ADV.

L.
17 AOUT 1965
Transmis a M. Coördinatie
Overgemaakt aan de H.

Kad

L. 9329/2.
L. 9330/2.

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 28e mei 1965 door de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van :

1° koninklijk besluit "waarbij de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur ertoe gemachtigd wordt, schoolrestaurants en -kantines op te richten in de Rijksinrichtingen";

2° ministerieel besluit "houdende vaststelling van de voorwaarden voor het beheer van en de regels voor de boekhouding bij de schoolintendancediensten in de inrichtingen met internaat, restaurant en kantine",

heeft de 2e juli 1965 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, le 28 mai 1965, d'une demande d'avis sur un projet de :

1° arrêté royal "autorisant le Ministre de l'Education nationale et de la Culture à créer des restaurants et cantines scolaires dans les établissements de l'Etat";

2° arrêté ministériel "fixant les conditions de gestion et les règles de comptabilité des services d'intendance scolaires dans les établissements qui disposent de pensionnats, restaurants et cantines",

a donné le 2 juillet 1965 l'avis suivant :

C.E. - R.S.
Sortie - Uitgang
2 MARS 1965
N°
COORD.

Het ontwerp van koninklijk besluit machtigt de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur schoolrestaurants en -kantines op te richten en de regels voor hun beheer vast te stellen. Ter uitvoering van dit eerste ontwerp bepaalt het ontwerp van ministerieel besluit dat het beheer van de schoolintendancediensten (internaten, restaurants en kantines) wordt vastgesteld bij het huishoudelijk reglement van de schoolintendancediensten, terwijl de boekhouding ervan geschiedtvolgens het reglement van de boekhouding bij de schoolintendancediensten. Gelet op het nauw verband tussen beide ontwerpen, dienen zij samen behandeld.

\+

\+ \+

De inrichting van schoolrestaurants en -kantines in de Rijksonderwijsinrichtingen wordt niet op een formele wijze door de wetgever voorgeschreven.

Wel heeft hij enkele jaren geleden deze aangelegenheid besproken. Een ontwerp van wet tot inrichting van de pensionaten, tehuizen, refters, jeugdtehuizen, school- en vacantiekolonies afhangende van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, werd gedurende de zittijd 1956-1957 door de Regering ingediend (Gedr. St. nr 644). Het werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in haar zitting van 23 mei 1957 aangenomen, doch op 7 mei 1962 door de Senaat verworpen om reden "dat het ontwerp voorbijgestreefd is wegens het schoolpact" (Senaat, 1961-1962, gedr. st., verslag, nr 135).

.../...

Schoolrestaurants en -kantines zijn zowel voor de ouders der leerlingen als voor deze laatsten voordelen die men zonder aarzelen als sociale voordelen moet bestempelen.

Welnu, het probleem der sociale voordelen werd aangeraakt door de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, het middelbaar, het normaal, het technisch en kunstonderwijs, en trouwens gedeeltelijk geregeld door artikel 33 van de wet. Dit artikel luidt als volgt :

"Onverminderd de afwijkende bepalingen, voorzien in deze wet, wordt de financiële tussenkomst van de provincies en de gemeenten ten bate van het vrij onderwijs beperkt tot het gezondheidstoezicht en de aan de leerlingen verleende sociale voordelen. De provincies en de gemeenten mogen geen enkel onderscheid maken tussen de kinderen, welke scholen die ook bezoeken. Zij hebben evenwel geen enkele verplichting tegenover de kinderen die de Rijksscholen bezoeken.

De beslissingen van de provincie- en gemeenteraden worden aan de Minister van Openbaar Onderwijs medegedeeld; de Koning kan ze wegens overtreding van de wet of strijdigheid met het algemeen belang vernietigen binnen een termijn van veertig dagen, te rekenen vanaf de mededeling".

.../...

Voor een goed begrip van deze wettelijke bepaling dient aangestipt te worden dat de sociale voordelen toegekend aan de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs, niet in acht worden genomen voor de berekening van de Staatstoelagen. Dergelijke voordelen, al zijn zij het voorwerp van financiële tussenkomst van de provincies of van de gemeenten, vallen ten laste van de inrichtende machten van de scholen (cfr. onder meer Kamer van Volksvert. 1958-1959, gedr. st., nr 199-1, blz. 7).

Bij de bespreking van artikel 33 werd door de Minister van Openbaar Onderwijs aan de commissie van het openbaar onderwijs van de Kamer der Volksvertegenwoordigers onder meer duidelijk gemaakt dat :

1° aan het begrip "sociaal voordeel" kan, gezien de voortdurende evolutie welke zich op dit gebied voltrekt, bezwaarlijk een limitatieve bepaling worden gegeven. In plaats van deze evolutie te remmen door een al te scherp omlijnde en bijgevolg beperkende definitie, dient er veeleer voor gezorgd te worden dat zij zich verder kan uitbreiden;

2° in de verschillende onderwijssectoren moet op alle gebieden de gelijkheid tot stand worden gebracht. Bijgevolg zal de Staat ervoor te zorgen hebben dat de leerlingen van zijn scholen dezelfde voordelen genieten als de leerlingen van de door de ondergeschikte besturen en het vrij initiatief opgerichte inrichtingen (Kamer van Volksvert., zitting 1958-1959, gedr. st. nr 199-2, blz. 11).

.../...

Aan deze verklaringen werd in openbare zitting van de Kamer der volksvertegenwoordigers van 5 mei 1959 door de heer VERCAUTEREN herinnerd in zijn redevoering. Dit lokte het volgende antwoord uit vanwege de bevoegde Minister, de heer MOUREAUX :

"M. VERCAUTEREN m'a posé une question que je considère comme très importante. Elle a trait aux avantages conférés aux enfants des écoles communales, provinciales et de l'enseignement privé, en matière d'examen médical notamment.

M. VERCAUTEREN m'a demandé quel sera le régime à l'Etat, où ces avantages sociaux n'existent pas.

Ici également, il faut aller vers l'égalité des régimes, c'est toujours la pensée des auteurs du pacte, et je crois pouvoir dire dès à présent à M. VERCAUTEREN que, en ce qui concerne l'inspection médicale scolaire, un projet de loi sera déposé dans un délai que j'espère proche, par mon collègue de la Santé publique et moi-même assurant dans les écoles de l'Etat, comme dans toutes les écoles du pays, une inspection médicale scolaire valable" (Kamer van Volksvert., zitting 1958-1959, parl. handelingen, vergadering van 5 mei 1959 - blz. 6 en 16) .

De wet van 29 mei 1959 heeft zich ten doel gesteld "overal en in alle sectoren een einde te stellen aan de schoolstrijd", met andere woorden "nieuwe vormen van concurrentie en hernieuwde strijd op schoolplan te vermijden". Hieruit volgt ook dat, alhoewel door geen uitdrukkelijke bepaling bevestigd, de wet een voldoende grondslag biedt voor het instellen door de Koning in de Rijksonderwijsinrichtingen die geen internaten omvatten, van schoolrestaurants en -kantines (Kamer van Volksvert., zitting 1958-1959, gedr. st. nr 199, blz. 9 - memorie van toelichting).

+

+ +

.../...

Zoals het ontwerp-koninklijk besluit is gesteld, wordt de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur zonder meer gemachtigd, vanaf 1 september 1965, in de Rijksonderwijsinrichtingen schoolrestaurants en -kantines op te richten, alsmede de regels voor het beheer ervan vast te stellen. In uitvoering van die opdracht beperkt de Minister er zich toe in het ontwerp-ministerieel besluit dat aan de Raad van State is voorgelegd, te bepalen dat het beheer "wordt vastgesteld bij het huishoudelijk reglement van de schoolintendancediensten" en dat "de boekhouding bij deze diensten op een eenvormige wijze wordt vastgesteld bij het reglement van de boekhouding bij de schoolintendancediensten, waarvan de tekst hierbij is gevoegd". Noch het een noch het ander ontwerp bevatten enige normatieve regel betreffende de in het vooruitzicht gestelde nieuwe sociale voordelen. Het reglement betreffende de boekhouding is, ondanks de bewoordingen van artikel 2, bij het ontwerp-ministerieel besluit niet gevoegd.

Gans de regeling op het stuk wordt derhalve aan de Minister overgedragen, zodat het hem vrijstaat de bedoelde sociale voordelen naar goeddunken in te richten en toe te kennen. Hij kan discretionnair het genot ervan tot bepaalde categorieën leerlingen beperken, de maaltijden, de dranken en de waren zowel kosteloos als tegen een prijs die hij bepaalt, laten verstrekken. De Minister kan evengoed beslissen dat de uitbating zal geschieden in eigen beheer of bij verlening van concessie, enz.

\+
\+ \+

.../...

De vraag rijst of een dergelijke toekenning van bevoegdheid binnen de perken van een geoorloofde machtsdelegatie blijft ; met andere woorden betreft zij het wezen zelf van de machten die de wetgever aan de Koning heeft toegekend inzake sociale voordelen ? Deze vraag is des te belangrijker om reden dat al wat de inrichting betreft van het onderwijs op 's Rijks kosten gegeven door de wet moet worden geregeld (grondwet, artikel 17, tweede lid).

Weliswaar heeft de bevoegdheid die de Koning aan de Minister toekent, slechts betrekking op twee bepaalde sociale voordelen en is ze derhalve duidelijk begrensd. Het staat nochtans buiten kijf dat die bevoegdheid volledig de macht die de Koning op dit gebied heeft verkregen bestrijkt. De Koning draagt zijn macht over aan de Minister zonder deze zelf uit te oefenen en zonder enig voorbehoud.

Zulke regeling is des te meer vatbaar voor kritiek om reden dat de macht van de Koning hier niet onbeperkt is. Uit de voorbereidende werken van de wet van 29 mei 1959 die hierboven werden aangehaald, blijkt duidelijk dat de wetgever, alhoewel hij zich van enig uitdrukkelijk voorschrift onthouden heeft, gewild heeft dat de voordelen die in het gesubsidieerd onderwijs worden toegekend, ook in de Rijksonderwijsinrichtingen zouden worden ingesteld. Indien de wetgever deze aangelegenheid aan de Koning heeft overgelaten, zo ligt het echter in zijn bedoeling dat de desbetreffende reglementering zou overeenstemmen met de grondbeginselen van de wet van 29 mei 1959, te weten : het behoud van de gelijkheid op alle gebied tussen de verschillende onderwijssectoren, een einde te maken aan de schoolstrijd in alle graden van onderwijs, met andere woorden nieuwe vormen van mededinging en nieuwe wrijvingen op het schoolplan te voorkomen.

.../...

Het past derhalve, zowel om te blijven binnen de perken van een geoorloofde machtsdelegatie als binnen de perken die de wet van 29 mei 1959 aan de bevoegdheid van de Koning heeft gesteld, dat de Koning een antwoord geeft op de hierboven vermelde algemene vragen betreffende de inrichting en de werking van de schoolrestaurants en -kantines in de Rijksonderwijsinrichtingen derwijze dat de Minister binnen het raam van die principiële richtlijnen de inrichting en werking verder uitwerkt.

In dit verband dient gewezen op het schoolvervoer dat door de Koning zelf werd geregeld (koninklijk besluit van 23 februari 1960).

\+
\+ \+

Het hoeft geen betoog dat door de oprichting van schoolrestaurants en -kantines nieuwe uitgaven zullen ontstaan. Krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole moeten de voorontwerpen met financiële weerslag aan de Minister van Financiën voor akkoord worden voorgelegd. Het akkoord van de Minister van Financiën moet uitdrukkelijk worden vermeld in de inleiding van het ontwerp.

Aan die vereiste werd door het ontwerp van koninklijk besluit niet voldaan.

\+
\+ \+

.../...

De verwijzingen in de aanhef van beide ontwerpen naar de verschillende organieke onderwijswetten die de Koning hebben gemachtigd internaten op te richten, zijn ter zake niet dienend.

L'arrêté royal en projet autorise le Ministre de l'Education nationale et de la Culture à créer des restaurants et cantines scolaires et à en fixer les règles de gestion. En exécution de ce premier arrêté, un projet d'arrêté ministériel dispose que le mode de gestion des services d'intendance scolaires (pensionnats, restaurants et cantines) est fixé par le règlement d'ordre intérieur des services d'intendance scolaires et que leur comptabilité est tenue conformément au règlement de comptabilité de ces mêmes services. Eu égard à leur étroite connexité, il convient que les deux projets soient examinés conjointement.

\+

\+ +

L'organisation de restaurants et cantines scolaires dans les établissements d'enseignement de l'Etat n'est pas formellement prévue par le législateur.

Il y a quelques années, pourtant, cette question avait déjà fait l'objet d'un examen. Au cours de la session 1956-1957, le Gouvernement avait, en effet, déposé un projet de loi organique des pensionnats, homes, restaurants, cantines, maisons de jeunesse, colonies scolaires et de vacances relavant du Ministère de l'Instruction publique (Doc. parl. n° 644). Adopté par la Chambre des Représentants en séance du 23 mai 1957, ce projet fut toutefois rejeté par le Sénat le 7 mai 1962, celui-ci le jugeant "dépassé par le pacte scolaire" (Doc. Parl. Sénat, rapport 1961-1962, n° 135).

.../...

Les restaurants et cantines scolaires représentent tant pour les parents que pour les élèves des avantages qu'il faut indubitablement qualifier d'avantages sociaux.

Or, le problème des avantages sociaux a été abordé dans la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique , qui l'a d'ailleurs partiellement réglé en son article 33. Cet article est ainsi conçu :

"Sans préjudice des dispositions dérogatoires prévues par la présente loi, l'intervention financière des provinces et des communes au profit de l'enseignement libre est limitée à la tutelle sanitaire et aux avantages sociaux accordés aux élèves. Les provinces et les communes ne peuvent faire aucune distinction entre les enfants quelles que soient les écoles qu'ils fréquentent. Elles n'ont toutefois aucune obligation vis-à-vis des enfants fréquentant les écoles de l'Etat.

Les décisions des conseils provinciaux et communaux sont communiquées au Ministre de l'Instruction publique; elles peuvent être annulées par le Roi pour violation de la loi ou pour lésion de l'intérêt général dans le délai de quarante jours à partir de leur communication".

Pour bien saisir la portée de cette disposition légale, il importe de ne pas perdre de vue que les avantages sociaux accordés aux établissements subventionnés de l'enseignement libre n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des subventions de l'Etat. Ces avantages, bien qu'ils fassent l'objet d'une intervention financière des provinces ou communes, sont à la charge des pouvoirs organisateurs des écoles (Cfr. notamment Chambre des Repr. Doc. parl. 1958-1959, n° 199-1, page 7).

.../...

Au cours de la discussion de l'article 33, le Ministre de l'Instruction publique a notamment précisé à l'intention de la Commission de l'Instruction publique de la Chambre des Représentants :

1° qu'il était difficile de donner à la notion d'avantage social une définition limitative, eu égard à l'évolution constante à laquelle on assiste dans ce domaine. Il vaut mieux ne pas freiner cette évolution par une définition trop précise et partant restrictive, mais permettre plûtot à celle-ci de s'élargir;

2° qu'il importe de réaliser l'égalité des différents secteurs d'enseignement et cela dans tous les domaines. Par conséquent, l'Etat sera amené à accorder aux élèves de ses écoles les mêmes avantages que ceux dont bénéficient les élèves des établissements créés par les pouvoirs subordonnés et par l'initiative libre. (Chambre des Représentants, session 1958-1959, Doc. parl. N° 199-2, page 11).

Dans le discours qu'il a prononcé en séance publique de la Chambre des Représentants du 5 mai 1959, Monsieur VERCAUTEREN a rappelé ces déclarations. Son intervention suscita de la part du Ministre compétent, Monsieur MOUREAUX, la réponse suivante :

"M. VERCAUTEREN m'a posé une question que je considère comme très importante. Elle a trait aux avantages conférés aux enfants des écoles communales, provinciales et de l'enseignement privé, en matière d'examen médical notamment.

M. VERCAUTEREN m'a demandé quel sera le régime à l'Etat, où ces avantages sociaux n'existent pas.

.../...

Ici également, il faut aller vers l'égalité des régimes. C'est toujours la pensée des auteurs du pacte, et je crois pouvoir dire à présent à M. VERCAUTEREN que, en ce qui concerne l'inspection médicale scolaire, un projet de loi sera déposé dans un délai que j'espère proche, par mon collègue de la Santé publique et moi-même assurant dans les écoles de l'Etat, comme dans toutes les écoles du pays., une inspection médicale scolaire valable " (Ch. des Repr. , session 1958-1959, Annales parlementaires de la séance du 5 mai 1959, pages 6 et 16).

La loi du 29 mai 1959 s'est assignée pour but "de mettre un terme partout et dans tous les secteurs à la lutte scolaire", autrement dit "d'éviter de nouvelles concurrences et de nouvelles luttes sur le plan scolaire". Il s'ensuit que la loi, bien qu'aucune de ces dispositions ne l'affirme expressément, fournit une base suffisante à la création, par le Roi, de restaurants et cantines scolaires dans les établissements d'enseignement de l'Etat qui ne comportent pas de pensionnat (Chambre des Repr., session 1958-1959, Doc. parl. n° 199, page 9, exposé des motifs).

\+

\+ +

Tel qu'il est rédigé, le projet d'arrêté royal habilite sans aucune réserve le Ministre de l'Education nationale et de la Culture à créer dès le 1er septembre 1965, des restaurants et cantines scolaires dans les établissements d'enseignement de l'Etat et à en fixer les règles de gestion. Mettant en oeuvre le pouvoir qui lui est ainsi conféré, le Ministre se borne, dans le projet

.../...

d'arrêté ministériel soumis au Conseil d'Etat, à prévoir que la gestion "est fixée par le règlement d'ordre intérieur des services d'intendance scolaires" et que "la comptabilité de ces services est fixée sur un mode uniforme par le Règlement de comptabilité des services d'intendance scolaire, tel qu'il est repris en annexe".

Aucun des deux projets ne prévoit quelque règle normative en ce qui concerne les avantages sociaux nouvellement instaurés . En outre, contrairement à ce que dit l'article 2, le règlement de comptabilité n'est pas annexé au projet d'arrêté ministériel.

Toute la réglementation en la matière est donc abandonnée aux soins du Ministre en sorte que ce dernier aura toute latitude d'organiser et d'accorder ces avantages sociaux comme il l'entend. Il pourra en limiter discrétionnairement le bénéfice à certaines catégories d'élèves et faire distribuer des repas, des boissons et des marchandises tant à titre gratuit que moyennant paiement d'un prix qu'il détermine. Il pourra de même décider que l'exploitation des restaurants et cantines en question se fera en régie ou par voie de concession , etc...

\+

\+ \+

Une habilitation de l'espèce demeure-t-elle dans les limites d'une délégation autorisée, en d'autres termes, touche-t-elle à l'essence même des pouvoirs que le législateur a conférés au Roi en matière d'avantages sociaux ? Question importante, puisque tout ce qui a trait à l'organisation de l'instruction donnée aux frais de l'Etat doit être réglé par la loi (Constitution , article 17,alinéa 2).

.../...

Certes, le pouvoir que le Ministre se voit conférer ne concerne que deux avantages sociaux bien définis et est, par suite, nettement circonscrit. Il ne fait aucun doute cependant qu'il couvre tout entier le pouvoir dont le Roi est investi dans ce domaine. Le Roi délègue son pouvoir au Ministre sans l'exercer lui-même et sans aucune restriction.

Le système est d'autant plus critiquable que le Roi ne dispose pas, en la matière, d'un pouvoir illimité. Les travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1959 cités ci-dessus montrent clairement que le législateur, s'il s'est abstenu de toute prescription expresse, entend toutefois que les avantages accordés dans l'enseignement subventionné le soient également dans les établissements d'enseignement de l'Etat. S'il a abandonné cette matière aux soins du Roi, il n'en a pas moins voulu que la réglementation y relative soit conforme aux principes de base de la loi du 29 mai 1959, qui sont : maintenir l'égalité, dans tous les domaines, des différents secteurs d'enseignement et mettre un terme, dans tous les degrés d'enseignement, à la lutte scolaire , c'est-à-dire éviter de nouvelles concurrences et de nouvelles frictions sur le plan scolaire.

En conséquence, il convient que le Roi, tant pour demeurer dans les limites d'une délégation autorisée que dans les limites du pouvoir que lui attribue la loi du 29 mai 1959, apporte aux questions générales soulevées ci-dessus relativement à l'organisation et au fonctionnement des restaurants et des cantines dans les établissements d'enseignement de l'Etat une solution telle qu'il ne reste plus au Ministre qu'à assurer, dans le cadre de ces principes directeurs, l'organisation et le fonctionnement desdits restaurants et cantines.

.../...

Il faut à cet égard rappeler le transport scolaire qui a été réglé par le Roi lui-même (Arrêté royal du 23 février 1960).

\+

\+ +

L'organisation de restaurants et cantines scolaires entraînera indubitablement de nouvelles dépenses. En vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, les avant-projets à répercussion financière doivent être soumis à l'accord du Ministre des Finances et mention de cet accord doit être faite dans le préambule du projet.

Le projet d'arrêté royal ne satisfait pas à cette prescription.

\+

\+ +

Les références que font les deux projets en leur préambule aux diverses lois organiques de l'enseignement qui ont habilité le Roi à créer des internats, sont irrelevantes en l'espèce.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, staatsraden,
P. VERMEULEN, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, 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. H. BUCH.
Het verslag werd uitgebracht door de H. A. VANDER STICHELE, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH.
Le rapport a été présenté par M. A. VANDER STICHELE, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.