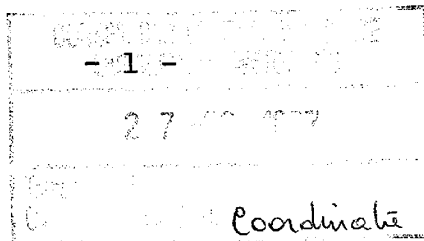


BL.



L.17.716/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 december 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 64 houdende vaststelling van de minimale schoolbevolking van bepaalde afdelingen voor sociale promotie", heeft op 5 februari 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 8 décembre 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'arrêté royal n° 64 fixant les minima de population scolaire de certaines sections de l'enseignement de promotion sociale", a donné le 5 février 1987 l'avis suivant :

1. Het koninklijk besluit nr. 64 van 20 juli 1982 stelt als regel dat de afdelingen van het onderwijs voor sociale promotie opgericht of gesubsidieerd door de Staat een bepaalde minimale schoolbevolking dienen te bereiken, bij ontstentenis waarvan de afdeling wordt opgeheven op de wijze als in het besluit vastgesteld.

Oorspronkelijk voorzag dat koninklijk besluit nr. 64 van 20 juli 1982 in zijn artikel 2, § 4, in de mogelijkheid voor de Ministers van Onderwijs om tot een bepaald percentage, berekend per taalstelsel en per onderwijsgroep, afwijkingen toe te staan. Het koninklijk besluit nr. 448 van 20 augustus 1986 heeft, door de opheffing van de bedoelde paragraaf 4, aan die mogelijkheid een einde gemaakt, met ingang van 1 september 1986.

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid van afwijking opnieuw in te voeren, beperkt evenwel tot de afdelingen van het onderwijs voor sociale promotie ingericht door de Staat.

2. Niet betwistbaar is dat de opheffing van artikel 2, § 4, van het koninklijk besluit nr. 64 van 20 juli 1982, zoals die met het koninklijk besluit nr. 448 van 20 augustus 1986 is doorgevoerd, de inrichtende macht van het rijksonderwijs, ten

.../...

aanzien van de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs, in een minder gunstige, bijgevolg ongelijke toestand heeft geplaatst, doordat de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs, - en in alle volheid die van het vrij onderwijs -, in artikel 17 van de Grondwet het recht putten om, weliswaar op eigen kosten, onderbevolkte onderwijsafdelingen in stand te houden, terwijl datzelfde grondwetsartikel door te stellen dat het openbaar onderwijs op staatskosten gegeven door de wet wordt geregeld, de inrichtende macht van het rijks-onderwijs niet meer ruimte laat dan in wet en reglement is bepaald.

3. In zijn oorsprong is de schoolbevolkingsnorm een subsidiëringsnorm.

Volgens artikel 24, § 2, 5°, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, hoort een school of een afdeling, om subsidieerbaar te zijn, het minimum-aantal leerlingen te tellen dat door de Koning is bepaald.

Dat artikel 24 houdt evenwel niet in dat de schoolbevolkingsnorm welke de Koning met het oog op de subsidieerbaarheid vaststelt, en de schoolbevolkingsnorm welke voor het rijks-onderwijs zou worden bepaald, dezelfde hoort te zijn.

Uit de passus welke in de toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen en ontleend is aan de parlementaire besprekingen van bedoeld artikel 24, blijkt duidelijk dat de Staat niet verplicht is tot automatische afschaffing van de klassen

.../...

of afdelingen van het rijksonderwijs die niet het minimum-aantal leerlingen tellen zoals bepaald in het in artikel 24, § 2, 5°, van de wet van 29 mei 1959 bedoelde koninklijk besluit (Gedr. St., Kamer v. Volksw., 1958-1959, nr. 199/2, blz. 9). Die uitleg, welke nimmer betwist is, houdt in dat er een ongelijkheid kan zijn tussen de schoolbevolkingsnorm - of de toepassing ervan - welke de Staat ter subsidieerbaarheid oplegt en de schoolbevolkingsnorm - of de toepassing ervan - welke voor het rijksonderwijs zou gelden. In hun commentaar bij de schoolpactwetgeving schrijven R. HOUBEN en F. INGHAM : "Het moge dientengevolge volstaan er aan te herinneren dat, zo de Staat, wat de oprichting of de instandhouding van zijn onderwijsinrichtingen betreft, in elk geval afzonderlijk niet door precieze bevolkingsminima is gebonden, er nochtans globaal genomen, een zeker evenwicht moet bestaan tussen deze minima en degene die vereist zijn voor de opnemings in de toelageregeling van inrichtingen of afdelingen van hetzelfde type of van dezelfde graad; een algemeen gemaakte ongelijkheid (in het Frans : "une disproportion généralisée") zou niet stroken met de in artikel 10 van het Pact uitgedrukte bedoelingen" (Het schoolpact en zijn toepassing, Brussel 1962, blz. 142; Le pacte scolaire et son application, Brussel 1962, blz. 135).

Voor het rijksonderwijs blijft trouwens als basisregel gelden, de bepaling van artikel 3, § 1, van de wet van 29 mei 1959 naar luid waarvan de Staat scholen kan inrichten - bijgevolg in stand kan houden - "waar daaraan behoefte bestaat".

Indien, zoals uit de voorgaande bespreking van de wet van 29 mei 1959 mag blijken, ter zake van de na te leven schoolbevolkingsnormen de absolute gelijkheid tussen het

rijksonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs niet de regel hoeft te zijn, kan een bepaling als die welke in het voorstel is opgenomen en waarbij in voorkomend geval ten gunste van het rijksonderwijs in een afwijking kan worden toegestemd, niet strijdig zijn met het in artikel 17 van de Grondwet opgenomen recht van vrijheid van onderwijs, zoals dat recht in de wet van 29 mei 1959 is geëxpliciteerd.

De bepaling kan evenmin strijdig zijn met het in artikel 6 van de Grondwet opgenomen recht van gelijkheid voor de wet, vermits het rijksonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs bij bepaling, zoals boven is uiteengezet, zich in een gedifferentieerde rechtstoestand bevinden.

Om binnen de boven aangehaalde uitleg van artikel 24 van de wet van 29 mei 1959 te blijven, is wel nodig dat in de tekst van het wetsvoorstel enige aanduiding wordt ingevoegd omtrent de uitzonderlijke aard van de omstandigheden die een afwijking als in het voorstel bedoeld, kunnen verantwoorden.

Vraag is, ten slotte, of met de enkele bepaling van het enig artikel van het wetsvoorstel, te amenderen zoals zoëven in overweging is gegeven, de indiener het doel kan bereiken dat hij wenst te bereiken.

Met het koninklijk besluit nr. 461 van 17 september 1986 is met ingang van 1 september 1986 een rationalisatie- en programmatieplan van het onderwijs voor sociale promotie vastgesteld. Met het koninklijk besluit nr. 411 van 25 april 1986 is met ingang van 1 januari 1986 in artikel 3, § 1, van de wet van 29 mei 1959 een bepaling opgenomen naar luid waarvan in de sectoren en niveaus waarop een rationali-

.../...

satie- en programmatieplan van toepassing is, geen rijksinrichtingen of afdelingen in stand gehouden of opgericht kunnen worden indien zij aan de criteria van dat plan niet beantwoorden.

In het rationalisatie- en programmatieplan dat met het koninklijk besluit nr. 461 van 17 september 1986 is vastgesteld, is in geen afwijkingsmogelijkheid in de zin bedoeld in het wetsvoorstel, voorzien.

Bijgevolg zal een enkele wijziging van het koninklijk besluit nr. 64 van 20 juli 1982 niet volstaan om de Ministers van Onderwijs de mogelijkheid van afwijking te bieden, die met het voorstel wordt beoogd.

1. L'arrêté royal n° 64 du 20 juillet 1982 pose comme règle que les sections de l'enseignement de promotion sociale, créées ou subventionnées par l'Etat, doivent atteindre un minimum déterminé de population scolaire. Si ce minimum n'est pas atteint, il est procédé à la fermeture de la section de la manière fixée dans l'arrêté.

A l'origine, l'arrêté royal n° 64 du 20 juillet 1982 prévoyait, en son article 2, § 4, la possibilité pour les Ministres de l'Education nationale d'accorder des dérogations jusqu'à un pourcentage déterminé, calculé par régime linguistique et par groupe d'enseignement. L'arrêté royal n° 448 du 20 août 1986, en abrogeant le paragraphe 4 visé, a supprimé cette possibilité, à partir du 1er septembre 1986.

La proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat vise à réintroduire cette faculté de dérogation, tout en la limitant aux sections de l'enseignement de promotion sociale organisé par l'Etat.

2. Il n'est pas contestable que l'abrogation de l'article 2, § 4, de l'arrêté royal n° 64 du 20 juillet 1982, telle qu'elle a été réalisée par l'arrêté royal n° 448 du 20 août 1986, a placé le pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat dans une position moins favorable, et, par conséquent, inégale par rapport aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné. En effet, alors que les pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné - et en toute plénitude, ceux de l'enseignement libre

puissent dans l'article 17 de la Constitution le droit de maintenir, encore que ce soit à leurs propres frais, des sections d'enseignement sous-peuplées, le même article de la Constitution, en disposant que l'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est réglée par la loi, ne laisse d'autre latitude au pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat que celle que prévoient les lois et règlements.

3. La norme de population scolaire est originellement une norme de subventionnement.

Selon l'article 24, § 2, 5°, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, une école ou une section, pour pouvoir être subventionnée, doit compter le nombre minimum d'élèves fixé par le Roi.

Cet article 24 n'implique toutefois pas que la norme de population scolaire que le Roi fixe en vue de l'admission aux subventions et celle qui serait établie pour l'enseignement de l'Etat, doivent être identiques.

Le passage que les développements de la proposition de loi empruntent aux travaux préparatoires dudit article 24 montre clairement que l'Etat n'est pas tenu de procéder à la suppression automatique des classes ou sections de l'enseignement de l'Etat qui ne comptent pas le minimum de population scolaire prévu par l'arrêté royal visé à l'article 24, § 2, 5°, de la loi du 29 mai 1959 (Doc. parl., chambre, 1958-1959, n° 199/2, p. 9).

.../...

Cette interprétation, qui n'a jamais été contestée, implique qu'il puisse y avoir inégalité entre la norme de population scolaire - ou son application - que l'Etat impose pour l'admission aux subventions et la norme de population scolaire - ou son application - qui serait valable pour l'enseignement de l'Etat. Commentant la législation sur le pacte scolaire, R. HOUBEN et F. INGHAM écrivent : "Contentons-nous, dès lors, de rappeler que, si l'Etat n'est pas lié par des minima précis de population quant à la création ou au maintien de ses établissements d'enseignement dans chaque cas particulier, il faut cependant que, dans l'ensemble, il existe un certain équilibre entre ces minima et ceux qui sont requis pour l'admission aux subventions d'établissements ou de sections de même type ou de même degré; une disproportion généralisée (en néerlandais : "een algemeen gemaakte ongelijkheid") ne serait pas conforme aux intentions exprimées par le n° 10 du Pacte" (Le pacte scolaire et son application, Bruxelles 1962, p. 135; Het schoolpact en zijn toepassing, Bruxelles 1962, p. 142).

Pour l'enseignement de l'Etat, la règle de base reste d'ailleurs celle qui est inscrite à l'article 3, § 1er, de la loi du 29 mai 1959, aux termes duquel l'Etat peut organiser des écoles - et, par conséquent, les maintenir - "là où le besoin s'en fait sentir".

Si donc, comme il ressort des travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1959, les normes de population scolaire à respecter en la matière ne doivent pas nécessairement être identiques pour l'enseignement de l'Etat et l'enseignement subventionné, une disposition du genre de celle qui fait l'objet de la

.../...

proposition, et qui permet d'accorder le cas échéant une dérogation en faveur de l'enseignement de l'Etat, ne saurait être contraire au droit à la liberté d'enseignement consacré par l'article 17 de la Constitution, tel que ce droit est explicité dans la loi du 29 mai 1959.

Cette disposition ne saurait pas davantage être contraire à l'égalité devant la loi consacrée par l'article 6 de la Constitution, l'enseignement de l'Etat et l'enseignement subventionné se trouvant par définition, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, dans une situation juridique différenciée.

Afin de rester dans le cadre de l'interprétation susvisée de l'article 24 de la loi du 29 mai 1959, il est cependant nécessaire d'insérer dans le texte de la proposition de loi quelques précisions quant à la nature exceptionnelle des circonstances qui peuvent justifier l'octroi de la dérogation visée par la proposition.

On peut, enfin, se demander si la disposition de l'article unique de la proposition de loi, amendée dans le sens suggéré ci-dessus, permet à elle seule d'atteindre l'objectif visé par son auteur.

L'arrêté royal n° 461 du 17 septembre 1986 a fixé, à partir du 1er septembre 1986, un plan de rationalisation et de programmation pour l'enseignement de promotion sociale. L'arrêté royal n° 411 du 25 avril 1986 a inséré dans l'article 3, § 1er, de la loi du 29 mai 1959, à partir du 1er janvier 1986,

.../...

une disposition prévoyant que, dans les secteurs et niveaux auxquels s'applique un plan de rationalisation et de programmation, il ne peut être maintenu ou créé des établissements de l'Etat ou des sections de ces établissements qui ne répondent pas aux critères de ce plan.

Le plan de rationalisation et de programmation de l'enseignement de promotion sociale fixé par l'arrêté royal n° 46 du 17 septembre 1986 ne prévoit pas de possibilité de dérogation au sens de la proposition de loi.

Il s'ensuit que la simple modification de l'arrêté royal n° 64 du 20 juillet 1982 ne sera pas suffisante pour ouvrir aux Ministres de l'Education nationale la possibilité de dérogation visée par la proposition.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. VAN DAMME, ad-
junct-auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par
M. M. VAN DAMME, auditeur ad-
joint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. COREMANS.