KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 18 juli 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 rationalisatie en programmatie van het buitengewoon onderwijs", heeft op 24 juli 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 18 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant rationalisation et programmation de l'enseignement spécial", a donné le 24 juillet 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De ontworpen regeling strekt ertoe, met het oog op de aanpassing van de structuur van het buitengewoon onderwijs aan de gewijzigde samenstelling van de betrokken schoolbevolking, aan de vernieuwde pedagogische inzichten en aan de budgettaire noodwendigheden, een rationalisatie- en programmatieplan vast te stellen voor het door het Rijk ingericht of gesubsidieerd buitengewoon basis- (lees : kleuter- en lager) en secundair onderwijs.

Naast het bepalen van de criteria voor het behoud of de verdere subsidiëring van bestaande inrichtingen voor buitengewoon onderwijs (rationalisatie) enerzijds, en voor de oprichting of de opname in de toelageregeling van nieuwe inrichtingen (programmatie) anderzijds, wordt met het vaststellen van het plan ook beoogd de toegang van bedoelde inrichtingen tot de Fondsen voor schoolgebouwen mogelijk te maken.

Het ontwerp-besluit omvat bovendien bepalingen tot regeling van de rechtstoestand van sommige personeelsleden na rationalisatie of programmatie van de inrichtingen waaraan zij verbonden zijn (artikelen 34, § 3, en 39) en voorziet in de mogelijkheid buitengewoon onderwijs voor sociale promotie te organiseren (artikel 37).

.../...

2. Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in de aanhef van het voorgestelde besluit, artikel 1, 2°, b) en c), van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 aangevoerd.

Luidens die bepalingen is aan de Koning de bevoegdheid verleend om, met het oog op de beheersing, de beperking of de vermindering van de openbare uitgaven, de regelen vast te stellen die de voorwaarden en de toekenningsmodaliteiten betreffen van subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven, die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn en om de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren.

2.1. Uit de aard zelf van een rationalisatie- en programmatieregeling mag worden afgeleid dat zij tot een betere beheersing van de uitgaven kan leiden. Alhoewel door het invoeren van een programmatieregeling een einde wordt gesteld aan de tijdelijke opschorting van de uitbreiding van de onderwijsnetten in het buitengewoon onderwijs, zodat nieuwe uitgaven niet uitgesloten zijn, wordt echter, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, niettemin een vermindering van de globale uitgaven voor buitengewoon onderwijs verwacht als gevolg van de toepassing van uiterst strenge normen op een ingevolge de denataliteit dalende schoolbevolking.

Aan de Raad van State kon evenwel niet een globaal becijferd resultaat worden meegedeeld.

Enkel in de mate dat zij bijdraagt tot de beheersing en de vermindering van de onderwijsuitgaven, kan de ontworpen

regeling haar rechtsgrond vinden in artikel 1, 2°, b) en c), van de bijzondere-machtenwet en kan ze, gelet op haar inwerkingtreding op 1 september 1986, met beroep op de dringende noodzakelijkheid, genomen worden met vrijstelling van de adviezen die door een wet of een reglement zijn opgelegd.

De aanwending van de bijzondere machten voor het vaststellen van een regeling welke, overeenkomstig artikel 13, § 4, 1, tweede lid, van de Schoolpactwet, bij een gewoon koninklijk besluit kan worden uitgevaardigd, brengt evenwel mee dat het ontworpen rationalisatie- en programmatieplan, overeenkomstig artikel 4, § 3, van de wet van 27 maart 1986, kracht van wet zal hebben en niet dan door een wet kan worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen.

2.2. De bepaling van artikel 34, § 3, van het ontwerp betreft de rechtstoestand van de directeur van de basisschool en van de personeelsleden van de inrichtingen van secundair onderwijs; artikel 39 regelt de terbeschikkingstelling van personeelsleden.

Gelet op hun nauwe samenhang met de rationalisatie- en programmatieregeling, en het besparend effect dat door die maatregelen wordt beoogd, kunnen die bepalingen worden ingepast in de bevoegdheden die door de bijzondere-machtenwet aan de Koning zijn toegekend.

2.3. Artikel 37 laat de inrichtingen voor buitengewoon secundair onderwijs met volledig leerplan toe, leergangen met beperkt leerplan als buitengewoon onderwijs voor sociale promotie te organiseren "volgens bij (een) in Ministerraad overlegd koninklijk besluit vastgestelde voorwaarden".

.../...

Tegen de door die bepaling verleende delegatie van bevoegdheden kan principieel geen bezwaar worden aangevoerd, aangezien ze overeenstemt met de ter zake door de wetgever gevolgde traditie.

Het lijkt evenwel op zijn minst betwistbaar of de eventuele oprichting van het buitengewoon onderwijs voor sociale promotie het door de habilitatiewet vereiste besparingseffect heeft.

3. Om duidelijk te stellen dat het rationalisatie- en programmatieplan ook het bestaan zelf of het behoud van een inrichting of afdeling betreft, heeft de Regering het derde lid van artikel 3, § 1, van de Schoolpactwet - dat bij de wet van 18 september 1981 werd ingevoegd en alleen gold voor het secundair onderwijs -, als volgt vervangen (1) :

> "In de sectoren en niveaus waarop een rationalisatie- en programmatieplan, zoals bedoeld in artikel 13, § 4, 1, a, van deze wet van toepassing is, kunnen geen Rijksinrichtingen of afdelingen van inrichtingen in stand gehouden of opgericht worden indien zij niet beantwoorden aan de criteria van dit plan. Evenmin kunnen inrichtingen of afdelingen van inrichtingen verder betoelaagd blijven of in de toelageregeling opgenomen worden indien zij niet beantwoorden aan de criteria van datzelfde plan".

Op grond van het vierde lid van dezelfde paragraaf, dat door het koninklijk besluit nr. 411 niet werd gewijzigd of opgeheven, is "deze bepaling ... niet van toepassing op het buitengewoon secundair onderwijs en op het aanvullend beroepsonderwijs".

.../...

---

(1) Zie artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 411 van 25 april 1986 houdende beperking van de dotaties voor de Fondsen voor schoolgebouwen.

Gelezen in het licht van de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 september 1981 en in de context van het vroegere derde lid, diende door deze bepaling te worden begrepen dat de bepalingen van het rationalisatie- en programmatieplan voor het gewoon secundair onderwijs niet van toepassing waren op het buitengewoon secundair en het beroepssecundair onderwijs (Gedr. St., Kamer, 1980-1981, nr. 717/4, blz. 3; Gedr. St., Senaat, 1980-1981, nr. 685/2, blz. 1, 7 en 8).

Uit het verslag aan de Koning bij het genummerd koninklijk besluit nr. 411 van 25 april 1986 en uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar bij het thans voorgelegde ontwerp blijkt duidelijk de bedoeling van de Regering om alle vormen van onderwijs te onderwerpen aan de oprichtings- en subsidiëringsregeling vervat in het huidige artikel 3, § 1, derde lid.

De bepaling van het vierde lid lijkt aldus zonder voorwerp te zijn geworden.

Indien deze interpretatie strookt met de bedoeling van de Regering, verdient het aanbeveling, ten einde verwarring te voorkomen, de bepaling van artikel 3, § 1, vierde lid, van de wet van 29 mei 1959 in overeenkomstige zin aan te passen.

4. In diverse bepalingen van het ontwerp worden gedifferentieerde rationalisatie- en programmatienormen vastgelegd naargelang het type of de opleidingsvorm van buitengewoon onderwijs. Gelet op de specifieke en gediversifieerde structuur

.../...

van dit onderwijs is het de Raad van State niet mogelijk geweest, binnen de hem toegemeten tijd, de gegrondheid van die verschillende behandeling te toetsen.

Het spreekt evenwel vanzelf dat de criteria en de normen die de Koning op grond van de Hem verleende bevoegdheid vaststelt, objectief moeten zijn en de bestaande grondwettelijke en wettelijke regelen moeten respecteren.

5. In artikel 1, § 3, wordt gesteld dat het ontworpen besluit uitvoering geeft aan artikel 13, § 4, 1, a, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen in de onderwijswetgeving.

Blijkbaar is het de bedoeling van de Regering geweest, ter uitvoering van artikel 26, 3°, van de wet van 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959, artikel 13, § 4, a, - dat de tussenkomst van de Fondsen voor schoolgebouwen betreft -, in werking te stellen wat het buitengewoon onderwijs betreft, zoals dat ook het geval is geweest voor het gewoon kleuter- en lager onderwijs (artikel 23 van het koninklijk besluit van 2 augustus 1984) en voor het secundair onderwijs met volledig leerplan (artikel 42 van het koninklijk besluit van 30 maart 1982).

Luidens artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit nr. 411 van 25 april 1986 houdende beperking van de dotaties voor de Fondsen voor schoolgebouwen werden in artikel 26, 3°, van de wet van 11 juli 1973 de woorden "13, § 4, a en b" geschrapt. Ingevolge die wijziging is de ontworpen bepaling van artikel 1, § 3, overbodig geworden en mag zij worden geschrapt.

.../...

6. Een aantal begrippen die in het ontwerp worden gebruikt, worden gedefinieerd in artikel 2 van het ontwerp; voor de andere termen verwijst het verslag aan de Koning naar de bepalingen die voorkomen in de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon onderwijs en in het koninklijk besluit van 28 juni 1978 houdende omschrijving van de types en de organisatie van het buitengewoon onderwijs. Niettemin blijken een aantal begrippen noch in het ontwerp, noch in de genoemde regelingen te worden omschreven. Het betreft onder meer de begrippen arrondissement (artikel 2, 3°), agglomeratie (artikel 5), net (artikelen 12, § 2, en 15), volledige structuur (artikel 12 en volgende), regelmatige leerling (artikel 7).

Naar het voorbeeld van de rationalisatie- en programmatieregelingen voor het gewoon kleuter- en lager onderwijs en voor het gewoon secundair onderwijs, kan het aanbeveling verdienen deze begrippen nader te omschrijven in artikel 2 van het ontwerp.

7. In de hoofdstukken III en V van het ontwerp worden de criteria vastgelegd waaraan moet worden voldaan om een nieuwe school, vestiging, type, opleidingsvorm of afdeling van buitengewoon onderwijs, te kunnen oprichten of in de toelageregeling te kunnen opnemen.

In de desbetreffende artikelen vervange men dan ook in de Nederlandse tekst de woorden "worden opgericht of gesubsidieerd" door "worden opgericht of in de toelageregeling worden opgenomen".

.../...

8. Voor het overige moet de Raad van State vaststellen dat de hem voorgelegde tekst een niet gering aantal onnauwkeurigheden of tekortkomingen vertoont.

8.1. De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst behoort nog eens grondig te worden bekeken (zie onder meer de artikelen 5, § 1, eerste lid, 13, § 1, 17, 18, § 2, 1°, 2°, 3°, 21, § 1, 1°, derde lid, en § 2, eerste lid, inleidende zin, 32, 3°, 35, § 1, 1°, en § 2, 39).

8.2. Niet zelden is er gebrek aan overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en de toelichting verstrekt in het verslag aan de Koning, zo onder meer in verband met de artikelen 10, 21, § 2, 39 e.v. Wat artikel 21, § 2, betreft, bestaat er bovendien een discrepantie tussen de in de Nederlandse en in de Franse tekst gegeven toelichting.

Inzonderheid wat de artikelen 2 en 7 betreft, reikt de toelichting verder dan wat in het ontwerp is bepaald.

8.3. Over het geheel genomen is het ontwerp moeilijk leesbaar ingevolge de talrijke verwijzingen naar vorige bepalingen. Bovendien zijn die verwijzingen in bepaalde gevallen onnauwkeurig (men verwijst naar artikel 10 en niet naar artikel 10, § 5; zie ook artikel 13, § 1) en zelfs onjuist (zie artikel 35).

Zo wordt ook herhaaldelijk verwezen naar de "dertigste dag" (artikel 7) of naar "de datum bepaald in artikel 7", terwijl het eenvoudiger zou zijn een referentiedatum, bijvoorbeeld 30 september, te vermelden.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 2.

Men stelle het eerste lid, 3°, van dit artikel als volgt :

"3° Bevolkingsdichtheid van een arrondissement : de bevolking per bestuurlijk arrondissement, zoals die berekend werd ten gevolge van de laatst uitgevoerde volkstelling en vastgesteld door het Nationaal Instituut voor de Statistiek, gedeeld door de totale oppervlakte van het arrondissement, uitgedrukt in km2".

Artikel 4.

Uit het bepaalde van paragraaf 2 volgt dat een school die op grond van de artikelen 18 en 32 wordt opgericht of in de toelageregeling wordt opgenomen, tijdens de periode van programmatie, niet met een andere school kan fusioneren.

Scholen die tot vormen van programmatie van types, opleidingsvormen of afdelingen overgaan (zie de artikelen 19 tot 21 en 33 tot 35 van het ontwerp), vallen dienvolgens niet onder de toepassing van die regel.

Mocht die interpretatie niet stroken met de bedoeling van de Regering, dan zal de tekst van het artikel in passende zin dienen aangevuld te worden.

Artikel 5.

De paragrafen 1 en 3 hernemen in analoge bewoordingen de bepalingen vervat in artikel 24, § 2, 8°, van de wet van 29 mei 1959. Wel voegt het ontwerp daar, om niet nader uiteengezette redenen, het vereiste van "administratief geheel" aan toe.

Het spreekt vanzelf dat een school, ongeacht of ze al dan niet uit een fusie is ontstaan, slechts kan worden gesubsidieerd indien ze voldoet aan de voorwaarden van artikel 24, § 2, 8°, van de Schoolpactwet.

Alleen in de mate dat die voorwaarden uitgebreid worden tot de inrichtingen van het rijksonderwijs, dient deze bepaling in het ontwerp behouden te blijven.

In dat geval dient de Nederlandse tekst te worden herzien en in overeenstemming gebracht met de Franse tekst.

+

In fine van paragraaf 1 wordt gesteld dat de Koning in "exceptionele gevallen" een afwijking kan toestaan. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat die afwijking alleen de vestiging "in een zelfde gemeente of agglomeratie" betreft. De Koning zal telkens moeten oordelen of de fusie een "exceptioneel geval" vormt dat een afwijking kan rechtvaardigen.

Artikel 10.

In paragraaf 5, a) en b), worden, per type van onderwijs, de bevolkingsminima bepaald voor de basisscholen met één of meerdere types van buitengewoon onderwijs. In beide gevallen zijn zij volledig gelijk. Zij kunnen dan ook als overbodig worden geschrapt in paragraaf 5, b), op voorwaarde dat in de tekst van de bepaling wordt verwezen naar de in a) bepaalde bevolkingsminima van de in de school georganiseerde of gesubsidieerde types van buitengewoon onderwijs.

Artikel 11.

Overeenkomstig de in de Grondwet gebruikte terminologie, vervange men de woorden "de 19 gemeenten van het arrondissement Brussel-Hoofdstad" door de woorden "het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad". Dezelfde opmerking geldt eveneens voor de artikelen 12, § 2, 24 en 25, § 2.

Artikel 12.

In paragraaf 2 van dit artikel wordt gesteld dat, indien in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad binnen een bepaald onderwijsnet met het Nederlands als voertaal, geen enkele school de rationalisatienormen bereikt, één school binnen dit net de door haar georganiseerde types en haar volledige structuur kan behouden, op voorwaarde dat zij een totale schoolbevolking van ten minste vijftien leerlingen telt.

Daaruit volgt dat het bestaan, binnen een bepaald onderwijsnet, van een school die al dan niet aan de schoolbevolkingsminima voldoet, geen beletsel zal vormen voor de toepassing van die bepaling op een school van een ander onderwijsnet.

Noch uit het verslag aan de Koning, noch uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting blijkt evenwel welke criteria zullen worden gehanteerd wanneer, binnen hetzelfde net, scholen van dezelfde confessionele of filosofische strekking, en, a fortiori, scholen van verschillende confessionele of filosofische strekking met elkaar in concurrentie zouden treden.

Deze opmerking geldt ook voor de bepaling van artikel 26, § 2.

.../...

Artikel 13.

Om verwarring te vermijden, vervange men, in fine van paragraaf 1, de woorden "de norm 6 bereikt" door de woorden "zes leerlingen telt".

Artikel 14.

In paragraaf 3 wordt gesteld dat wanneer een school, die verschillende types van buitengewoon kleuter- en lager onderwijs organiseert, wat haar totale bevolking betreft, de rationalisatienormen bepaald in de artikelen 10, § 5, b), en 11 niet bereikt, maar voor elk type voldoet aan de behoudsnorm, zijnde de twee-derden-norm, zij de types moet afschaffen die niet beantwoorden aan de normen bepaald "in artikel 10, § 5".

Gelet op de economie van de rationalisatieregeling zou logischerwijze mogen worden verwacht dat in de scholen gelegen in een dun bevolkt arrondissement of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, slechts die types moeten worden afgeschaft die de normen van artikel 11 niet bereiken.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het weglaten van de verwijzing naar artikel 11 aan een beleidsoptie beantwoordt.

+

In de bepalingen van dit artikel wordt herhaaldelijk gesteld dat een school de in gebreke blijvende types "uiterlijk met ingang van 1 oktober van dit tweede schooljaar (moet) afschaffen ofwel moet de school fusioneren".

Uit die woorden kan niet steeds met zekerheid worden afgeleid dat ook de fusie per 1 oktober van dit tweede schooljaar moet gebeuren.

Artikel 23.

Overeenkomstig artikel 27, § 2, schrijve men in paragraaf 6 : "In de opleidingsvorm 4 wordt ... vermenigvuldigd om ...".

Artikel 26.

In paragraaf 4 wordt onder de vorm van een algemene bepaling een regel gesteld die, gelet op het bepaalde in artikel 22, alleen toepasselijk is op een school die de opleidingsvorm 3 inricht.

Het verdient aanbeveling die precisering in de tekst op te nemen.

Artikel 28.

Noch in de tekst van het ontwerp, noch in het verslag aan de Koning wordt het begrip "boventallige afdeling" omschreven.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat de school zelf bepaalt welke afdeling zij als "boventallig" zal beschouwen. Het verdient aanbeveling deze toelichting, althans in het verslag aan de Koning, op te nemen.

Artikel 34.

Op grond van paragraaf 1 van dit artikel kunnen bestaande scholen voor buitengewoon kleuter- en lager onderwijs, die gehecht zijn aan een ziekenhuis of aan een medisch-sociale instelling en op de datum van inwerkingtreding van het ontworpen

besluit ingericht of gesubsidieerd worden door het Rijk, algemeen, technisch, kunst- en beroepsonderwijs (opleidingsvorm 4), aangepast aan zieke kinderen en adolescenten (type 5) programmeren, mits zij op 1 september voldoen aan de rationalisatienormen vastgelegd voor dat buitengewoon secundair onderwijs.

De oprichting van datzelfde onderwijs in scholen, gehecht aan een universitair ziekenhuis, is evenwel, krachtens paragraaf 2, aan strenge en stijgende programmatienormen onderworpen.

Behoudens de omstandigheid dat in de eerste hypothese steeds een basisschool bestaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van het besluit, is aan de Raad van State geen andere objectieve reden meegedeeld om die verschillende behandeling te verantwoorden.

Artikel 36.

Dit artikel herneemt de bepaling van artikel 24, § 1, tweede lid, van de wet van 29 mei 1959. Het kan dan ook worden geschrapt.

Artikel 39.

In het tweede lid wordt gesteld dat aan ter beschikking gestelde personeelsleden taken worden toevertrouwd "bepaald of goedgekeurd door Onze Ministers van Onderwijs, ieder wat hem betreft".

.../...

Aan de Raad van State is meegedeeld dat die Ministers, als inrichtende macht van het rijksonderwijs, enerzijds, en als subsidiërende overheid, anderzijds, die taken zullen aanwijzen wat het rijksonderwijs betreft, en de toewijzing van taken zullen goedkeuren wat het gesubsidieerd onderwijs betreft.

Indien de Ministers daartoe verordenende maatregelen zouden uitvaardigen, dan dienen zij hierbij gezamenlijk op te treden.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La réglementation en projet a pour but d'établir un plan de rationalisation et de programmation pour l'enseignement spécial fondamental (lire : gardien et primaire) et secondaire organisé ou subventionné par l'Etat, et ce en vue d'adapter la structure actuelle de cette forme d'enseignement aux modifications intervenues dans la composition de la population scolaire concernée, aux nouvelles conceptions pédagogiques et aux nécessités budgétaires.

Outre qu'il tend à définir les critères pour le maintien d'établissements d'enseignement spécial existants ou le maintien de leur subventionnement (rationalisation), d'une part, et pour la création de nouveaux établissements ou leur admission aux subventions (programmation), d'autre part, ce plan vise à permettre l'accès de ces établissements aux Fonds des bâtiments scolaires.

L'arrêté en projet contient en outre des dispositions visant à régler le statut juridique qui sera applicable à certains membres du personnel après la rationalisation ou la programmation des établissements auxquels ils sont attachés (articles 34, § 3, et 39), et prévoit la possibilité d'organiser un enseignement spécial de promotion sociale (article 37).

2. L'arrêté en projet invoque comme fondement légal, dans son préambule, l'article ler, 2°, b) et c), de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986.

.../...

Aux termes de ces dispositions, le Roi se voit attribuer, en vue de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques, le pouvoir d'arrêter les règles concernant les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et dépenses d'autre nature qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat et de rationaliser les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics.

2.1. La nature même de mesures de rationalisation et de programmation permet de conclure qu'elles peuvent aboutir à une meilleure maîtrise des dépenses. Bien que l'introduction de mesures de programmation mette fin au freinage temporaire du développement des réseaux d'enseignement spécial, de sorte que de nouvelles dépenses ne sont pas exclues, le Gouvernement s'attend toutefois, selon le fonctionnaire délégué, à une diminution des dépenses globales dans le secteur de l'enseignement spécial, consécutivement à l'application de normes extrêmement sévères à une population scolaire décroissante en raison de la dénatalité.

Le Conseil d'Etat n'a toutefois pu obtenir communication d'un résultat global chiffré.

Ce n'est que dans la mesure où elle contribue à maîtriser et à réduire les dépenses d'enseignement que la réglementation en projet peut trouver son fondement légal dans l'article ler, 2°, b) et c), de la loi de pouvoirs spéciaux et que, vu son entrée en vigueur au ler septembre 1986, le Roi est autorisé à l'édicter, en invoquant l'urgence, sans avoir à demander les avis prescrits par la loi ou le règlement.

.../...

Le recours aux pouvoirs spéciaux pour arrêter une réglementation qui, conformément à l'article 13, § 4, 1, alinéa 2, de la loi du Pacte scolaire, peut être édictée par un arrêté royal ordinaire a toutefois pour conséquence qu'en vertu de l'article 4, § 3, de la loi du 27 mars 1986 le plan de rationalisation et de programmation en projet aura force de loi et ne pourra être abrogé, complété, modifié ou remplacé que par une loi.

2.2. L'article 34, § 3, du projet concerne le statut juridique du directeur de l'école fondamentale et des membres du personnel des établissements d'enseignement secondaire; l'article 39 règle la mise en disponibilité des membres du personnel.

Vu leur corrélation étroite avec les mesures de rationalisation et de programmation et l'effet d'économie qu'elles recherchent, ces dispositions peuvent s'inscrire dans le cadre des pouvoirs que la loi d'habilitation attribue au Roi.

2.3. L'article 37 autorise les établissements d'enseignement spécial secondaire de plein exercice à organiser, "aux conditions fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres", des cours d'enseignement spécial de promotion sociale à horaire réduit.

Rien ne s'oppose en principe à la délégation de pouvoirs opérée par cette disposition, puisqu'elle s'inscrit dans la tradition suivie en la matière par le législateur.

Il est toutefois pour le moins contestable que la création éventuelle d'un enseignement spécial de promotion sociale aurait l'effet d'économie que requiert la loi d'habilitation.

3. Afin qu'il apparaisse clairement que le plan de rationalisation et de programmation vise également l'existence même ou le maintien d'un établissement ou d'une section, le Gouvernement a substitué à l'alinéa 3 de l'article 3, § 1er, de la loi du Pacte scolaire - qui avait été inséré dans cette loi par la loi du 18 septembre 1981 et qui s'appliquait uniquement à l'enseignement secondaire - les dispositions suivantes (1) :

> "Dans les secteurs et niveaux auxquels s'applique un plan de rationalisation et de programmation tel que défini à l'article 13, § 4, 1, a, de la présente loi, il ne peut être maintenu ou créé des établissements de l'Etat ou des sections de ces établissements s'ils ne répondent pas aux critères de ce plan. Pas plus des établissements ou des sections d'établissements ne peuvent continuer à être subsidiés ou être admis aux subventions, s'ils ne répondent pas aux critères de ce même plan".

En vertu de l'alinéa 4 du même paragraphe, que l'arrêté royal n° 411 n'a ni modifié ni abrogé, "cette disposition n'est pas applicable à l'enseignement secondaire spécial et à l'enseignement professionnel secondaire complémentaire".

.../...

---

(1) Voir l'article 1er de l'arrêté royal n° 411 du 25 avril 1986 portant limitation des dotations pour les Fonds des bâtiments scolaires.

Lue à la lumière des travaux préparatoires de la loi du 18 septembre 1981 et placée dans le contexte de l'ancien alinéa 3, cette disposition devait être comprise en ce sens que les dispositions du plan de rationalisation et de programmation de l'enseignement secondaire ordinaire n'étaient pas applicables à l'enseignement secondaire spécial et à l'enseignement secondaire professionnel (Doc., Chambre, 1980-1981, n° 717/4, p. 3; Doc., Sénat, 1980-1981, n° 685/2, pp. 1, 7 et 8).

Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal n° 411 du 25 avril 1986 et les explications données par le fonctionnaire délégué au sujet du projet présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat font apparaître clairement que l'intention du Gouvernement est de soumettre toutes les formes d'enseignement aux règles que l'actuel article 3, § 1er, alinéa 3, prévoit en matière de création et de subventionnement d'établissements scolaires.

L'alinéa 4 paraît dès lors être devenu sans objet.

Si cette interprétation correspond à l'intention du Gouvernement, il se recommande, pour éviter toute confusion, d'adapter en conséquence l'article 3, § 1er, alinéa 4, de la loi du 29 mai 1959.

4. Plusieurs dispositions du projet prévoient des normes de rationalisation et de programmation différenciées selon le type ou la forme d'enseignement spécial. En raison de la spécificité et de la diversité de la structure de cet enseignement, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure, dans le délai qui lui était imparti, de vérifier le bien-fondé de cette différence de traitement.

Il va de soi que les critères et les normes fixés par le Roi sur la base du pouvoir qui Lui est attribué, doivent être objectifs et respecter les règles constitutionnelles et légales existantes.

5. L'arrêté en projet dispose en son article ler, § 3, qu'il donne exécution à l'article 13, § 4, 1, a, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

L'intention du Gouvernement est apparemment de faire en sorte que, en exécution de l'article 26, 3°, de la loi du 11 juillet 1973 modifiant la loi du 29 mai 1959, l'article 13, § 4, a, qui concerne l'intervention des Fonds des bâtiments scolaires, soit mis en vigueur à l'égard de l'enseignement spécial, comme ce fut le cas pour l'enseignement gardien et primaire ordinaire (article 23 de l'arrêté royal du 2 août 1984) et pour l'enseignement secondaire de plein exercice (article 42 de l'arrêté royal du 30 mars 1982).

Or, l'article 4, § 2, de l'arrêté royal n° 411 du 25 avril 1986 portant limitation des dotations pour les Fonds des bâtiments scolaires a supprimé à l'article 26, 3°, de la loi du 11 juillet 1973 les mots "13, § 4, a et b". Eu égard à cette modification, l'article ler, § 3, du projet est devenu superflu et peut être supprimé.

.../...

6. Certaines notions utilisées dans le projet sont définies à l'article 2 de celui-ci; quant aux autres notions, le rapport au Roi renvoie aux dispositions qui figurent dans la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et dans l'arrêté royal du 28 juin 1978 portant définition des types et organisation de l'enseignement spécial. Certaines notions, néanmoins, ne sont définies ni dans le projet, ni dans les textes précités. Il s'agit notamment des notions d'arrondissement (article 2, 3°), d'agglomération (article 5), de réseau (articles 12, § 2, et 15), de structure complète (articles 12 et suivants) et d'élève régulier (article 7).

A l'exemple des mesures de rationalisation et de programmation de l'enseignement gardien et primaire ordinaire et de l'enseignement secondaire ordinaire, il se recommande de préciser ces notions à l'article 2 du projet.

7. Les chapitres III et V du projet fixent les critères auxquels il doit être satisfait pour qu'une nouvelle école, une nouvelle implantation, un nouveau type, une nouvelle forme ou une nouvelle section d'enseignement spécial puissent être créés ou admis aux subventions.

Il convient dès lors de remplacer, dans le texte néerlandais des articles où il en est question, les mots "worden opgericht of gesubsidieerd" par les mots "worden opgericht of in de toelageregeling worden opgenomen".

.../...

8. Pour le surplus, le Conseil d'Etat constate que le texte qui lui est soumis présente un grand nombre d'imprécisions et de défauts.

8.1. Il y a lieu de vérifier sérieusement la concordance entre les textes français et néerlandais (voir notamment les articles 5, § ler, alinéa ler, 13, § ler, 17, 18, § 2, 1°, 2°, 3°, 21, § ler, 1°, alinéa 3, et § 2, alinéa ler, phrase introductive, 32, 3°, 35, § ler, 1°, et § 2, 39).

8.2. Par ailleurs, il y a souvent manque de concordance entre le texte du projet et le commentaire donné dans le rapport au Roi, notamment en ce qui concerne les articles 10, 21, § 2, 39 et suivants. Dans le commentaire consacré à l'article 21, § 2, il y a en outre discordance entre les textes français et néerlandais.

En ce qui concerne plus particulièrement les articles 2 et 7, le commentaire du rapport au Roi va plus loin que les dispositions du projet.

8.3. Dans l'ensemble, les nombreuses références qu'il fait à des dispositions antérieures, rendent la lecture du projet malaisée. De plus, dans certains cas, ces références sont imprécises (il est fait référence à l'article 10, et non à l'article 10, § 5; voir aussi l'article 13, § ler), voire inexactes (voir l'article 35).

Plusieurs dispositions font référence au "trentième jour" (article 7) ou à "la date fixée à l'article 7", alors qu'il serait plus simple de prévoir une date de référence, par exemple le 30 septembre.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2.

Il convient de rédiger l'alinéa ler, 3°, de cet article comme suit :

"3° densité de population d'un arrondissement : la population d'un arrondissement administratif, telle qu'elle a été déterminée et fixée lors du dernier recensement de la population par l'Institut national de la statistique, divisée par la superficie totale de l'arrondissement, exprimée en km2".

Article 4.

Il résulte du paragraphe 2 de cet article qu'en phase de programmation, une école créée ou admise aux subventions en vertu des articles 18 et 32 de l'arrêté en projet ne peut pas fusionner avec une autre école.

Les écoles qui procèdent à des formes de programmation des types, des formes d'enseignement ou des sections (voir les articles 19 à 21 et 33 à 35 du projet) ne sont dès lors pas soumises à l'application de cette règle.

Si cette interprétation ne répond pas à l'intention du Gouvernement, le texte de l'article devra être complété de manière adéquate.

Article 5.

Les paragraphes ler et 3 de cet article reprennent en des termes analogues les dispositions de l'article 24, § 2, 8°, de la loi du 29 mai 1959. Le projet y ajoute, il est vrai, pour des raisons qu'il ne précise pas, une disposition selon laquelle l'école doit former un "ensemble administratif".

.../...

Il est évident qu'une école, qu'elle soit ou non issue d'une fusion, ne peut être subventionnée que si elle satisfait aux conditions de l'article 24, § 2, 8°, de la loi du Pacte scolaire.

Ce n'est que dans la mesure où ces conditions sont étendues aux établissements d'enseignement de l'Etat que cette disposition doit être maintenue dans le projet.

Dans ce cas, il convient de revoir le texte néerlandais et de le mettre en concordance avec le texte français.

+

A la fin du paragraphe 1er, il est prévu que le Roi peut accorder une dérogation "dans des cas exceptionnels". Le fonctionnaire délégué a déclaré que cette dérogation concerne uniquement l'implantation "dans une seule et même commune ou agglomération". Il appartiendra au Roi d'apprécier dans chaque cas particulier si la fusion constitue un "cas exceptionnel" pouvant justifier une dérogation.

Article 10.

Le paragraphe 5, a) et b), fixe, par type d'enseignement, les minima de population pour les écoles fondamentales dotées d'un ou de plusieurs types d'enseignement spécial. Ces minima sont identiques dans les deux cas. Il est donc inutile de les indiquer au paragraphe 5, b), où ils peuvent être supprimés à condition qu'il soit fait référence, dans le texte de cette disposition, aux minima de population définis au a) pour les types d'enseignement spécial organisés ou subventionnés dans l'école.

.../...

Article 11.

Conformément à la terminologie utilisée dans la Constitution, il convient de remplacer les mots "une des 19 communes de l'arrondissement Bruxelles-Capitale", par les mots "la Région bilingue de Bruxelles-Capitale". La même observation vaut aussi pour les articles 12, § 2, 24 et 25, § 2.

Article 12.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit que, si dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale aucune école d'un réseau déterminé dont la langue d'enseignement est le néerlandais n'atteint les normes de rationalisation, une seule école de ce réseau peut maintenir les types d'enseignement qu'elle organise et conserver sa structure complète à condition de compter une population scolaire d'au moins quinze élèves.

Il en résulte que l'existence, dans un réseau d'enseignement déterminé, d'une école qui satisfait ou non aux minima de population scolaire n'empêchera pas l'application de cette disposition à une école d'un autre réseau d'enseignement.

Il ne ressort toutefois ni du rapport au Roi, ni des explications fournies par le fonctionnaire délégué quels sont les critères qui seront utilisés lorsque, dans un seul et même réseau, des écoles de la même tendance confessionnelle ou philosophique et, a fortiori, des écoles de tendances confessionnelles ou philosophiques différentes entreront en concurrence.

Cette observation s'applique également à l'article 26, § 2.

.../...

Article 13.

Afin d'éviter toute confusion, il convient de remplacer à la fin du paragraphe ler de cet article les mots "atteigne la norme 6" par les mots "compte six élèves".

Article 14.

Le paragraphe 3 de cet article prévoit que, lorsqu'une école qui organise plusieurs types d'enseignement gardien et primaire spécial n'atteint pas, en ce qui concerne sa population totale, les normes de rationalisation prévues aux articles 10, § 5, b), et 11, mais satisfait pour chaque type d'enseignement à la norme de maintien, à savoir la norme des deux tiers, elle doit supprimer les types d'enseignement qui ne répondent pas aux normes prévues "à l'article 10, § 5".

Eu égard à l'économie des mesures de rationalisation, on pourrait logiquement s'attendre à ce que, dans les écoles situées dans un arrondissement peu peuplé ou dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, ne devraient être supprimés que les seuls types d'enseignement qui n'atteignent pas les normes de l'article 11.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'omission de la référence à l'article 11 relève d'un choix politique.

+

Plusieurs dispositions de cet article prévoient qu'une école dont certains types d'enseignement ne répondent pas à la norme "doit supprimer (ces types), au plus tard le ler octobre de cette deuxième année scolaire, ... ou ... doit fusionner".

.../...

Ces termes ne permettent pas toujours d'établir avec certitude si la fusion doit également intervenir au plus tard le 1er octobre de cette deuxième année scolaire.

Article 23.

Conformément à l'article 27, § 2, il convient d'écrire au paragraphe 6 : "... est multiplié par 2".

Article 26.

Le paragraphe 4 de cet article prévoit sous la forme d'une disposition générale une règle qui, eu égard à ce qui est disposé à l'article 22, s'applique uniquement aux écoles qui organisent la forme d'enseignement 3.

Il se recommande d'inscrire cette précision dans le texte.

Article 28.

Ni le texte du projet, ni le rapport au Roi ne définissent la notion de "section en surnombre".

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'école détermine elle-même quelle section elle considérera comme étant en surnombre. Il se recommande de donner cette précision, du moins dans le rapport au Roi.

Article 34.

Aux termes du paragraphe ler de cet article, les établissements d'enseignement gardien et primaire spécial existants qui sont rattachés à une clinique ou à une institution médico-sociale et qui, à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, sont organisés ou subventionnés par l'Etat, peuvent programmer un enseignement général, technique, artistique et professionnel (forme d'enseignement 4) adapté aux enfants et aux adolescents malades (type 5), à condition de satisfaire, au ler septembre, aux normes de rationalisation fixées pour cet enseignement secondaire spécial.

Par contre, la création du même genre d'enseignement dans les écoles rattachées à un hôpital universitaire est soumise, en vertu du paragraphe 2, à des normes de programmation sévères et croissantes.

Hormis la circonstance que, dans la première hypothèse, il existe toujours une école fondamentale au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté, il n'a été communiqué au Conseil d'Etat aucune autre raison objective pour justifier cette différence de traitement.

Article 36.

Cet article reproduit la disposition de l'article 24, § ler, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959. Il peut dès lors être supprimé.

Article 39.

L'alinéa 2 de cet article prévoit que le pouvoir organisateur peut confier aux membres du personnel mis à sa disposition des tâches "fixées ou approuvées par Nos Ministres de l'Education nationale, chacun en ce qui le concerne".

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que ces Ministres, en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat, d'une part, et en tant qu'autorité qui accorde les subventions, d'autre part, définiront ces tâches en ce qui concerne l'enseignement de l'Etat et approuveront l'attribution des tâches en ce qui concerne l'enseignement subventionné.

Au cas où les Ministres édicteraient des mesures réglementaires à cet effet, ils devront agir conjointement.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

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

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier,

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

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

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

F. LIEVENS. W. DEROOVER.