CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
29-06-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale (F), le 20 juin 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la composition et le fonctionnement de la Commission instituée par l'article 2 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire et fixant les critères d'octroi de la reconnaissance des formations prévue audit article 2", a donné le 25 juin 1984 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 20e juni 1984 door de Minister van Onderwijs (F) verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de samenstelling en de werking van de door artikel 2 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht opgerichte Commissie, en houdende de toekenningscriteria van erkenning van de bij dit artikel 2 voorziene vormingen", heeft de 25e juni 1984 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, l'accord du Ministre du Budget n'a pas été donné.

Ledit accord est requis en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, étant donné que l'arrêté en projet, notamment par son article 9, est de nature à entraîner des dépenses nouvelles.

II.

Par son article 2, l'arrêté en projet tend à la création de deux Commissions composées, pour une moitié, de représentants du Ministre de l'Education nationale et, pour l'autre moitié, l'une de représentants de l'Exécutif de la Communauté française et l'autre de représentants de l'Exécutif de la Communauté germanophone.

Le projet est présenté au Conseil d'Etat et contresigné par le seul Ministre de l'Education nationale du secteur français.

Sans doute l'arrêté royal du 25 septembre 1969 a-t-il porté dédoublement du Ministère de l'Education nationale et de la Culture; toutefois, l'article 7, § 1er, 1°, de cet arrêté dispose comme suit :

.../...

"Les Ministres compétents en la matière, de l'un et l'autre régime linguistique, agissent en commun pour :

1° les dispositions organiques concernant le pacte scolaire, les structures de l'enseignement, la scolarité obligatoire, les diplômes, les subventions, les traitements, les normes de population scolaires, ainsi que les autres règlements ayant une incidence budgétaire;".

Le dédoublement du Ministère de l'Education nationale n'a qu'une portée limitée, qui a été précisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, section d'administration (on se référera notamment à l'arrêt DE GROOTE, n° 19.667, du 29 mai 1979).

La législation scolaire reste, en principe, unique.

Dans le cas particulier de l'arrêté royal en projet, l'institution et les règles de fonctionnement des commissions relèvent de la matière de la scolarité obligatoire, expressément visée à l'article 7, § 1er, 1°, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1969. Les règles de composition et de fonctionnement des commissions à instituer forment une réglementation nationale qui doit être appliquée de manière uniforme, indépendamment de leur régime linguistique.

Il ressort de cette observation que le projet doit être proposé et contresigné par les deux Ministres de l'Education nationale, la réglementation projetée ayant trait à l'obligation scolaire.

.../...

Dès lors, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été invoqués par le Conseil d'Etat, section de législation, notamment dans les avis n°s L. 14.568/1 du 16 avril 1982, L. 14.640/2 du 2 mai 1983, L. 15.606/2 du 9 janvier 1984 et L. 15.976/2 du 24 janvier 1984, le projet n'est pas en état d'être examiné plus avant.

III.

En admettant même qu'il soit porté remède à l'absence d'accord du Ministre du Budget et d'intervention du Ministre de l'Education nationale (N), le projet appelle, par ailleurs, une observation relative à son fondement légal, que le Conseil d'Etat croit devoir formuler dès à présent, afin de prévenir un retard dans l'examen ultérieur du projet.

Le préambule du projet d'arrêté vise "la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, notamment l'article 1er §§ 1er et 2 de (lire "et") l'article 2".

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 29 juin 1983 précitée dispose :

> "La formation peut être reconnue par le Roi comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire à temps partiel, sur avis conforme d'une commission instituée auprès de chaque Ministère de l'Education nationale et composée paritairement de représentants du Ministre de l'Education nationale compétent et de représentants de l'Exécutif de la communauté intéressée".

.../...

Il est donc prévu "une" commission auprès de chaque Ministère. Or l'article 2 du projet tend à instituer "deux" commissions auprès du Ministère de l'Education nationale (F).

Les mots "l'Exécutif de la communauté intéressée", à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 29 juin 1983, peuvent-ils viser l'Exécutif de la Communauté germanophone ? Sans doute, lorsque la loi du 29 juin 1983 a été promulguée, l'article 59ter de la Constitution avait été modifié : depuis le 1er juin 1983, il déclarait : "Il y a un Conseil et un Exécutif de la Communauté germanophone dont la composition et le fonctionnement sont fixés par la loi". Mais cette loi, la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, n'a été sanctionnée que le 31 décembre 1983. Jusqu'à cette dernière date, la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la communauté culturelle allemande, qui ne prévoyait pas d'Exécutif de cette communauté, est restée d'application en vertu d'une disposition transitoire de l'article 59ter de la Constitution.

Lorsque le projet de loi qui est devenu la loi du 29 juin 1983 précitée a été déposé, le 6 mai 1983, aucune disposition ne prévoyait l'existence d'un Exécutif de la Communauté culturelle allemande. Sans doute en avait-il déjà été question, notamment lors du dépôt par le Gouvernement d'une proposition de révision de l'article 59ter de la Constitution (1). Mais il ne s'agissait que d'une proposition.

Dans leur avis sur l'avant-projet qui allait devenir la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire,

---

.../...

(1) Doc. parl. Ch.,sess. extraord. 1979, n° 10, 16/1°, du 2 février 1981.

les chambres réunies du Conseil d'Etat, examinant la compétence du législateur national, se réfèrent à de multiples reprises à l'article 59bis, pas une seule fois à l'article 59ter. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est fait expressément mention de "la répartition des compétences entre l'autorité nationale et les communautés, établies par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution", mais il n'est pas question de l'article 59ter ou de la Communauté germanophone (1).

Le législateur, lors de l'élaboration de la loi du 29 juin 1983 précitée, n'a pas pris en considération l'existence, qui n'était encore qu'éventuelle, d'un Exécutif de la Communauté germanophone. L'article 2, alinéa 1er, de cette loi ne vise donc pas l'Exécutif de cette Communauté.

Dès lors, la seconde commission instituée auprès du Ministère de l'Education nationale par l'article 2 du projet ne saurait l'être sur le fondement de la loi du 29 juin 1983 précitée.

La création d'une commission relative à la Communauté germanophone implique qu'une modification soit préalablement apportée à la loi.

---

(1) Doc. parl. Ch., 1982-1983, n° 645, 1, spécialement page 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, werd het akkoord van de Minister van Begroting niet gegeven.

Dit akkoord is vereist krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, daar het ontworpen besluit, inzonderheid wegens artikel 9 ervan, nieuwe uitgaven kan doen ontstaan.

II.

Artikel 2 van het ontwerp-besluit strekt tot oprichting van twee Commissies, die samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van de Minister van Onderwijs (F) voor de ene helft, en voor de andere helft, de ene uit vertegenwoordigers van de Franse Gemeenschapsexecutieve, de andere uit vertegenwoordigers van de Duitstalige Gemeenschapsexecutieve.

Het ontwerp is alleen door de Minister van Onderwijs van de Franse sector aan de Raad van State voorgelegd en alleen hij heeft het medeondertekend.

Het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur is weliswaar gesplitst bij het koninklijk besluit van 25 september 1969; artikel 7, § 1, 1°, van dat besluit bepaalt echter :

.../...

"De ter zake bevoegde Ministers, van het ene en van het andere taalstelsel, handelen gezamenlijk voor :

1° de organieke bepalingen die betrekking hebben op het schoolpact, de onderwijsstructuren, de leerplicht, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen, alsmede de andere reglementen met budgettaire weerslag;".

De splitsing van het Ministerie van Onderwijs heeft slechts een beperkte draagwijdte, die nader is bepaald door de rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie (er zij onder meer verwezen naar het arrest DE GROOTE, nr 19.667, van 29 mei 1979).

De schoolwetgeving blijft in beginsel unitair.

In het bijzondere geval van het ontworpen koninklijk besluit behoren de oprichting van de commissies en hun werkingsregels tot de materie van de leerplicht, welke materie uitdrukkelijk bedoeld is in artikel 7, § 1, 1°, van voornoemd koninklijk besluit van 25 september 1969. De voorschriften ter zake van de samenstelling en de werking van de op te richten commissies maken een nationale reglementering uit, die eenvormig moet worden toegepast ongeacht het taalstelsel van die commissies.

Uit deze opmerking volgt dat het ontwerp door de beide Ministers van Onderwijs voorgedragen en medeondertekend behoort te worden daar de geplande reglementering op de leerplicht betrekking heeft.

Vandaar dat het ontwerp om dezelfde redenen als die welke door de Raad van State, afdeling wetgeving, onder meer

in de adviezen nrs L. 14.568/1 van 16 april 1982, L. 14.640/2 van 2 mei 1983, L. 15.606/2 van 9 januari 1984 en L. 15.976/2 van 24 januari 1984, zijn aangevoerd, niet in zoverre gereed is dat het door de Raad van State nader onderzocht kan worden.

III.

Gesteld zelfs dat het ontbreken van het akkoord van de Minister van Begroting en het niet-optreden van de Minister van Onderwijs (N) worden verholpen, dan nog is er een opmerking te maken in verband met de rechtsgrond van het ontwerp, welke opmerking de Raad van State meent reeds nu te moeten formuleren ten einde bij het latere onderzoek van het ontwerp vertraging te voorkomen.

De aanhef van het ontworpen besluit verwijst naar "de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, inzonderheid (naar) artikel 1, §§ 1 en 2, en artikel 2".

Artikel 2, eerste lid, van de evengenoemde wet van 29 juni 1983 luidt als volgt :

> "De vorming kan voor de vervulling van de deeltijdse leerplicht door de Koning worden erkend op eensluidend advies van een commissie die bij elk onderwijsministerie wordt opgericht en paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van de bevoegde Minister van Onderwijs en van vertegenwoordigers van de betrokken Gemeenschapsexecutieve".

Er is dus bij elk Ministerie "een" commissie in het vooruitzicht gesteld. Artikel 2 van het ontwerp strekt er evenwel toe "twee" commissies op te richten bij het Ministerie van Onderwijs (F).

.../...

Kunnen de woorden "de betrokken Gemeenschapsexecutieve" in artikel 2, eerste lid, van de wet van 29 juni 1983, slaan op de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap ?
Toen de wet van 29 juni 1983 werd afgekondigd, was artikel 59ter van de Grondwet weliswaar gewijzigd. Sedert 1 juni 1983 bepaalde het immers : "Er is een Raad en een Executieve van de Duitstalige Gemeenschap, waarvan de samenstelling en de werking door de wet worden bepaald". Maar die wet, de wet tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, werd slechts op 31 december 1983 bekrachtigd. Tot deze datum is de wet van 10 juli 1973 betreffende de Raad van de Duitstalige Cultuurgemeenschap, die niet in een Executieve van die gemeenschap voorzag, van toepassing gebleven krachtens een overgangsbepaling van artikel 59ter van de Grondwet.

Toen op 6 mei 1983 het wetsontwerp werd ingediend dat de eerdervermelde wet van 29 juni 1983 is geworden, stelde geen enkele bepaling het bestaan van een Executieve van de Duitse Cultuurgemeenschap in het vooruitzicht. Er was weliswaar reeds sprake van geweest, namelijk bij de indiening, door de Regering, van een voorstel tot herziening van artikel 59ter van de Grondwet (1). Maar het betrof slechts een voorstel.

In hun advies over het voorontwerp dat de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht zou worden, verwijzen de verenigde kamers van de Raad van State, bij het onderzoek

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, buiteng. zitting 1979, nr 10, 16/1°, van 2 februari 1981.

van de bevoegdheid van de nationale wetgever, herhaaldelijk naar artikel 59bis, geen enkele keer naar artikel 59ter. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp wordt uitdrukkelijk gewag gemaakt van "de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid en de gemeenschappen, vervat in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet", maar is er geen sprake van artikel 59ter of van de Duitstalige Gemeenschap (1).

Bij het voorbereiden van de eerdervermelde wet van 29 juni 1983 heeft de wetgever geen rekening gehouden met het bestaan van een Executieve van de Duitstalige Gemeenschap, welk bestaan toen nog maar alleen tot de mogelijkheden behoorde. Artikel 2, eerste lid, van die wet doelt dus niet op de Executieve van die Gemeenschap.

De tweede commissie die door artikel 2 van het ontwerp wordt opgericht bij het Ministerie van Onderwijs (F), kan dus niet worden opgericht op grond van de eerdervermelde wet van 29 juni 1983.

De oprichting van een commissie betreffende de Duitstalige Gemeenschap impliceert dat eerst de wet wordt gewijzigd.

---

(1) Gedr. St. Kamer, 1982-1983, nr 645, 1, inzonderheid blz. 6.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. M. LEROY, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. LEROY, auditeur.

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.