RAAD VAN STATE
LEGISLATIEVE AFDELING
30-03-1987
Coordinatie

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 10 december 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende een behoorlijke organisatie van de opening van het schooljaar", heeft op 19 februari 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 10 décembre 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "visant une bonne organisation de la rentrée scolaire", a donné le 19 février 1987 l'avis suivant :

1. Het wetsvoorstel komt erop neer dat de omzendbrieven welke uitgaan van de Ministers van Onderwijs en betrekking hebben op de "organisatie van de opening van het schooljaar", zonder waarde worden wanneer zij laattijdig ter bestemming zijn.

2. In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt al naar de bestemmeling, de inhoud of de aard van de omzendbrief.

Men weet dat, vooral met betrekking tot de inrichting en de subsidiëring van het onderwijs, de ministeriële omzendbrieven van een sterk verschillende aard kunnen zijn.

Er zijn ministeriële omzendbrieven die de toepassing van de wet of het reglement verklaren ten gerieve van de ambtenaar, het schoolhoofd of de inrichtende macht. Uiteraard volgen zij in de tijd - of zouden zij moeten volgen - op de betrokken wet of het betrokken reglement. Men kan ze interpretatieve omzendbrieven noemen.

Daarnaast zijn er ministeriële omzendbrieven, die, inzonderheid wat de op de schoolbevolking steunende aangelegenheden betreft, uit de tellingen de conclusies halen waarop de concrete toepassing van de wets- of reglementsbepaling is gestoeld ; zij vormen een brug tussen de uitvoering en de toepassing van de norm.

Beide voorgaande groepen van omzendbrieven zijn een uitdrukking van de beheerstaak waarvoor de Minister verantwoordelijk is.

Andere ministeriële omzendbrieven zijn een informatie omtrent het beleid dat de betrokken Minister wenst te voeren.

Ten slotte zijn er de ministeriële omzendbrieven die verdoken regelgevingen zijn. Men mag als vaststaand aannemen dat het niet de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel is, die laatste groep van omzendbrieven direct of zijdelings te legaliseren. In het verder advies komen die omzendbrieven dan ook niet meer ter sprake.

3. In het algemeen is de ministeriële omzendbrief de uitsluitende zaak van de betrokken Minister die, als lid van de uitvoerende macht en als medewerker van de Koning, met de uitvoering van de wet of het reglement is belast. Krachtens de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden, ligt de ministeriële omzendbrief dan ook in beginsel buiten het bereik van de wetgever.

Het onderwijs is evenwel een aangelegenheid die - ongeacht de herverdeling van de wetgevende bevoegdheid welke in het raam van de staatshervorming is doorgevoerd - krachtens artikel 17 van de Grondwet en de erop aansluitende en op het schoolpact gevolgde wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, onder de bijzondere bescherming van de wetgever is geplaatst, derwijze dat de taken welke ter zake aan de uitvoerende macht zijn opgedragen, resulteren uit een uitdrukkelijke delegatie van de wetgever, met als gevolg dat geen grondwettelijk prescript de wetgever de mogelijkheid ontzegt om, de organisatie van de ministeries terzijde gelaten, regels te stellen die een directe weerslag kunnen hebben op de wijze waarop de onderwijswet wordt uitgevoerd.

.../...

4. Voorbehoud moet wel gemaakt worden omtrent de relevantie van het wetsvoorstel.

Uit de boven gemaakte uiteenzetting mag blijken dat de ministeriële omzendbrief hoort te volgen op de wet of het reglement. Wanneer de wet of het reglement laattijdig is, kunnen de gevolgen daarvan niet op de ministeriële omzendbrieven als dusdanig, worden afgewenteld. In dit verband mag worden aangestipt dat de bijzondere-machtenwetten van respectievelijk 2 februari 1982, 6 juli 1983 en 27 maart 1986 - met toepassing waarvan op het stuk van onderwijs een hele reeks van maatregelen werden vastgesteld - telkens een bepaling bevatten waarbij wordt toegestaan dat de genomen maatregelen terugwerken tot 1 januari van het jaar waarin de met kracht van wet beklede koninklijke besluiten worden vastgesteld. Van de mogelijkheid van terugwerking is veelvuldig gebruik gemaakt, zonder dat in de bekrachtigingswetten enige reserve dienomtrent is gemaakt.

Vervolgens rijst de vraag naar de toestand welke zou bestaan wanneer de termijn waarin de ministeriële omzendbrief ter bestemming hoorde te zijn, verstreken is.

Bij bepaling kan de ministeriële omzendbrief niet tegen de wet of het reglement ingaan, noch van de toepassing ervan vrijstellen.

Klemmend is dan de vraag of, de behoefte aan de bedoelde organisatie van het onderwijs onverminderd blijvende, in het geval dat de ministeriële omzendbrief achterwege is gebleven, ervan mag worden uitgegaan dat het schoolhoofd of de inrichtende macht over de vrije interpretatie van de wet of het reglement beschikken.

De voorgaande opmerking en vraag mogen volstaan om ertoe te besluiten dat zo het wetsvoorstel op geen grondwettelijk bezwaar stuit, het niettemin in zijn conceptie aan herdenking toe is.

5. Volledigheidshalve mag, met betrekking tot de verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen de wetgever en de decreetgever, worden vastgesteld dat het wetsvoorstel perfect leesbaar is binnen de grenzen van de bevoegdheid welke overeenkomstig artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2°, van de Grondwet bij de nationale wetgever is gebleven. Op de bevoegdheidsvraag hoort dan ook niet verder te worden ingegaan.

6. Tot slot mag erop gewezen worden dat, gelet op het bepaalde in artikel 67 van de Grondwet, een wet geen uitvoeringsbepalingen hoort te bevatten, en zeker geen bepaling waarbij de wetgever een minister rechtstreeks met de uitvoering van de wet zou belasten.

---

1. La proposition de loi revient à frapper de nullité, en cas d'arrivée tardive à destination, les circulaires qui émanent des Ministres de l'Education nationale et qui concernent "l'organisation de la rentrée scolaire".

2. La proposition de loi ne fait pas de distinction selon le destinataire, le contenu ou la nature de la circulaire.

On sait qu'en ce qui concerne plus spécialement l'organisation de l'enseignement et l'octroi de subventions à celui-ci, les circulaires ministérielles peuvent être de nature fort différente.

Il y a les circulaires ministérielles qui expliquent l'application de la loi ou des règlements à l'usage des fonctionnaires, des chefs d'établissement ou des pouvoirs organisateurs. Par essence, ces circulaires suivent - ou devraient suivre - dans le temps la loi ou le règlement auxquels elles se rapportent. On peut les appeler circulaires interprétatives.

En outre, il y a les circulaires ministérielles qui, spécialement en ce qui concerne les matières où intervient la population scolaire, dégagent à partir des recensements effectués les conclusions qui serviront de base à l'application concrète de telle ou telle disposition légale ou réglementaire; elles établissent un pont entre l'exécution et l'application de la norme.

Les deux groupes de circulaires précités sont l'expression de la mission de gestion dont le Ministre est responsable.

.../...

D'autres circulaires ministérielles ont pour objet d'apporter de l'information sur la politique que le Ministre intéressé entend mener.

Enfin, il y a les circulaires ministérielles qui sont des réglementations déguisées. On peut tenir pour certain qu'il n'entre pas dans l'intention des auteurs de la proposition de loi de légaliser directement ou indirectement ce dernier groupe de circulaires. Celles-ci ne seront dès lors plus évoquées dans la suite du présent avis.

3. En général, la circulaire ministérielle est l'affaire exclusive du Ministre intéressé qui, en sa qualité de membre du pouvoir exécutif et de collaborateur du Roi, est chargé d'exécuter la loi ou le règlement. En vertu de la répartition constitutionnelle des pouvoirs, la circulaire ministérielle échappe donc, en principe, au législateur.

Cependant, l'enseignement est une matière qui - indépendamment de la nouvelle répartition des compétences législatives opérée dans le cadre des réformes institutionnelles - se trouve placée sous la protection spéciale du législateur en vertu de l'article 17 de la Constitution et de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, qui se rattache à cet article et qui a fait suite au pacte scolaire. Il s'en suit que les tâches qui sont confiées en la matière au pouvoir exécutif résultent d'une délégation expresse du législateur. Aucune disposition constitutionnelle ne refuse donc au législateur la possibilité, sauf pour ce qui est de l'organisation des ministères, d'établir des règles susceptibles d'avoir une répercussion directe sur la manière dont la législation sur l'enseignement est exécutée.

.../...

4. Il y a lieu cependant de faire des réserves quant à la pertinence de la proposition de loi.

Il ressort de l'exposé ci-dessus que la circulaire ministérielle doit suivre la loi ou le règlement. Lorsque la loi ou le règlement interviennent tardivement, les conséquences de ce retard ne peuvent être imputées aux circulaires ministérielles en tant que telles. On peut relever, à cet égard, que les lois de pouvoirs spéciaux des 2 février 1982, 6 juillet 1983 et 27 mars 1986 - en application desquelles toute une série de mesures ont été prises dans le domaine de l'enseignement - comportent chacune une disposition en vertu de laquelle les mesures prises peuvent rétroagir au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les arrêtés royaux ayant force de loi sont édictés. Il a été fait un large usage de cette faculté de faire rétroagir ces arrêtés, sans que les lois de confirmation n'aient fait quelque réserve sur ce point.

Il y a ensuite le problème de la situation qui résulterait de l'expiration du délai dans lequel la circulaire ministérielle devait arriver à destination.

La circulaire ministérielle ne peut, par définition, aller à l'encontre de la loi ou du règlement, ni dispenser de leur application.

La question primordiale est alors de savoir si, le besoin d'organiser l'enseignement de la manière voulue demeurant tout aussi pressant, on peut considérer qu'au cas où la circulaire ministérielle n'est pas venue, le chef d'établissement ou le pouvoir organisateur ont la libre interprétation de la loi ou du règlement.

.../...

L'observation faite et la question soulevée ci-dessus permettent à elles seules de conclure que la proposition de loi, si elle ne se heurte à aucune objection d'ordre constitutionnel, n'en doit pas moins être repensée quant à sa conception.

5. Pour être complet, il convient de constater, en ce qui concerne la répartition de la compétence législative entre le législateur national et le législateur décrétal, que la proposition de loi peut parfaitement se lire dans le cadre de la compétence que le législateur national a conservée conformément à l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2°, de la Constitution. Il n'y a pas lieu, dès lors, de s'arrêter davantage au problème de la compétence.

6. Enfin, on peut signaler qu'eu égard à la disposition de l'article 67 de la Constitution, une loi ne doit pas comporter d'exécutoire, et certainement pas de disposition par laquelle le législateur chargerait directement tel ou tel ministre de l'exécution de la loi.

De kamer was samengesteld uit

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

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

de Heren : S. FREDERICQ, assessoren van de
Messieurs : afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, 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 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, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. COREMANS.