leerplichtige leerlingen in het secundair onderwijs betreft, bij het bepalen van de bedragen bedoeld in artikel 1 van het ontwerp ook met de "deeltijds" leerplichtige leerlingen rekening zal worden gehouden. In dat geval dient te worden opgemerkt dat, althans wat dit punt betreft, van een besparing geen sprake is.

4. In de laatste zin wordt voorzien in een soort van correctie op het "enveloppe-systeem". Noch uit de ontworpen bepaling, noch uit het verslag aan de Koning blijkt wat met

.../...

"specifieke noden" wordt bedoeld. Aan de Raad van State is daarover ook geen sluitende uitleg gegeven.

Indien de Regering alsnog niet bij machte is om in het ontwerp zelf op een precieze wijze die noden te definiëren, zal zij minstens in het verslag aan de Koning dienomtrent enige nadere aanduidingen moeten verstrekken.

5. In de derde zin schrijve men : " ... per niveau en vorm van onderwijs".

6. In de Franse tekst van het ontwerp lijkt het aangewezen het begrip "het kosteloos verstrekken" op eenvormige wijze in de desbetreffende artikelen weer te geven. In de vierde zin schrijve men : " ... **sont fixés annuellement** par ...". In de laatste zin vervange men "dispose" door "peut disposer".

Artikel 2.

De tekst van deze bepaling ware eenvoudiger gesteld als volgt :

"Artikel 2.-

Voor de schooljaren 1985-1986 en 1986-1987 wordt het bedrag van de per regelmatige leerling verleende werkingstoelagen bepaald op het bedrag per regelmatige leerling verleend voor het schooljaar 1984-1985".

Artikel 3.

Na de gemachtigde ambtenaar in zijn uitleg te hebben gehoord, lijkt het wenselijk de tekst te stellen als volgt :

"Artikel 3.-

Artikel 32, § 1, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 11 juli 1973 en 1 augustus 1985, wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Jaarlijks worden forfaitaire werkingstoelagen verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de inrichting en het internaat en aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen".

Wat de "leerplichtige" leerlingen betreft, mag verwezen worden naar de opmerking die onder artikel 1 is gemaakt.

Artikel 4.

1. Artikel 34 van de wet van 29 mei 1959 werd gewijzigd bij de wetten van 6 juli 1970 en 1 augustus 1985. Men vulle de inleidende zin als volgt aan : "Artikel 34 van ..., gewijzigd bij de wetten van 6 juli 1970 en 1 augustus 1985, ... ".

2. Uit de ontworpen bepaling volgt dat de werkingstoelagen, bedoeld in artikel 32, § 2, van de wet van 29 mei 1959, kunnen worden aangevuld met een bedrag dat strekt "tot dekking van de uitgaven inzake uitrusting".

In tegenstelling met wat uit de aangehaalde woorden zou kunnen worden afgeleid, blijkt uit het verslag aan de Koning en uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar dat het bestaande stelsel van uitrustingstoelagen met een eigen specifieke bestemming wordt opgeheven. Binnen de aan elke gesubsidieerde inrichting toe te kennen globale dotatie zal er een vermenging van werkings- en uitrustingstoelagen zijn, wat impliceert dat de inrichtingen zelf zullen beslissen over de bestemming - werking of uitrusting - van de geglobaliseerde middelen.

.../...

3. De opheffing van het bestaande stelsel der uitrustingstoelagen heeft tot gevolg dat de wet van 29 mei 1959 nog op andere plaatsen dient te worden aangepast. Het derde lid van artikel 25 en het opschrift boven artikel 34 dienen te vervallen en onder meer de artikelen 36 en 37 dienen te worden aangepast.

4. Het bedrag dat, luidens de ontworpen bepaling, per leerling wordt vastgesteld, is bedoeld als een aanvulling van de in artikel 32, § 2, bedoelde werkingstoelagen. Deze worden per "regelmatige" leerling toegekend. Het is aangewezen die precisering in de nieuwe tekst op te nemen.

5. Het artikel bepaalt voorts dat de bedragen "zullen" verschillen per niveau en vorm van onderwijs. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar wil men alleen voorzien in de mogelijkheid om gedifferentieerde bedragen vast te stellen. Men stelle de laatste zin daarom als volgt : "dit bedrag kan verschillen per niveau en vorm van onderwijs".

Artikelen 5 en 6.

De artikelen 5 en 6 strekken tot wijziging van artikel 12 van de wet van 29 mei 1959. Zij worden best in één artikel samengebracht, te stellen als volgt :

"Artikel 5.-

In artikel 12 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het eerste lid wordt aangevuld als volgt :
" ... ";

2° het derde, het vierde, het vijfde, het zesde en het zevende lid, ingevoegd bij de wet van 29 juni 1983, worden opgeheven".

.../...

Om alle twijfels weg te nemen omtrent de financiering van de aanvullende toelage, die in de plaats komt van de bestaande uitrustingstoelage en haar grond vindt in de nieuwe bepaling van artikel 34, verwijze men, in de nieuwe tekst van artikel 12, eerste lid, ook naar artikel 34. Om bovendien het onderscheid tussen het Rijksonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs duidelijker te stellen, schrijve men :

"De Staat draagt de financiële lasten zoals voorzien, al naar het geval, in artikel 3 en in de artikelen 32 en 34 van deze wet".

Artikel 7.

In fine van dit artikel, dat thans artikel 6 wordt, schrijve men : "... dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1986".

Le projet tend à accorder aux établissements d'enseignement de l'Etat et aux établissements de l'enseignement subventionné à partir du 1er janvier 1987 une dotation annuelle destinée à couvrir les frais résultant du fonctionnement et de l'équipement de l'établissement ainsi que les frais résultant de la gratuité des manuels et des fournitures scolaires mis à la disposition des élèves soumis à l'obligation scolaire (articles 1er et 3). Les subventions d'équipement formeront dorénavant un tout avec les subventions de fonctionnement (article 4).

Pour l'enseignement subventionné, en outre, les subventions de fonctionnement pour les années scolaires 1985-1986 et 1986-1987 sont limitées aux montants accordés pour l'année scolaire 1984-1985 (article 2).

Les autres dispositions du projet apportent les adaptations de texte que nécessitent les modifications prévues aux articles 1er, 3 et 4 du projet (articles 5 et 6).

Il ressort du rapport au Roi que les dispositions du projet ont pour but de limiter les dépenses de l'Etat.

La mesure proposée à l'article 2 du projet peut contribuer directement à une réduction des dépenses publiques.

L'introduction du "système d'enveloppes" prévu aux articles 1er, 3 et 4, par contre, n'a pas nécessairement un effet direct générateur d'économies. Toutefois, dans la mesure où son application implique une limitation des dépenses

.../...

par établissement ou, du moins, incite les établissements à mieux gérer les moyens financiers qui leur sont accordés, le nouveau régime entre au moins dans le cadre de la maîtrise des dépenses, qui doit également être recherchée, selon les travaux préparatoires de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, dans le secteur de l'enseignement (Doc., Chambre des Repr., 1985-1986, n° 128/1, p. 5, et n° 128/17, pp. 154, 240 et suivantes; Doc., Sénat, 1985-1986, n° 176/2, p. 72).

L'ensemble du projet peut dès lors s'inscrire dans le cadre de l'article ler, 2°, b et d, de la loi du 27 mars 1986, visé au préambule.

Préambule.

Si, en application de l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, le Gouvernement estime devoir invoquer l'urgence, il devra compléter l'alinéa ler du préambule par une référence à cet article 3, § 2.

Dans le texte néerlandais de la formule de proposition, il faut lire : " ... Vice-Eerste Minister ...".

Article ler.

1. Les dispositions de l'article ler visent à compléter l'alinéa ler de l'article 3, § ler, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifié par la loi du 6 juillet 1970. Du point de vue de la technique législative, il se recommande dès lors de modifier la phrase liminaire comme suit :

.../...

"L'article 3, § ler, alinéa ler, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifié par la loi du 6 juillet 1970, est ...".

Typographiquement, les dispositions à insérer doivent être présentées comme un texte suivi, afin d'éviter qu'il n'y ait confusion,par la suite, quant à la division du paragraphe en question.

2. Il ressort du rapport au Roi que les "services à gestion séparée" s'entendent des "services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat", tels qu'ils ont été créés par l'article 83 de la loi de redressement du 31 juillet 1984, à savoir les établissements d'enseignement de l'Etat et les internats qui y sont rattachés ou les groupements d'écoles de l'Etat. Là où, dans la première phrase de la disposition en projet, il est question de fonctionnement et d'équipement, il s'agit donc du fonctionnement et de l'équipement tant des établissements d'enseignement que des internats de l'Etat.

Il serait préférable de rédiger la première phrase de la disposition en projet comme suit :

"Les services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat reçoivent annuellement une dotation globale destinée à couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement et de l'internat, et à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire".

3. La dotation prévue est destinée à couvrir le coût de la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves "soumis à l'obligation scolaire". Selon le commentaire de l'article 6, il y aurait un lien entre la disposition de l'article ler et l'abrogation, prévue à l'article 6, des alinéas 3, 4, 5, 6 et 7 de l'article 12 de la loi du 29 mai 1959. Aux termes de ces dernières dispositions, la gratuité des manuels et des fournitures scolaires est, au niveau de l'enseignement secondaire, réservée expressément aux élèves soumis à l'obligation scolaire "à temps plein". On peut se demander s'il est permis d'inférer de la suppression des mots cités ci-dessus que dorénavant, toujours au niveau de l'enseignement secondaire, il sera également tenu compte des élèves soumis à l'obligation scolaire "à temps partiel" pour déterminer les montants prévus à l'article ler du projet. Dans ce cas, il y aurait lieu d'observer que, sur ce point du moins, il n'est pas question d'économies.

4. La dernière phrase apporte une sorte de correctif au "système d'enveloppes". Ni la disposition en projet, ni le rapport au Roi ne permettent de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par "besoins spécifiques". Et aucune explication cohérente n'a été donnée au Conseil d'Etat à ce sujet.

Si le Gouvernement n'est pas en mesure de définir dès à présent ces besoins de façon précise dans le projet même, il conviendrait, à tout le moins, qu'il donne quelques indications sur ce point dans le rapport au Roi.

5. Dans le texte néerlandais de la troisième phrase, il conviendrait d'écrire : " ... per niveau en vorm van onderwijs".

.../...

6. Dans le texte français du projet, la notion de "distribution gratuite" devrait être rendue d'une manière uniforme dans tous les articles où il en est question. Dans la quatrième phrase, il y a lieu d'écrire : " ... sont fixés annuellement par ...". Dans la dernière phrase, on remplacera le mot "dispose" par les mots "peut disposer".

Article 2.

Cette disposition serait rédigée plus simplement comme suit :

"Article 2.-

Pour les années scolaires 1985-1986 et 1986-1987, le montant des subventions de fonctionnement accordé par élève régulier est fixé au montant accordé par élève régulier pour l'année scolaire 1984-1985".

Article 3.

Compte tenu des explications fournies par le fonctionnaire délégué, il paraît souhaitable de rédiger le texte de cet article comme suit :

"Article 3.-

L'article 32, § ler, alinéa ler, de la même loi, modifié par les lois des 11 juillet 1973 et ler août 1985, est remplacé par la disposition suivante :

.../...

"Des subventions de fonctionnement annuelles et forfaitaires sont accordées pour couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement et de l'internat, et à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire".

En ce qui concerne les élèves "soumis à l'obligation scolaire", on se reportera à l'observation faite à l'article ler.

Article 4.

1. L'article 34 de la loi du 29 mai 1959 a été modifié par les lois des 6 juillet 1970 et ler août 1985. Il y a lieu de compléter la phrase introductive comme suit : "L'article 34 ..., modifié par les lois des 6 juillet 1970 et ler août 1985, ...".

2. Il résulte de la disposition en projet que les subventions de fonctionnement visées à l'article 32, § 2, de la loi du 29 mai 1959 peuvent être complétées par un montant destiné à "couvrir les dépenses relatives à l'équipement".

Contrairement à ce qui pourrait être inféré des mots précités, il ressort du rapport au Roi et des déclarations du fonctionnaire délégué que le système actuel des subventions d'équipement à destination spécifique est abrogé. Dans le cadre de la dotation globale qui sera attribuée à chaque établissement subventionné, les subventions de fonctionnement et

d'équipement seront confondues, ce qui implique que les établissements eux-mêmes décideront de l'affectation - fonctionnement ou équipement - des moyens globalisés.

3. L'abrogation de l'actuel système des subventions d'équipement a pour conséquence que la loi du 29 mai 1959 devra également être adaptée en d'autres endroits. L'alinéa 3 de l'article 25 et l'intitulé qui précède l'article 34 doivent être supprimés, et les articles 36 et 37, entre autres, doivent être adaptés.

4. Le montant qui, aux termes de la disposition en projet, est fixé par élève, est destiné à compléter les subventions de fonctionnement visées à l'article 32, § 2. Ces dernières sont accordées par élève "régulier". Il est indiqué d'inclure cette précision dans le nouveau texte.

5. L'article dispose en outre que les montants "seront" différents par niveau et par forme d'enseignement. Selon le fonctionnaire délégué, il s'agit uniquement de prévoir la possibilité de fixer des montants différenciés. Il y a lieu, pour cette raison, de rédiger la dernière phrase comme suit : "ce montant peut varier par niveau et par forme d'enseignement".

Articles 5 et 6.

Les articles 5 et 6 ont pour objet de modifier l'article 12 de la loi du 29 mai 1959. Il vaudrait mieux les réunir en un seul article, formulé comme suit :

"Article 5.-

A l'article 12 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 1er est complété comme suit :
" ...";

2° les alinéas 3, 4, 5, 6 et 7, insérés par la loi du 29 juin 1983, sont abrogés".

Afin de lever tout doute concernant le financement de la subvention complémentaire qui est appelée à se substituer à la subvention de fonctionnement existante et qui prouve son fondement dans la nouvelle disposition de l'article 34, il y a lieu, dans le nouveau texte de l'article 12, alinéa 1er, de faire également référence à l'article 34. En outre, afin de mieux marquer la distinction entre l'enseignement de l'Etat et l'enseignement subventionné, il conviendrait d'écrire :

"L'Etat supporte la charge financière comme le prévoient, selon le cas, l'article 3 et les articles 32 et 34 de la présente loi".

Article 7.

A la fin de cet article, qui devient l'article 6, il y a lieu d'écrire : " ... qui produit ses effets le 1er janvier 1986".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : M. BENARD.
Madame :

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. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.