GK. - 1 - L. 3029/2.

21 VIII 1952
Provinciale (1)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e Juni 1952 door de Minister van Openbaar Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende oprichting van een Fonds der schoolgebouwen van het Rijk", heeft ter zitting van 10 Juli 1952 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Instruction publique, le 27 juin 1952, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant création d'un Fonds des constructions scolaires de l'Etat" a donné en sa séance du 10 juillet 1952 l'avis suivant :

Het voorontwerp strekt tot oprichting van een bijzonder en tijdelijk fonds, genaamd "Fonds der schoolgebouwen van het Rijk", dat zal moeten voorzien in :

1° de uitgaven verbonden aan modernisering, vergroting en verbouwing van inrichtingen en daaraan verbonden pensionaten, afhangende van het middelbaar, normaal, hoger technisch en kunstonderwijs van het Rijk ;

2° de uitgaven verbonden aan het bouwen van nieuwe onderwijsinrichtingen en pensionaten.

Dat Fonds is bestemd om het bij de wet van 2 April 1948 ingestelde Fonds der schoolgebouwen van het middelbaar onderwijs van de Staat op te volgen.

Het Fonds der schoolgebouwen van het Rijk onderscheidt zich voornamelijk hierin van het Fonds in de plaats waarvan het zal treden, dat het enerzijds geen rechtspersoonlijkheid meer zal hebben, en dat, anderzijds, zijn opdracht niet alleen het Rijksmiddelbaar onderwijs maar alle vormen van onderwijs op 's Rijks kosten gegeven zal bestrijden.

Artikel 1 van het voorontwerp bepaalt dat het Fonds der schoolgebouwen van het Rijk voor vijf jaar wordt ingesteld, maar dat zijn bestaansduur bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit kan verlengd worden.

.../...

Artikel 6, eerste lid, 2°, zijnerzijds bepaalt dat de inkomsten waarover het Fonds beschikt onder meer zullen bestaan uit een dotatie van drie milliard frank verdeeld over jaarlijkse dotaties van tenminste vierhonderd millioen.

Uit deze laatste bepaling volgt dat indien de Regering, zoals de wet het haar toestaat, ieder jaar maar vierhonderd millioen frank ter beschikking van het Fonds stelt, dat Fonds gedurende de vijf jaar van zijn bestaan slechts over een dotatie van twee milliard frank in plaats van drie milliard frank zou beschikken.

Uit de inlichtingen door de gemachtigde van de Minister van Openbaar Onderwijs aan de Raad van State verstrekt tijdens het onderzoek van het voorontwerp, blijkt dat de Regering in zodanig geval voornemens is het saldo van de volledige dotatie ter beschikking van het Fonds te stellen in de loop van de jaren die op het vijfde zouden volgen.

Is zulks wel de bedoeling van de Regering, dan zou moeten bepaald worden, niet alleen dat de bestaan duur van het Fonds kan verlengd worden ingeval de Koning zulks op advies van de Ministerraad nodig mocht achten, maar tevens dat hij van rechtswege zal verlengd worden, om de volledige in artikel 6, eerste lid, 2°, vastgestelde dotatie in ontvangst te kunnen nemen, in de onderstelling dat het onmogelijk ware hem die dotatie binnen de in artikel 1 gestelde termijn van vijf jaar uit te keren.

.../...

In het voorontwerp zou van deze verlenging uitdrukkelijk sprake moeten zijn, wil men alle betwisting vermijden aangaande de strekking van het bepaalde in het eerste lid, 2°, van artikel 6 : de daartoe nodige voorziening zou in artikel 1 moeten staan, dat dan kan gelezen worden als volgt :

"Artikel 1.-

Een bijzonder fonds, genaamd "Fonds der schoolgebouwen van het Rijk" wordt ingesteld voor een duur van vijf jaar, teneinde te voorzien in de uitgaven verbonden aan de werken, in de artikelen 3 en 5 van deze wet opgesomd.

Indien bij het verstrijken van het vijfde jaar van bestaan van het Fonds, de gehele in artikel 6, eerste lid, 2°, vastgestelde dotatie hem niet is kunnen uitgekeerd worden, wordt de bestaansduur van het Fonds van rechtswege verlengd tot het einde van het jaar in de loop waarvan het saldo van de volledige dotatie te zijner beschikking is gesteld.

De Koning kan, op advies van de in raad vergaderde ministers, de bestaansduur van het Fonds buiten de hierboven gestelde termijnen verlengen.".

Artikel 2 van het voorontwerp bepaalt dat het Fonds der schoolgebouwen van het Rijk "gezamenlijk" wordt beheerd door de Minister van Openbaar Onderwijs en door de Minister van Openbare Werken, met de medewerking van het bij artikel 4 opgerichte adviserend comité.

.../...

Het voegt hier evenwel aan toe dat "de Minister van Openbaar Onderwijs het initiatief toekomt inzake de programma's der werken, terwijl de Minister van Openbare Werken met hun verwezenlijking belast wordt".

Indien deze laatste bepaling zo moet worden opgevat dat ieder van de genoemde Ministers alleen bevoegd is om binnen de perken van de hem opgedragen ambtsbevoegdheden op te treden, dan is het bijwoord "gezamenlijk" verkeerdelijk gebruikt in het eerste lid, en zou het beter uitvallen. Behoudt men dat woord, dan geeft men wellicht het aanzijn aan betwistingen omtrent de regelmatigheid van de handelingen door elk van de betrokken ministers afzonderlijk verricht.

Voorts ware het wenselijk de redactie van het artikel derwijze om te werken dat het duidelijk wordt dat het adviserend comité elk van de ministers bijstaat

Tenslotte laat dat artikel, evenals verschillende andere artikelen van het ontwerp zich in met de vaststelling van de ambtsbevoegdheden der ministers.

Op grond van deze bedenkingen beveelt de Raad van State de volgende lezing aan voor artikel 2 :

"Artikel 2.-

Het Fonds wordt beheerd door de Minister van Openbaar Onderwijs en door de Minister van Openbare Werken.

De Minister van Openbaar Onderwijs beslist over de werken; de Minister van Openbare Werken is belast met de uitvoering er van.

Een adviserend comité staat deze Ministers bij.".

.../...

Artikel 4 van het voorontwerp stelt het adviserend comité in, en geeft onder meer in bijzonderheden zijn samenstelling aan.

Aangezien dat comité slechts uit hoofdambtenaren van de ministeriële departementen moet bestaan, ware het met de bestaande regelen beter in overeenstemming,de Koning, die met de inrichting van de ministeriële departementen is belast, te laten zorgen voor de gedetailleerde samenstelling van het comité.

Artikel 4 zou dienvolgens als volgt kunnen luiden :

"Artikel 4.-

Het adviserend comité heeft tot opdracht, aan de Minister van Openbaar Onderwijs en aan de Minister van Openbare Werken aanbevelingen en voorstellen te doen met het oog op de aanwending van de kredieten waarover het Fonds beschikt.

Dat comité is samengesteld uit hoofdambtenaren van de Ministeries van Openbaar Onderwijs, van Openbare Werken, van Financiën en van Volksgezondheid en van het Gezin.

De Koning benoemt de leden van het comité alsmede de personen die met het secretariaat zijn belast. Deze laatsten worden aangewezen onder de ambtenaren van het Ministerie van Openbaar Onderwijs.".

.../...

Artikel 5 machtigt en de Minister van Openbaar Onderwijs en de Minister van Openbare Werken, in de aanwerving van het voor de werking van het Fonds vereiste personeel te voorzien door de oprichting van tijdelijke ambten. Het verklaart echter op de ambten, krachtens dat artikel opgericht, buiten toepassing : artikel 6 van de wet van 20 Juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde kredieten, alsmede de reglementering betreffende de administratieve en budgetaire contrôle.

Volgens de uitleg door de gemachtigde van de Minister van Openbaar Onderwijs verstrekt, moet onder de reglementering betreffende de administratieve en budgetaire contrôle worden verstaan :

1° het besluit van de Regent van 15 December 1948 houdend regeling van de ambtsbevoegdheden van het Begrotingscomité, gewijzigd bij besluit van de Regent van 20 Maart 1950 ;

2° het besluit van de Regent van 16 December 1948 houdende de regeling van de ambtsbevoegdheden der inspectie van Financiën, gewijzigd bij besluit van de Regent van 20 Maart 1950.

Aangezien zodanige regeling tot de normale bevoegdheden van het hoofd der uitvoerende macht behoort, hoeft de wetgever niet in te grijpen om hiervan af te wijken. Niets belet de Koning zelf die maatregelen te nemen.

Moest de wetgever ingaan op wat het voorontwerp suggereert, dan zou hij zich met een door de Koning vastgelegde reglementering inlaten.

.../...

Dat gedeelte van artikel 5 zou best wegvallen. Artikel 5 zou dan als volgt luiden :

"Artikel 5.-

De Minister van Openbaar Onderwijs en de Minister van Openbare Werken kunnen, door het instellen van tijdelijke betrekkingen, voorzien in de aanwerving van het personeel wiens medewerking voor de werking van het Fonds noodzakelijk blijkt. Het instellen van die betrekkingen is niet onderworpen aan het bepaalde in artikel 6 van de wet van 20 Juli 1921.

De bezoldiging van dat personeel alsmede de kosten voor studieopdrachten, toevertrouwd aan personen die tot het bestuur behoren, worden aangerekend op de ter beschikking van het Fonds gestelde kredieten.".

Aangezien het Fonds der schoolgebouwen geen rechtspersoonlijkheid bezit, is het onjuist te zeggen dat het "de verbintenissen aangegaan door het Fonds der schoolgebouwen van het middelbaar onderwijs van de Staat, overneemt.".

Een betere redactie voor dat lid van artikel 6 ware :

"De verbintenissen aangegaan door het Fonds der schoolgebouwen van het middelbaar onderwijs van de Staat zijn ten laste van het Fonds der schoolgebouwen van het Rijk, dat de begonnen werken voltooit.".

.../...

Artikel 11, tenslotte, zou in twee afzonderlijk artikelen moeten gesplitst worden : het eerste houdende de opheffing van de wet van 2 April 1948 en het tweede tot vaststelling van de inwerkingtreding der wet.

Zij zouden als volgt kunnen gesteld zijn :

"Artikel 11.-

De wet van 2 April 1948 houdende oprichting van een Fonds der schoolgebouwen van het middelbaar onderwijs van de Staat wordt opgeheven.

Artikel 12.-

Deze wet treedt 1 Januari 1954 in werking.".

L'avant-projet tend à instituer un fonds spécial et temporaire dénommé "Fonds des constructions scolaires de l'Etat" destiné à supporter :

1° les dépenses afférentes à la modernisation, à l'agrandissement ainsi qu'à l'aménagement des établissements et des pensionnats y annexés, ressortissant aux enseignements moyen, normal, supérieur, technique et artistique de l'Etat;

2° les dépenses afférentes à la construction de nouveaux établissements d'enseignement et de pensionnats.

Ce Fonds succédera au Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat, créé par la loi du 2 avril 1948.

Le Fonds des constructions scolaires de l'Etat se distingue principalement du Fonds auquel il est appelé à se substituer, d'une part, en ce qu'il ne jouira plus de la personnification juridique et, d'autre part, en ce que sa mission s'étendra non plus au seul enseignement moyen de l'Etat, mais à toutes les formes d'enseignement donné aux frais de l'Etat.

L'article 1er de l'avant projet prévoit que le Fonds des constructions scolaires de l'Etat

.../...

sera constitué pour une durée de cinq ans, mais que l'existence du Fonds pourra être prorogée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'article 6, alinéa 1er, 2°, prévoit de son côté que les ressources dont disposera le Fonds seront notamment constituées par une dotation de trois milliards de francs répartis en dotations annuelles d'au moins quatre cent millions.

Il suit de cette dernière disposition qu'au cas où le Gouvernement se bornerait à mettre à la disposition du Fonds, chaque année, comme la loi lui permet de le faire, une somme de quatre cent millions, le Fonds ne bénéficierait pendant les cinq années de son existence, que d'une dotation de deux milliards au lieu de trois milliards.

Des renseignements donnés au Conseil d'Etat, au cours de l'examen de l'avant-projet, par le délégué du Ministre de l'Instruction publique, il résulte toutefois que le Gouvernement se propose, dans ce cas, de mettre le solde de la dotation totale à la disposition du Fonds au cours des années qui suivraient la cinquième.

Si telle est bien l'intention du Gouvernement, il importerait non seulement de prévoir que l'existence du Fonds pourra être prorogée au cas où le Roi, de l'avis du Conseil des ministres, l'estimerait nécessaire, mais aussi qu'il sera prorogé de plein droit pour lui permettre de recueillir la totalité de la dotation prévue à l'article 6, alinéa 1er, 2°, si , d'aventure, celle-ci n'avait pu lui être allouée dans le délai de cinq ans fixé à l'article 1er.

.../...

L'avant-projet devrait prévoir expressément cette prorogation de manière à éviter toute discussion quant à la portée de la disposition constituant l'alinéa 1er, 2°, de l'article 6 : la disposition nécessaire à cette fin trouverait sa place à l'article 1er.

Celui-ci pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Un fonds spécial, dénommé "Fonds des constructions scolaires de l'Etat", est constitué pour une durée de cinq ans en vue de couvrir les dépenses afférentes aux travaux énumérés aux articles 3 et 5 de la présente loi.

Si, à l'expiration de la cinquième année d'existence du Fonds, la totalité de la dotation prévue à l'article 6, alinéa 1er, 2°, n'a pu lui être allouée, l'existence du Fonds est prorogée de plein droit jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le solde de la dotation totale aura été mis à sa disposition.

Le Roi peut, de l'avis des ministres réunis en conseil, proroger l'existence du Fonds au-delà des termes fixés ci-dessus.".

L'article 2 de l'avant-projet dispose que le Fonds des constructions scolaires de l'Etat est géré "conjointement" par le Ministre de l'Instruction publique et par le Ministre des Travaux publics, avec le concours du comité consultatif que crée l'article 4.

.../...

Il prévoit, toutefois, que "le Ministre de l'Instruction publique a l'initiative du programme des travaux, alors que le Ministre des Travaux publics est chargé de leur réalisation".

Si la portée de cette dernière disposition est que chacun des Ministres cités sera seul compétent pour agir dans la limite des attributions qui lui sont conférées, il s'ensuit que l'adverbe "conjointement" est employé à tort à l'alinéa 1er et qu'il serait préférable de l'omettre. Le maintien de ce mot serait de nature à faire naître des contestations quant à la régularité des actes accomplis isolément par chacun des ministres intéressés.

Il serait, d'autre part, souhaitable de modifier la rédaction de l'article de manière à en faire ressortir clairement que le comité consultatif assiste chacun des ministres.

L'article, enfin, ainsi que différents autres articles du projet, s'immisce dans la fixation des attributions ministérielles.

Ces observations incitent le Conseil d'Etat à proposer, pour l'article 2, le texte ci-après :

"Article 2.-

Le Fonds est géré par le Ministre de l'Instruction publique et par le Ministre des Travaux publics.

Le Ministre de l'Instruction publique décide des travaux; le Ministre des Travaux publics est chargé de leur exécution.

Ces Ministres sont assistés d'un comité consultatif.".

L'article 4 de l'avant-projet crée le comité consultatif et en fixe notamment en détail la composition.

Le comité ne devant compter que des fonctionnaires supérieurs des départements ministériels, il serait plus conforme aux principes de laisser au Roi, qui est chargé de l'organisation des départements ministériels, le soin de régler la composition détaillée du comité.

L'article 4 pourrait, en conséquence, être rédigé comme suit :

"Article 4.-

Le comité consultatif a pour mission de faire au Ministre de l'Instruction publique et au Ministre des Travaux publics des suggestions et des propositions en vue de l'utilisation des crédits dont dispose le Fonds.

Ce comité est composé de fonctionnaires supérieurs des Ministères de l'Instruction publique, des Travaux publics, des Finances et de la Santé publique et de la Famille.

Les membres du comité sont nommés par le Roi, de même que les personnes chargées de son secrétariat. Ces dernières sont désignées parmi les fonctionnaires du Ministère de l'Instruction publique.".

.../...

L'article 5 autorise tant le Ministre de l'Instruction publique que le Ministre des Travaux publics à pourvoir, par la création d'emplois temporaires au recrutement du personnel nécessaire pour assurer le fonctionnement du Fonds. Il soustrait toutefois les emplois créés en vertu de cet article aux dispositions de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant une comptabilité des dépenses engagées, ainsi qu'à la réglementation relative au contrôle administratif et budgétaire.

Il résulte des renseignements donnés par le délégué du Ministre de l'Instruction publique que, par réglementation relative au contrôle administratif et budgétaire, il faut entendre :

1° l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948 réglant les attributions du Comité du budget, modifié par l'arrêté du Régent du 20 mars 1950;

2° l'arrêté du Régent du 16 décembre 1948 réglant les attributions de l'inspection des Finances, modifié par l'arrêté du Régent du 20 mars 1950.

Cette réglementation relevant des attributions normales du chef du pouvoir exécutif, point n'est besoin de l'intervention du législateur pour y déroger. Rien n'empêche le Roi de prendre lui-même ces mesures.

En cédant à la suggestion de l'avant-projet, le législateur s'immiscerait dans une réglementation établie par le Roi.

.../...

Il conviendrait d'omettre cette partie de l'article 5. Celui-ci aurait, dès lors, la teneur ci-après :

"Article 5.-

Le Ministre de l'Instruction publique et le Ministre des Travaux publics peuvent pourvoir, par la création d'emplois temporaires, au recrutement du personnel dont le concours s'avère nécessaire pour le fonctionnement du Fonds. La création de ces emplois est soustraite aux dispositions de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921.

La rétribution de ce personnel; ainsi que les frais d'études confiées à des personnes étrangères à l'administration, sont imputés sur les crédits mis à la disposition du Fonds.".

Le Fonds des constructions scolaires étant dépourvu de personnification juridique, il est inexact de dire que ce Fonds reprend "les obligations souscrites par le Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat.".

Cet alinéa de l'article 6 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Les obligations souscrites par le Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat sont à charge du Fonds des constructions scolaires de l'Etat qui achève les travaux entamés.".

.../...

L'article 11, enfin, devrait être scindé en deux articles distincts : le premier consacré à l'abrogation de la loi du 2 avril 1948 et le second à la détermination de l'entrée en vigueur de la loi.

Ils pourraient être rédigés comme suit :

"Article 11.-

La loi du 2 avril 1948 créant un Fonds des constructions scolaires de l'enseignement moyen de l'Etat est abrogée.

Article 12.-

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 1954.".

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	J. COYETTE, K. MEES,	raadsheren van State conseillers d'Etat	
	J. VAUTHIER, F. DUCHENE,	bijzitters van de afdeling wetgeving assesseurs de la section de législation	
	J. CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. MEES.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Ministre van Openbaar Onderwijs.

expédition délivrée à M. le Ministre de l'Instruction publique.

De 1952.

Le 1952.

Voor de Griffier van de Raad van State,
De Adjunct-Griffier,

Pour le Greffier du Conseil d'Etat,
Le Greffier adjoint,