KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer bis, op 23 maart 1987 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. ... "tot vastlegging van het aantal uren/leerkracht voor het secundair onderwijs van het type I met volledig leerplan voor het schooljaar 1987-1988", heeft op 24 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre bis, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "fixant le nombre de périodes/professeur pour l'enseignement secondaire de plein exercice de type I pour l'année scolaire 1987-1988", a donné le 24 mars 1987 l'avis suivant :

Gelet op de zeer korte termijn waarin om het advies is gevraagd en op het grote aantal ontwerpen dat hem voor advies binnen dezelfde periode wordt voorgelegd, moet de Raad van State zich bepalen tot de hiernavolgende opmerkingen en onthoudt hij zich van enige opmerking omtrent de vorm.

ALGEMENE OPMERKING.

Uit de voorgelegde stukken blijkt dat de Regering ervan uitgaat dat de (ruimere) normen, vastgesteld in het koninklijk besluit nr. 49 van 2 juli 1982, opnieuw zouden gelden indien, na het verstrijken van de geldigheidsduur van het koninklijk besluit nr. 438 van 11 augustus 1986, geen nieuwe normen worden vastgesteld.

Volgens de vaste rechtspraak is de opheffing van een bepaling - ook de impliciete opheffing als gevolg van een wijziging of een vervanging ervan - definitief en herleeft de opgeheven bepaling niet wanneer de opheffingsbepaling haar gelding verliest (Cass. 4 juli 1949, Pas. 1949, I, 497, en Cass. 29 oktober 1957, Pas. 1958, I, 215).

Daaruit volgt dat in de gevallen waarin door het koninklijk besluit nr. 438 in de vervanging of de wijziging van de normen, vastgesteld in het koninklijk besluit nr. 49, is voorzien, na 31 augustus 1987 geen normen meer zouden kun-

.../...

nen worden toegepast. De bepalingen van het ontwerp die voor die gevallen (beperkende) normen vaststellen, hebben dus onmiskenbaar een kostenbesparend effekt en vinden bijgevolg hun rechtsgrond in artikel 1, 2°, b) of d), van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. De tekst van artikel 4, § 1, van het ontwerp, betreffende "de raadpleging" stemt niet helemaal overeen met de analoge tekst van artikel 86, § 1, van de herstelwet van 31 juli 1984. Het is wel te verstaan dat eerstgenoemde tekst niet beschouwd kan worden als een impliciete wijziging van laatstgenoemde.

2. De in artikel 6, § 1, van het ontwerp voor artikel 24 van het koninklijk besluit van 30 maart 1982 voorgestelde nieuwe bepaling is volgens het verslag aan de Koning enkel bedoeld om meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de toepassing van de normen bepaald in de artikelen 22 en 23 van dat besluit. In de mate dat zij geen kostenbesparing of geen beperking van de uitgaven meebrengt, mist die bepaling de vereiste rechtsgrond.

3. De wijziging die artikel 6, § 2, van het ontwerp, in artikel 39 van het koninklijk besluit van 30 maart 1982 aanbrengt, werd reeds doorgevoerd door artikel 7, § 2,

van het koninklijk besluit nr. 438 en op een definitieve wijze, overigens eveneens krachtens de bewoordingen zelf van artikel 10 van dit besluit.

Artikel 6, § 2, dient bijgevolg te vervallen; in dat geval is er geen reden meer om het artikel in paragrafen in te delen.

4. In de artikelen 7 en 8 van het ontwerp is al rekening gehouden met een ander aan het advies van de Raad van State voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit dat strekt tot wijziging van onder meer artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juni 1984 betreffende de organisatie van het secundair onderwijs. Die artikelen kunnen in hun voorgestelde redactie enkel worden gehandhaafd wanneer bedoelde wijzigingen tenminste gelijktijdig met het hier besproken ontwerp-besluit worden vastgesteld en in werking treden.

5. Wegens tijdsgebrek is het de Raad van State niet mogelijk geweest na te gaan of de nieuwe bepaling van artikel 7, § 5, van het koninklijk besluit nr. 49, die in artikel 9 van het ontwerp is voorgesteld, een kostenbesparend effekt heeft en derhalve de vereiste rechtsgrond heeft.

6. Artikel 10 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 8, § 2, 2°, van het koninklijk besluit nr. 438 waarbij de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit nr. 49 worden opgeheven, behalve voor de cursussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer en de inrichtingen die per 1 september 1986

.../...

worden opgericht, de woorden "en de inrichtingen die per 1 september 1986 worden opgericht" te vervangen door "en de inrichtingen die worden opgericht of afgebouwd, alsmede voor het leerjaar dat overgaat van het type II naar het type I".

In het verslag aan de Koning is evenwel verklaard dat "artikel (...) 10 tot doel (heeft) het aantal uren/leerkracht te beperken tot 95 pct. voor de scholen opgericht op 1 september 1987 en voor het leerjaar in overgang van type II naar type I". Volgens die commentaar blijven de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit nr. 49 van toepassing enkel op de inrichtingen die per 1 september 1987 worden (of waren ?) opgericht, niet op de inrichtingen die na 31 augustus 1987 worden afgebouwd.

De tekst van het ontwerp komt alleszins niet overeen met de bedoelingen van de Regering, geformuleerd in het verslag aan de Koning.

Bovendien lijkt de in artikel 10 van het ontwerp voorgestelde wijziging van artikel 8, § 2, 2°, van het koninklijk besluit nr. 438, te gelden zonder beperking in de tijd. Artikel 10 van het ontwerp wordt evenwel niet opgesomd in artikel 14 van het ontwerp onder de artikelen waarvan de uitwerking niet ophoudt op 31 augustus 1988.

Wil de Regering de uitwerking van artikel 10 van het ontwerp verder doen reiken dan 31 augustus 1988, dan dient artikel 14 van het ontwerp aangevuld te worden met de vermelding van artikel 10.

.../...

Is het daarentegen de bedoeling van de Regering om de uitwerking van artikel 10 van het ontwerp te beperken tot de periode van 1 september 1987 tot 31 augustus 1988, dan zal de tekst van artikel 10 dienen te worden aangepast rekening ermee houdend dat het procédé van de wijziging, en derhalve van de impliciete opheffing, vervangen dient te worden door een procédé waarbij de bedoelde bepalingen tijdelijk niet van toepassing worden verklaard en voor die periode andere bepalingen worden vastgesteld.

7. Terwille van de duidelijkheid en ook van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling in artikel 11 van het ontwerp de "splitsingsnormen, van toepassing op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit" die van toepassing blijven voor de cursussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer gedurende het schooljaar 1987-1988, in het ontwerp nader te omschrijven door vermelding van de reglementaire bepalingen die ze vaststellen.

8. Uit de bewoordingen van artikel 12 van het ontwerp kunnen de betekenis en de draagwijdte ervan niet worden afgeleid. De commentaar bij het artikel, gegeven in het verslag aan de Koning, brengt daaromtrent evenmin uitsluitsel.

In die omstandigheden is het voor de Raad van State dan ook niet mogelijk geweest het artikel op zijn wettigheid, met name op zijn verenigbaarheid met de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, en op zijn deugdelijkheid te toetsen.

Eu égard au bref délai dans lequel son avis a été demandé et vu le grand nombre de projets qui lui ont été soumis pendant la même période, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations ci-après et s'abstient de toute observation touchant la forme.

OBSERVATION GENERALE.

il ressort des documents produits que le Gouvernement part de la conception que les normes (plus larges) établies par l'arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1982 redeviendraient applicable si à l'expiration de la période de validité de l'arrêté royal n° 438 du 11 août 1986, il n'était pas fixé de nouvelles normes.

Il est de jurisprudence constante que l'abrogation d'une disposition - même l'abrogation implicite résultant de la modification ou de son remplacement - est définitive et que la disposition abrogée ne reprend point vigueur lorsque la disposition abrogatoire devient caduque (Cass. 4 juillet 1949, Pas. 1949, I, 497, et Cass. 29 octobre 1957, Pas. 1958, I, 215).

Il s'ensuit que, dans les cas où l'arrêté royal n° 438 a remplacé ou modifié les normes fixées par l'arrêté royal n° 49, il ne pourrait plus du tout être appliqué de normes après le 31 août 1987. Les dispositions du projet qui fixent des normes (restrictives) pour ces cas, ont donc incontestablement un effet d'économie et, par suite, trouvent leur fondement légal dans l'article ler, 2°, b) ou d), de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. Le texte de l'article 4, § ler, du projet concernant la "consultation" ne correspond pas tout à fait au texte analogue de l'article 86, § ler, de la loi de redressement du 31 juillet 1984. Il est bien entendu qu'il ne peut être considéré comme modification implicite de ce dernier texte.

2. Selon le rapport au Roi, la nouvelle disposition que l'article 6, § ler, du projet propose pour l'article 24 de l'arrêté royal du 30 mars 1982, a uniquement pour but de clarifier l'application des normes prévues aux articles 22 et 23 de cet arrêté. Dans la mesure où elle n'entraîne ni économie ni limitation des dépenses, cette disposition manque de fondement légal.

3. La modification que l'article 6, § 2, du projet entend apporter à l'article 39 de l'arrêté royal du 30 mars 1982, a déjà été réalisée par l'article 7, § 2, de l'arrêté royal n° 438, et ce de manière définitive, d'ailleurs également en vertu des termes mêmes de l'article 10 dudit arrêté.

Il y a lieu, par conséquent, de supprimer l'article 6, § 2; dans ce cas, il n'y a plus de raison de diviser l'article en paragraphes.

.../...

4. Les articles 7 et 8 du projet tiennent déjà compte d'un autre projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat, qui tend à modifier notamment l'article 4 de l'arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire. Ces articles ne peuvent être maintenus dans la rédaction proposée que pour autant que les modifications visées soient réalisées et entrent en vigueur au moins à la même date que l'arrêté en projet examiné ici.

5. Le manque de temps n'a pas permis au Conseil d'Etat de vérifier si la nouvelle disposition de l'article 7, § 5, de l'arrêté royal n° 49, proposé à l'article 9 du projet, aura un effet d'économie et possède dès lors le fondement légal requis.

6. L'article 10 du projet a pour objet de remplacer à l'article 8, § 2, 2°, de l'arrêté royal n° 438, qui a abrogé les articles 12 et 13 de l'arrêté royal n° 49, à l'exception de ce qui concerne les cours de religion et de morale non confessionnelle et les établissements créés au 1er septembre 1986, les mots "et les établissements créés au 1er septembre 1986" par les mots "et les établissements créés ou supprimés et l'année d'études qui passe du type II au type I".

Le rapport au Roi déclare toutefois que "(l'article) 10 ... (a) pour but ... de limiter à 95 p.c. le nombre de périodes/professeur dans les établissements créés au 1er septembre 1987 et dans l'année d'études qui passe du type II au type I". Selon ce commentaire, les articles 12 et 13 de l'arrêté royal n° 49 ne restent applicables qu'aux établissements qui sont (ou qui étaient ?) créés au 1er septembre 1987, et non pas aux établissements supprimés après le 31 août 1987.

Quoi qu'il en soit, le texte du projet ne répond pas aux intentions du Gouvernement telles qu'elles sont exprimées dans le rapport au Roi.

En outre, la modification que l'article 10 du projet entend apporter à l'article 8, § 2, 2°, de l'arrêté royal n° 438 ne paraît pas être limitée dans le temps. L'article 10 du projet n'est toutefois pas énuméré à l'article 14 parmi les articles qui ne cesseront pas de produire leurs effets au 31 août 1988.

Si le Gouvernement entend faire en sorte que l'article 10 du projet produise ses effets au-delà du 31 août 1988, il devra compléter l'article 14 du projet par la mention de l'article 10.

Si, au contraire, l'intention du Gouvernement est de limiter les effets de l'article 10 du projet à la période du 1er septembre 1987 au 31 août 1988, il devra adapter le texte de l'article 10, en gardant à l'esprit que le procédé de la modification, et, partant, de l'abrogation implicite, doit être remplacé par un procédé consistant à déclarer les dites dispositions temporairement non applicables et à établir d'autres dispositions pour cette période.

7. Dans un souci de clarté et dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est recommandé de préciser, à l'art. 11 du projet, en mentionnant les dispositions réglementaires qui les fixent, les "normes de dédoublement qui étaient en vigueur à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté" et qui restent d'application pour les cours de religion et de morale non confessionnelle pendant l'année scolaire 1987-1988.

.../...

8. Les termes de l'article 12 du projet ne permettent pas de dégager la signification et la portée de cette disposition. Le commentaire que le rapport au Roi consacre à cet article n'apporte pas davantage de réponse claire et nette.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier la légalité de cet article, notamment sa comptabilité avec la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, ni d'en examiner la qualité.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : Gh. TACQ.
Monsieur :

de Heer : L. VERSCHOOTEN,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :

de Heer : G. DE SLOOVER,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VERHULST, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle DE M. L. VERSCHOOTEN.

Le rapport a été présenté par M. H. VERHULST, auditeur.

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

G. DE SLOOVER. Gh. TACQ.