

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
26-11-1986
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

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 5 maart 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende het beheer van het Rijksonderwijs", heeft op 20 november 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 5 mars 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la gestion de l'enseignement de l'Etat", a donné le 20 novembre 1986 l'avis suivant :

1. Uit de adviesaanvraag volgt dat het advies zich te beperken heeft tot de vraag of de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

2. In zijn hoofdidee komt het voorstel, zoals het is gesteld, erop neer dat de bevoegdheid die thans door de Ministers van Onderwijs als vertegenwoordigers van de inrichtende macht van het rijksonderwijs wordt uitgeoefend, overgedragen wordt - het universitair onderwijs uitgezonderd - aan twee openbare instellingen, met name aan de "Autonome Raad van het Rijksonderwijs" wat het Nederlandstalig rijksonderwijs en aan de "Conseil autonome de l'enseignement de l'Etat" wat het Franstalig en het Duitstalig rijksonderwijs betreft (artikel 1, § 1).

Beide Raden worden opgericht als openbare instellingen van categorie B, zoals bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut met voor de Autonome Raad van het Rijksonderwijs een beheersorgaan dat bij wege van verkiezingen wordt samengesteld.

.../...

3. De overdracht van de bedoelde bevoegdheid gaat gepaard - althans en uitsluitend wat het Nederlands-talig rijksonderwijs betreft - met een reeks van maatregelen die betrekking hebben op de nadere inrichting van de Autonome Raad van het Rijksonderwijs en dezes bestuursorganen.

Voor de "Conseil autonome de l'enseignement de l'Etat" zal dat bij een latere wet moeten worden geregeld.

Zoals boven al is vermeld, zal die "Conseil autonome" bevoegd zijn voor het Franstalig en het Duitstalig rijksonderwijs (artikel 1, § 1).

4. Volgens het voorstel zal de Autonome Raad ten aanzien van het rijksonderwijs - steeds met uitsluiting van het universitair onderwijs - de bevoegdheid uitoefenen welke aan de inrichtende macht van elk ander onderwijs toekomt (zie artikel 17, § 1, eerste lid), en in die hoedanigheid alle rechten en verplichtingen van de Staat overnemen.

Aldus gezien is het voorstel niet meer dan het vervangen van een nationale overheid door een andere nationale overheid.

Aan de bevoegdheid die aan de inrichtende macht van het rijksonderwijs door de Grondwet en de wet, meer bepaald door de zogenaamde schoolpactwet van 29 mei 1959 is toegekend, wordt niet geraakt, noch wat de betrokken onderwijsinstellingen, noch wat de omvang van hun taken betreft.

.../...

Aan de Autonome Raad wordt met name overgedragen de bevoegdheid van de Staat om, zoals aan eenieder door de Grondwet is gewaarborgd, inrichtingen van onderwijs op te richten en te beheren, wat, toegepast op het rijksonderwijs, insluit het recht en de plicht om in rijksscholen te voorzien, het nodige personeel aan te stellen en zorg te dragen voor de goede werking van die scholen. De Autonome Raad wordt aldus het hoogste gezag wat het rijksonderwijs in zijn geheelheid betreft.

5. Als basisregel voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten is steeds vooropgesteld dat - tenzij de Grondwet of de krachtens deze vastgestelde bijzondere wet uitdrukkelijk anders bepaalt - de overheid welke voor de regelgeving bevoegd is, tevens met de zorg van de tenuitvoerlegging belast is en omgekeerd, met andere woorden, dat in de regel een zelfde overheid voor de geheelheid van de materie bevoegd is.

Men weet dat de uitzonderingen welke in artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2°, van de Grondwet op de onderwijsbevoegdheid van de Gemeenschappen zijn gesteld, dermate ruim zijn dat de regelgevende bevoegdheid ter zake van het onderwijs - dienvolgens ook de toepassing van de krachtens die bevoegdheid vastgestelde regels - voor het grootste deel bij de nationale overheid is gebleven. De bewoordingen "de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen" zijn zó omvattend dat zij haast alle fundamentele aspecten van het onderwijs behelzen.

.../...

Overigens is het zo dat, zelfs wanneer het voorstel zich ertoe beperkt een nationale overheid door een andere en anders samengestelde nationale overheid te vervangen, die vervanging, gelet op de gevolgen die eraan verbonden zijn, kennelijk aan de schoolvrede raakt. De Autonome Raad zal onder meer beslissen over de oprichting niet alleen van de rijksscholen waar daaraan behoefte bestaat (artikel 3, § 1, van de wet van 29 mei 1959), doch ook van de scholen waartoe de Staat in de huidige stand van zaken ter vrijwaring van de vrije keuze der ouders verplicht is (artikel 4 van dezelfde wet). Die laatste vaststelling volstaat reeds om aan te tonen dat wanneer een andere overheid in de plaats komt van de thans optredende staatsoverheid, die andere overheid van het nationaal niveau hoort te zijn.

Ten overvloede mag erop gewezen worden dat uit de besprekingen die aan de totstandkoming van artikel 59bis van de Grondwet zijn voorafgegaan, duidelijk blijkt dat "datgene wat ter wille van de eerbiediging van de levensbeschouwingen door de wet wordt geregeld", tot de schoolvrede behoort (zie verslag VAN BOGAERT, Gedr. St., Senaat, B.Z. 1969-1970, nr. 402, blz. 20).

De conclusie is dan ook dat de bepalingen van het wetsvoorstel principieel tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

6. Het spreekt vanzelf dat wat tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort, in zijn essentiële beschikkingen op een eenvormige wijze hoort te worden geregeld, ongeacht het taalregime waartoe de onderwijsinrichtingen behoren.

1. Il résulte de la demande d'avis que le Conseil d'Etat doit limiter son examen à la question de savoir si les dispositions contenues dans la proposition de loi relèvent de la compétence du législateur national.

2. L'idée de base de la proposition, telle qu'elle est rédigée, consiste en ce que la compétence exercée actuellement par les Ministres de l'Education nationale en leur qualité de représentants du pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat - l'enseignement universitaire excepté - est transférée à deux organismes publics, à savoir le "Conseil autonome de l'enseignement de l'Etat" pour l'enseignement francophone et germanophone de l'Etat réunis et le "Autonome Raad van het Rijksonderwijs" pour l'enseignement néerlandophone de l'Etat (article 1er, § 1er).

Les deux Conseils sont créés sous la forme d'organismes publics de la catégorie B, visés à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'organe de direction du "Autonome Raad van het Rijksonderwijs" étant constitué par voie d'élection.

3. Le transfert de la compétence susvisée est assorti - du moins et exclusivement en ce qui concerne l'enseignement néerlandophone de l'Etat - d'une série de mesures réglant de manière plus détaillée l'organisation du "Autonome Raad van het Rijksonderwijs" et des organes de direction de celui-ci.

Une loi ultérieure devra régler les mêmes matières en ce qui concerne le "Conseil autonome de l'enseignement de l'Etat".

.../...

Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, ce "Conseil autonome" sera compétent pour l'enseignement francophone et l'enseignement germanophone réunis (article 1er, § 1er).

4. Selon le projet, le "Autonome Raad" exercera à l'égard de l'enseignement de l'Etat - toujours à l'exception de l'enseignement universitaire - les compétences qui reviennent au pouvoir organisateur de tout autre enseignement (cfr. article 17, § 1er, alinéa 1er), et reprendra, en cette qualité, tous les droits et obligations de l'Etat.

Considérée sous cet angle, la proposition ne fait que substituer une autorité nationale à une autre autorité nationale.

Il n'est pas porté atteinte à la compétence reconnue au pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat par la Constitution et par la loi, notamment par la loi, dite du pacte scolaire, du 29 mai 1959, ni en ce qui concerne les établissements d'enseignement intéressés ni en ce qui concerne l'étendue de leurs missions.

Est notamment transféré au "Autonome Raad", le pouvoir garanti à l'Etat, comme à tous, par la Constitution, de créer et de gérer des établissements d'enseignement. Appliqué à l'enseignement de l'Etat, cela inclut le droit et le devoir de prévoir des écoles de l'Etat, de désigner le personnel nécessaire et d'assurer le bon fonctionnement de ces écoles. Le "Autonome Raad" devient ainsi l'autorité suprême pour l'enseignement de l'Etat dans son ensemble.

.../...

5. La règle de base qui a toujours été adoptée pour la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, est que -sauf disposition contraire formulée expressément dans la Constitution ou dans la loi spéciale portée en vertu de celle-ci - l'autorité compétente pour édicter les règles est aussi chargée du soin de les exécuter et inversement. En d'autres termes, c'est en règle générale une seule et même autorité qui est compétente pour l'ensemble de la matière.

On sait que les exceptions établies à la compétence des Communautés en matière d'enseignement par l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, sont d'une telle ampleur que la compétence normative en matière d'enseignement -et, dès lors, également l'application des règles fixées en vertu de cette compétence - est en majeure partie restée nationale. Les termes "à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire", sont tellement larges qu'ils englobent pour ainsi dire tous les aspects fondamentaux de l'enseignement.

Par ailleurs, même la proposition se borne à remplacer une autorité nationale par une autre autorité nationale différemment constituée, cette substitution, eu égard aux conséquences qu'elle entraîne, touche manifestement la paix scolaire. Le "Autonome Raad" décidera notamment de la création, non seulement des écoles de l'Etat là où le besoin s'en fait sentir (article 3, § 1er, de la loi du 29 mai 1959), mais aussi des écoles que l'Etat est obligé de créer dans l'état actuel

.../...

des choses en vue de la sauvegarde du libre choix des parents (article 4 de la même loi). Cette dernière constatation montre à elle seule qu'au cas où une autre autorité est substituée à l'autorité nationale qui agit actuellement, cette autre autorité doit de même être du niveau national.

Surabondamment, il peut être signalé qu'il apparaît clairement des travaux préparatoires de l'article 59bis de la Constitution que "ce qui est réglé par la loi en vue d'assurer le respect des diverses convictions philosophiques" relève de la paix scolaire (voir rapport VAN BOGAERT, Doc. Sénat, S.E. 1969-1970, n° 402, p. 20).

En conclusion, les dispositions de la proposition de loi relèvent, en principe, de la compétence du législateur national.

6. Les matières qui ressortissent à la compétence de l'autorité nationale doivent évidemment être réglées de manière uniforme en leurs dispositions essentielles, et ce indépendamment du régime linguistique auquel les établissements d'enseignement appartiennent.

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 :

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-
auditeur.

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.

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

Le rapport a été présenté par
M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. COREMANS.