17 MEI 1963

ADV.

L. 8364/2.

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 19e april 1963 door de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur en door de Minister van Cultuur, Adjunct voor Nationale Opvoeding, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Nationale Jeugdraad", heeft de 9e mei 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale et de la Culture et par le Ministre de la Culture, Adjoint à l'Education nationale, le 19 avril 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Conseil National de la Jeunesse", a donné le 9 mai 1963 l'avis suivant :

Doel van het ontwerp-besluit is de reorganisatie van de Nationale Jeugdraad, ingesteld bij het besluit van de Minister van Openbaar Onderwijs van 11 december 1945 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 juni 1956. Die reorganisatie betreft tegelijk de samenstelling, de opdracht en de werkwijze van de raad, met de bedoeling hem "onafhankelijk tegenover elke overheidsdienst te doen staan".

\+

\+ \+

In de huidige stand van de reglementering is de Nationale Jeugdraad een zuiver adviserend lichaam bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, waarvan de taak in artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 juni 1956 als volgt is omschreven :

"De Nationale Raad voor de jeugd geeft advies over de vraagstukken die hem voorgelegd worden door de Minister van Openbaar Onderwijs ; hij bestudeert alle problemen die verband houden met het leven der jongeren en is bevoegd om, door bemiddeling van de Minister van Openbaar Onderwijs, aan de betrokken Ministers om het even welke suggestie of informatie dienaangaande over te maken".

Hij is opgericht, niet ter uitvoering van een bijzondere wet, maar krachtens de artikelen 29 en 66 van de Grondwet.

.../...

In het ontwerp-besluit blijft de Raad een in wezen adviserend lichaam. Aan het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur blijft hij alleen voor zijn uitgaven verbonden. Zijn opdracht en ook zijn samenstelling worden in aanzienlijke mate verruimd. Hij krijgt een aantal prerogatieven, met name om over zijn kredieten te beschikken, om alle internationale contacten met soortgelijke instellingen te onderhouden, om over eigen administratief personeel met speciale rechtstoestand te beschikken, kortom allerlei bevoegdheden die doorgaans die van een openbare instelling of van een gesteld lichaam zijn.

Wat meer bepaald zijn opdracht betreft, de Raad zou voortaan adviezen en wenken niet alleen aan de Ministers van Nationale Opvoeding en Cultuur en aan andere Ministers geven, maar ook rechtstreeks aan de Regering in haar geheel, aan de voorzitters van de Wetgevende Kamers en aan de Kamers zelf. Hij zou ten slotte, buiten enige bemoeiing van de Ministers onder wie hij geldelijk ressorteert, zich in adviezen en wenken tot "de openbare mening" mogen wenden.

Van een orgaan dat aanvankelijk diende om allerlei onder 's Konings gezag staande overheidsdiensten voor te lichten zou de Jeugdraad dus, in het ontwerp-besluit uitgroeien tot een lichaam, dat de opvattingen van de jeugd over haar eigen problemen zou vertolken en daarover in de vorm van adviezen en wenken, die aan het oordeel van de Raad zelf worden overgelaten, de Regering, het Parlement en de publieke opinie voorlichten.

.../...

Aangenomen wordt dat het de Koning vrij staat, raden en adviescommissies op te richten, die hem zelf of zijn Ministers in de vervulling van hun taak kunnen voorlichten. Dit is een vanzelfsprekend en noodzakelijk gevolg van de uitvoerende macht, welke artikel 29 van de Grondwet hem opdraagt. Het is echter niet duidelijk op grond van welke bepaling de Koning zich met afwijking van artikel 46 van de Grondwet zou mogen bemoeien met de wijze waarop de Wetgevende Kamers en hun voorzitters hun bevoegdheid uitoefenen, al was het maar om dezer voorlichting te organiseren. In verband met de wenken die de Raad aan de organen van de wetgevende macht zou mogen geven, zij nog opgemerkt dat de Grondwet een petitierecht kent waarvan zij de uitoefening in de artikelen 21 en 43 regelt.

De werking die de Nationale Jeugdraad op de publieke opinie zou hebben uit te oefenen, hoe nuttig ook in bepaalde gevallen, is geen echte activiteit van de uitvoerende macht, waarvoor een rechtsgrond in artikel 29 van de Grondwet kan worden gevonden.

De maatregelen die de Regering zich via het ontwerp-besluit voorneemt te nemen, moeten daarom in een wet worden neergelegd, en dit lijken de stellers wel zelf te hebben ingezien als ze in de slotconsiderans verklaren "dat dit initiatief achteraf door de Wetgever zal kunnen worden bevestigd".

\+

\+ \+

.../...

Na die opmerking acht de Raad van State het onnodig de tekst van het ontwerp tot in bijzonderheden te onderzoeken, en maakt hij alleen enkele opmerkingen die dienstig kunnen zijn voor een eventueel wetsontwerp.

Het ontwerp bevat wel een hoofdstuk III "Slotbepalingen", maar geen hoofdstuk I of II.

Niets is voorzien voor de erkenning van jeugdbewegingen die leden voor de Raad wensen voor te dragen.

Uit de artikelen 4 en 5, samengelezen, blijkt dat wie lid van een Raad wil worden en blijven "een functie moet bekleden in het nationaal comité" van een jeugdorganisatie. Die voorwaarde moet scherper worden omlijnd.

Het is niet zonder meer duidelijk of de duur van het mandaat en de grensleeftijd van artikel 5 ook gelden voor de leden deskundigen van de Raad en evenmin, wie hen zal waarschuwen dat ze een bepaalde vergadering moeten bijwonen.

De keus van de voorzitter van de Raad staat geheel vrij aan de Koning en de Ministers voor Culturele Zaken : er is geen enkele voorwaarde voor gesteld. Er wordt evenmin gezegd of hij met medebeslissende stem aan de debatten deelneemt.

Het tweede lid van artikel 7 wijst erop dat iedere afdeling van de Raad afzonderlijk adviezen en wenken aan de Ministers, de Regering en de Wetgevende macht zal kunnen richten. Dit dreigt een bron van tegenspraak te zullen worden.

.../...

Luidens artikel 4, tweede en derde lid, wonen de plaatsvervangers en de deskundigen de vergaderingen van de Raad bij, maar alleen met raadgevende stem. Het feit dat wellicht veel meer personen met slechts raadgevende stem dan stemgerechtigden die vergaderingen zullen bijwonen, dreigt de stemmingen in aanzienlijke mate te zullen bemoeilijken. In artikel 11 moet alleszins worden bepaald, of het quorum van de tegenwoordigen, dat vereist is opdat de beraadslaging geldig kan zijn, alleen de stemgerechtigde leden dan wel ook de plaatsvervangers en zelfs de deskundigen betreft.

De ondervoorzitters der afdelingen, over wie artikel 1, eerste lid, spreekt, noeme men ofwel afdelingsvoorzitter ofwel ondervoorzitter van de Raad.

Artikel 10, dat het personeel van de Raad betreft, is uiterst beknopt. Er valt niet uit op te maken, of het daar bedoelde statuut er een in de administratieve zin van het woord is, dan wel of dat artikel niet heel eenvoudig een bepaling is waarin de Koning zich het recht voorbehoudt, later te beslissen of dat personeel een statutaire dan wel een contractuele regeling zal krijgen. De secretarissen althans lijken wel een werkelijk statutaire regeling te zullen hebben (zie artikel 9, eerste lid).

L'objet du projet est de réorganiser le Conseil national de la Jeunesse créé par l'arrêté du Ministre de l'Instruction publique du 11 décembre 1945 et modifié par l'arrêté royal du 12 juin 1956. La réorganisation envisagée porte à la fois sur la composition du Conseil , sur sa mission et sur son fonctionnement. Elle tend à rendre le Conseil "entièrement indépendant de tout service public".

\+

\+ +

Dans l'état actuel de la réglementation, le Conseil national de la Jeunesse est un organisme purement consultatif institué auprès du Ministère de l'Education nationale et de la Culture, dont la mission est déterminée comme suit à l'article 3 de l'arrêté royal du 12 juin 1956:

"Le Conseil national de la Jeunesse donne des avis sur les questions qui lui sont soumises par le Ministre de l'Instruction publique; il étudie tous problèmes relatifs à la vie des jeunes et est habilité à présenter, par l'entremise du Ministre de l'Instruction publique, aux Ministres intéressés, toutes suggestions et toutes informations à ce sujet".

Il a été créé non en exécution d'une loi particulière mais en vertu des articles 29 et 66 de la Constitution.

.../...

Selon l'arrêté royal en projet, le Conseil demeurerait un organe essentiellement consultatif. Il ne serait plus rattaché au Ministère de l'Education nationale et de la Culture qu'au point de vue de ses dépenses. Sa mission serait considérablement étendue et sa composition notablement élargie. Il jouirait de certaines prérogatives , telle celle de disposer de "ses crédits", celle d'entretenir tous contacts internationaux avec des organismes similaires, celle de disposer d'un personnel administratif propre, pourvu d'un statut spécial;autant d'attributs qui sont généralement ceux d'un établissement public ou d'un corps constitué.

En ce qui concerne spécialement sa mission, le Conseil donnerait dorénavant ses avis et ferait ses suggestions non seulement aux Ministres de l'Education nationale et de la Culture, ainsi qu'aux autres Ministres, mais en outre, et directement au Gouvernement tout entier,aux Présidents des Chambres législatives et aux Chambres elles-mêmes. Il pourrait enfin, et également sans intervention des Ministres auxquels il ressortit financièrement, "s'adresser à l'opinion publique" par des avis et des suggestions.

Il s'ensuit, que d'un organe destiné à éclairer divers services publics se trouvant sous l'autorité du Roi, le Conseil deviendrait, dans la conception du projet, un corps chargé de dégager les vues de la jeunesse sur les problèmes qui la concernent pour en informer sous la forme d'avis et de suggestions laissées à sa discrétion, le Gouvernement, le Parlement et l'opinion publique.

On admet qu'il est loisible au Roi de créer librement des conseils et des commissions consultatives susceptibles de l'éclairer ou d'éclairer ses Ministres dans l'accomplissement de leur tâche. C'est là une conséquence naturelle et nécessaire de l'attribution du pouvoir exécutif au Roi par l'article 29 de la Constitution . En revanche, on n'aperçoit aucune disposition en vertu de laquelle le Roi pourrait, par dérogation à l'article 46 de la Constitution et ne fût-ce que pour organiser leur information, intervenir dans la détermination de la manière dont les Chambres législatives ou leurs présidents exercent leurs attributions. D'autre part, il importe de rappeler à propos des suggestions que le Conseil serait habilité à faire aux organes du pouvoir législatif, que la Constitution a prévu un droit de pétition dont elle a réglé l'exercice aux articles 21 et 43.

Quant à l'action que le Conseil national de la Jeunesse serait appelé à exercer sur l'opinion publique, quelque utile qu'elle pourrait être dans certains cas, elle ne se rattache pas à une activité inhérente au pouvoir exécutif pour laquelle un fondement légal peut être trouvé dans l'article 29 de la Constitution.

Les mesures que le Gouvernement veut prendre par l'arrêté en projet doivent dès lors faire l'objet d'une loi. Les auteurs du projet semblent à la vérité s'en être aperçus car le dernier considérant de celui-ci précise "que la présente initiative pourrait être confirmée ultérieurement par le législateur".

\+

\+ \+

.../...

Etant donné l'observation qui précède, le Conseil d'Etat estime inutile de procéder à un examen détaillé du texte du projet. Il se bornera ci-après à quelques observations qui peuvent offrir de l'intérêt dans l'hypothèse où il serait envisagé de remplacer le projet par un projet de loi.

Le projet comporte un Chapitre III intitulé "Dispositions finales" mais il ne comporte ni chapitre Ier , ni chapitre II.

Il n'est prévu aucune modalité relative à l'agréation des mouvements de jeunesse désireux de présenter des membres pour le Conseil.

De la combinaison des articles 4 et 5, il résulte que pour être membre d'un conseil et le rester , il faut être "en fonctions au sein des Comités nationaux" d'une organisation de jeunesse. Cette condition devrait être précisée.

On ne peut déterminer avec certitude si les membres experts du Conseil sont soumis, du point de vue de la durée du mandat et de la limite d'âge, à l'article 5. On n'aperçoit pas non plus par qui ils seront informés de la nécessité de leur présence à une réunion.

En ce qui concerne le président du Conseil, son choix est laissé à l'entière discrétion du Roi et des Ministres qui ont les affaires culturelles dans leurs attributions, aucune condition n'étant prévue dans son chef. Il n'est pas non plus dit s'il participe aux débats avec voix délibérative.

L'article 7, alinéa 2 montre que chacune des sections du Conseil pourra séparément adresser des avis et faire des suggestions aux Ministres, au Gouvernement et au pouvoir législatif. Cette faculté risque de donner naissance à des contradictions.

Aux termes de l'article 4, alinéas 2 et 3, les membres suppléants du Conseil ainsi que les experts assistent aux réunions de celui-ci mais avec voix consultative seulement. La présence à ces réunions d'un grand nombre de personnes n'ayant que voix consultative, nombre qui pourra être notablement plus grand que celui des membres ayant voix délibérative risque de compliquer sérieusement les opérations de vote. Il importerait en tout cas de préciser à l'article 11 si le quorum des présences pour qu'une délibération soit valable concerne les seuls membres pourvus d'une voix délibérative ou s'étend aussi aux membres suppléants, voire aux experts.

Il serait plus exact d'appeler les vice-présidents de section que prévoit l'article 8, alinéa 1er, ou bien présidents de section, ou bien vice-présidents du Conseil.

L'article 10 relatif au personnel du Conseil est extrêmement succinct. On ne peut déterminer si le statut dont il s'agit est un statut au sens administratif du terme ou si l'article constitue plus simplement une disposition par laquelle le Roi se réserve de décider ultérieurement si le régime de ce personnel sera statutaire ou contractuel. Il semble cependant que le régime des secrétaires serait réellement statutaire (cfr. article 9, alinéa 1er).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs: conseiller d'Etat, président,

H.BUCH, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R.de RYKE, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.J.FORTPIED, substituut.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M.J.FORTPIED, substitut.

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

(get.) J.DE KOSTER. (get.) F.LEPAGE.