ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième et huitième chambres, saisi par le Ministre Président, Ministre des Finances, des Relations internationales, de la Santé, de la Famille et des Seniors, du Sport et du Tourisme de la Communauté germanophone, le 25 janvier 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de "décret programme", a donné le 1er février 1996 (deuxième chambre) et le 30 janvier 1996 (huitième chambre) l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede en achtste kamer, op 25 januari 1996 door de Minister President, Minister van Financiën, Internationale Betrekkingen, Gezondheid, Gezin en Bejaarden, Sport en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van "programmadecreet", heeft op 1 februari 1996 (tweede kamer) en op 30 januari 1996 (achtste kamer) het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het voorliggende geval luidt die motivering als volgt :

> "Die absolute Dringlichkeit ist dadurch begründet, daß dieses Dekret die Sparmaßnahmen vorschreibt, die zur Einhaltung der knappen Vorgaben des Sparhaushaltes 1996 (Dekret des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 21.12.1995) unbedingt erforderlich sind. Daher müssen diese frühestmöglich im Haushaltsjahr 1996 verabschiedet werden und in Kraft treten, damit sie ihren Spareffekt in vollem Umfange, der durch das Haushaltsdekret vorgegeben wird, erzielen können".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

ALGEMENE OPMERKING.

Tal van bepalingen van het ontwerp strekken ertoe de subsidies voor onderwijsinstellingen, verenigingen, gemeenten en dergelijke af te schaffen of te verminderen.

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, onder meer in een advies over een ontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 (1), zijn de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid inherent aan het begrip zelf van een democratische samenleving (2). Het grondbeginsel van de rechtszekerheid houdt in dat de inhoud van het recht, onder meer door de wijze waarop het geformuleerd is, voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld (3).

Wat de voorwaarden van een subsidiestelsel betreft, kunnen de betrokken instellingen en verenigingen weliswaar het vertrouwensbeginsel niet inroepen om de handhaving ervan te eisen, en kan de decreetgever, in de uitoefening van zijn

---

(1) Advies L. 24.676/1/8 van 16-17 oktober 1995, Parl. St., Vl. Raad, 1995-96, nr. 147-1, (73), 133-134.

(2) R.v.St., 24 november 1992, Lejeune, nr. 41.140.

(3) Zie, onder meer, Arbitragehof, 5 juli 1990, nr. 25/90, overw. 8.B.7.2; Arbitragehof, 22 november 1990, nr. 36/90, overw. 2.

discretionaire bevoegdheid, dat stelsel voor de toekomst wijzigen (1).

Dit neemt niet weg dat de bedoelde instellingen en verenigingen, rekening houdend met de te verwachten subsidie voor 1996, bepaalde verbintenissen op zich genomen kunnen hebben, bijvoorbeeld personeelsleden aangeworven of in dienst gehouden hebben. Door het subsidiestelsel te wijzigen in de loop van het begrotingsjaar, voor een aantal bepalingen zelfs met terugwerkende kracht, zou de ontworpen regeling patrimoniale rechten van die instellingen en verenigingen in het gedrang kunnen brengen en aldus een aantasting kunnen inhouden, niet enkel van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, doch ook van het eigendomsrecht (2).

Binnen het korte tijdsbestek waarover de Raad van State beschikt, heeft hij deze kwestie niet nader kunnen onderzoeken. Het staat aan de regering om de Raad van de Duitstalige Gemeenschap de nodige gegevens te bezorgen met betrekking tot de concrete weerslag van de ontworpen regeling op de rechtmatige verwachtingen van de betrokken instellingen en verenigingen. De decreetgever zal dan, in het licht van die gegevens, moeten overgaan tot een afweging tussen het algemeen (budgettair) belang en de belangen van

---

(1) Rdpl. H.J., 7 mei 1992, Pesquerias de Bermeo en Naviera Laida, Jur., 1992, I, (2901), p. 2944, overw. 34-35.

(2) Zie, wat het eigendomsrecht betreft, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 20 november 1995, Pressos Compania Naviera, te publiceren in Publ. Cour, reeks A, vol. 332, §§ 28-44.

de betrokkenen. Indien verkregen rechten of rechtmatige verwachtingen worden aangetast, mag die aantasting niet onevenredig zijn met het doel dat met de ontworpen regeling wordt nagestreefd (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

CHAPITRE II. - Enseignement et formation.

Observations générales.

1. Les articles 3 à 27 de l'avant-projet prévoient diverses mesures destinées à réduire les dépenses dans les secteurs de l'enseignement et de la formation afin de les faire correspondre aux prévisions budgétaires pour 1996.

L'application de telles mesures doit toutefois s'inscrire dans les limites tracées par l'article 24, § 4, de la Constitution, en vertu duquel

"Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié."

---

(1) Zie de hiervóór vermelde arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Arbitragehof.

Or, certaines des dispositions de l'avant-projet sont ainsi conçues qu'elles risquent de donner lieu à des différences de traitement peu justifiées au regard de ces principes.

Il en va spécialement ainsi des articles 13 et 15.

Comme l'indique le commentaire de ces articles dans l'exposé des motifs, leur but est de limiter le nombre des périodes qui pourront être organisées ou subventionnées durant l'année scolaire 1996-1997 dans l'ensemble de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire de plein exercice de type I, au capital périodes total attribué pour l'année scolaire 1995-1996, diminué de quelque cinq cents périodes.

Pour déterminer la mesure dans laquelle chaque établissement d'enseignement devra subir les répercussions de cette mesure, l'avant-projet déroge fondamentalement au principe selon lequel le nombre de périodes revenant à chaque établissement est essentiellement fonction du nombre d'élèves qui y sont régulièrement inscrits.

L'abandon de ce critère aurait pour effet de faire d'autant plus peser la charge les restrictions envisagées sur les réseaux d'enseignement ou établissements que la croissance du nombre d'inscriptions par rapport à l'année scolaire 1995-1996 y est élevée (1).

---

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 38/94, du 10 mai 1994.

Les articles 13 et 15 doivent instaurer un autre système qui permet de faire peser les restrictions de manière équivalente sur chaque établissement d'enseignement en tenant compte de l'évolution de la population scolaire.

2. L'article 4 prévoit également d'importantes réductions des subventions de fonctionnement pour l'enseignement subventionné. Le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs indique certes que ces mesures "doivent être considérées parallèlement à la réduction draconienne des dotations de fonctionnement dans l'enseignement de la communauté (- 14,7 millions F)", mais n'explique nullement comment les modalités d'application des restrictions envisagées dans l'avant- projet seraient de nature à assurer l'équivalence de traitement entre ce réseau et ceux de l'enseignement subventionné. Il convient à tout le moins de fournir les justifications nécessaires dans l'exposé des motifs.

Cette observation vaut aussi pour l'article 3.

3. L'exposé des motifs doit également être complété afin de mettre en évidence les raisons pour lesquelles les mesures prévues par les articles 21 à 24 peuvent être considérées comme équivalentes pour chacun des réseaux d'enseignement.

*

* *

Remarque générale de légistique.

Dans la phrase liminaire d'une disposition insérant un nouvel article, il y a lieu de mentionner toutes les modifications expresses et encore en vigueur que le texte dans lequel l'article est inséré a subies, et cela uniquement par indication de la nature et de la date des textes modificatifs. Dans la phrase liminaire d'une disposition modificative, il y a lieu de mentionner toutes les modifications expresses et encore en vigueur que la disposition modifiée a subies (1).

Article 5.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 5. Dans l'article 4 de l'arrêté royal du 2 août 1984 ..., sont apportées les modifications suivantes :

1° le 5° est remplacé par la disposition suivante : ... (la suite comme au projet);

2° le 14° est remplacé par la disposition suivante : ... (la suite comme au projet)".

2. A l'article 4, 14°, en projet, le mot "soit" doit être omis.

(1) Code-formulaire de légistique, Supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982, p. 27, n° 35 et p. 33, n° 89.

Article 7.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 7. Dans l'article 2 de l'arrêté royal du 30 août 1984, ..., sont apportées les modifications suivantes :

1° le 5° est remplacé par la disposition suivante : ... (la suite comme au projet);

2° le 14° est remplacé par la disposition suivante : (... la suite comme au projet)".

Article 8.

La phrase liminaire doit être rédigée de la manière suivante :

"Art. 8. L'article 4 du même arrêté, remplacé par l'arrêté de l'Exécutif du 17 janvier 1990, est remplacé par la disposition suivante :".

Article 11.

La phrase liminaire doit être rédigée de la manière suivante :

"Art. 11. Un article 9bis, rédigé comme suit, est inséré dans l'arrêté royal du 30 août 1984 ..., modifié par

l'arrêté royal du 13 août 1985, par les arrêtés de l'Exécutif des 21 septembre 1989, 17 janvier 1990, 20 juin 1990 et 21 août 1991 et par l'arrêté du Gouvernement du 1er septembre 1993 :".

Article 13.

Sous réserve de l'observation générale n○ 1 qui précède, il convient de remplacer les mots "modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 20 juin 1990" par les mots "remplacé par l'arrêté de l'Exécutif du 20 juin 1990 et modifié par l'arrêté du Gouvernement du 1er septembre 1993".

Article 14.

Il convient de remplacer le mot "modifié" par le mot "remplacé".

Article 15.

Sous réserve de l'observation générale n ○ 1 qui précède, il convient d'ajouter les mots "modifié par le décret du 28 juin 1993" après l'intitulé du décret du 5 juin 1990.

Article 17.

Il convient de remplacer les mots "modifié par l'arrêté royal n○ 61 du 20 juillet 1982, le décret du 27 juin 1990 et" par les mots "remplacé par".

Article 18.

Il convient de remplacer les mots "inséré par les arrêtés royaux n○s 80 du 21 juillet 1982 et 268 du 31 décembre 1983" par les mots "inséré par l'arrêté royal n○ 80 du 21 juillet 1982 et modifié par l'arrêté royal n○ 268 du 31 décembre 1983".

Article 19.

Les mots "modifié par la loi du 31 juillet 1984 et par l'arrêté royal n○ 453 du 29 août 1986" doivent être omis. En effet, ces modifications sont devenues sans objet puisque l'arrêté royal n○ 453 a abrogé l'alinéa 3 inséré par la loi du 31 juillet 1984.

Article 20.

La disposition en projet doit être rédigée comme suit :

"Art. 20. Un article 5bis rédigé comme suit est inséré dans le décret du 27 juin 1990 fixant la façon de déterminer les fonctions du personnel dans l'enseignement spécial, modifié par les décrets des 25 juin 1991, 1er juin 1992, 27 juin 1994 et 27 juin 1994".

Article 21.

Dans la phrase liminaire, les mots ", modifié par l'arrêté royal du 16 février 1983" doivent être insérés après l'intitulé de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

Article 22.

Dans la phrase liminaire, les mots ", remplacé par l'arrêté royal du 16 février 1983" doivent être insérés après les mots "arrêté royal".

Article 23.

Dans la phrase liminaire, les mots ", remplacé par la loi du 1er juillet 1964" doivent être insérés après les mots "coordonnées le 20 août 1957".

Article 25.

1. Selon le fonctionnaire délégué, l'allocation compensatoire prévue par l'article 4 du décret du 26 juin 1986 permet aux étudiants de la Communauté germanophone poursuivant leurs études dans une autre région linguistique du pays de bénéficier d'une aide équivalente au montant des bourses prévues par d'autres dispositions du même décret en faveur des étudiants de la Communauté germanophone faisant leurs études soit dans cette Communauté soit à l'étranger.

En supprimant les allocations compensatoires visées à l'article 4 du décret du 26 juin 1986, la disposition de l'article 25 du projet rompt l'égalité qui avait été établie. A défaut de préciser quels sont les critères objectifs et raisonnables pouvant justifier une différence, la disposition examinée serait contraire à l'article 24, § 4, de la Constitution.

2. En outre, on peut se demander si cette disposition n'est pas contraire à l'article 13, 2, C, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels faits à New York le 19 décembre 1966 en tant qu'il dispose que les Etats parties reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'éducation, "l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité" et en tant qu'il ajoute encore : "il faut poursuivre activement le développement d'un réseau

scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant" (1).

Article 26.

Cette disposition doit être rédigée ainsi :

"Art. 26. Sont abrogés dans la loi du 1er juillet 1963 portant ... :

1° l'article 1er, 1°;

2° l'article 1er, 2°;

3° l'article 5".

Article 27.

Il convient de se référer à l'observation générale formulée en tête du présent avis.

---

(1) Voyez à cet égard l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 22 juin 1990, doc. Conseil de la Communauté française, 1989-1990, n° 147/1, p. 14. L'effet de *stand still* de l'article 13, 2, C, du Pacte a, par la suite, été consacré par la Cour d'arbitrage (Cour d'arbitrage, arrêts n° 33/92 du 7 mai 1992, Rec. p. 373; n° 40/94 du 19 mai 1994, Rec., p. 533).

HOOFDSTUK III. - Jeugd, volksopleiding en vormingswerk voor volwassenen, cultuur, sport en toerisme.

Artikelen 29 tot 31.

1. Deze artikelen wijzigen verscheidene bepalingen van een zelfde decreet. Gelet op het verband tussen al die wijzigingen, lijkt het te dezen beter ze in één artikel samen te brengen. Rekening houdend met een aantal preciseringen, zou dat artikel als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Art. ... . In het decreet van 23 maart 1992 houdende toekenning van toelagen voor de personeelskosten van de erkende musea, creatieve ateliers, gewestelijke organisaties voor volksopleiding en vormingswerk voor volwassenen alsook van de erkende jeugdorganisaties en jeugdcentra, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° artikel 3, tweede lid, wordt opgeheven;

2° in de artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, en 8, eerste lid, worden de woorden "85 %" vervangen door "maximaal 75 %";

3° in artikel 8, tweede lid, worden de cijfers "50", "100", "200" en "300" respectievelijk vervangen door de cijfers "100", "200", "800" en "1200";

4° in de artikelen 9, eerste lid, en 10, § 1, eerste lid, worden de woorden "85 %" vervangen door "maximaal 75 %";

5° artikel 11, eerste lid, wordt opgeheven".

2. De inwerkingtredingsbepaling van artikel 30, tweede lid, van het ontwerp zou het voorwerp moeten uitmaken van een afzonderlijk artikel.

Dat artikel zou, naar analogie van het bepaalde in artikel 27, opgenomen kunnen worden in een afzonderlijke afdeling van hoofdstuk III.

Artikel 34.

Men redigere de inleidende zin als volgt : "In artikel 5 van hetzelfde decreet wordt tussen het eerste en het tweede lid een lid ingevoegd, luidend als volgt :".

Artikel 35.

1. De in dit artikel bedoelde wijziging heeft betrekking op artikel 3, tweede lid, van het decreet van 17 februari 1992, niet op artikel 3, eerste lid.

2. De te schrappen woorden zijn "Gemeinden oder solche", niet "Gemeinden und solche".

Artikel 36.

Men redigere de inleidende zin als volgt :

"Artikel 6, § 1, van het decreet van ... wordt aangevuld met een lid, luidend als volgt :".

Artikel 38.

De vigerende bepalingen van artikel 31, § 1, van het decreet van 9 mei 1994 maken melding van een "Prämie". Opdat het ontworpen lid zou aansluiten met die bepalingen, die door het ontwerp niet gewijzigd worden, zou het woord "Unterstützung" beter vervangen worden door "Prämie".

Hoofdstuk IV. - Gezin, gezondheid en sociale aangelegenheden.

Artikelen 39 tot 41.

Deze bepalingen brengen alle wijzigingen aan in een (tweede) decreet van 9 mei 1994. Gelet op het verband tussen die wijzigingen, zouden ze beter in één artikel samengebracht worden.

In het licht van de ontworpen wijzigingen zou ook het opschrift van het te wijzigen decreet beter aangepast worden.

Gelet op het voorgaande zou het ene artikel als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Art. ... . In het decreet van 9 mei 1994 houdende de erkenning van inrichtingen die personen in een noodtoestand voorlopig opnemen en begeleiden en houdende toekenning van toelagen met het oog op de aankoop, de bouw, de huur, de reparatie en de uitrusting van noodopvangwoningen, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het opschrift worden tussen de woorden "met het oog op" en "de aankoop" de woorden "de onteigening," ingevoegd;

2° in artikel 3 worden tussen de woorden "toekennen voor" en "de aankoop" de woorden "de onteigening," ingevoegd;

3° in artikel 7, eerste lid, worden tussen de woorden "De toelage voor" en "de aankoop" de woorden "de onteigening of" ingevoegd;

4° artikel 20, tweede lid, wordt opgeheven".

Artikel 42.

1. Men vervange de woorden "artikel 88, lid 2" door "artikel 88, § 1, tweede lid".

2. Volgens artikel 42 wordt de datum voor het indienen van de begroting van "15 september" op "15 november" gebracht. De datum waarop het dossier ter goedkeuring aan de

regering voorgelegd moet worden, in geval van niet-goedkeuring of wijziging van de begroting, welke datum thans op 15 november is bepaald (artikel 88, § 1, vijfde lid, van de wet van 8 juli 1976), zou logischerwijze aan deze wijziging aangepast moeten worden. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

Artikel 43.

Dit artikel strekt ertoe de plaatsing, door de jeugdrechtbank, van een jongere in een inrichting gelegen buiten het Duitse taalgebied niet langer afhankelijk te maken van het bestaan van een samenwerkingsakkoord, maar wel van de instemming van de betrokken inrichting.

In zoverre de bedoelde inrichtingen ressorteren onder de bevoegdheid van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap, blijft een samenwerkingsakkoord evenwel vereist om de redenen die de Raad van State heeft uiteengezet in zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 maart 1995 over jeugdbijstand (1).

In zoverre, zoals met name uit de verklaring van de gemachtigde ambtenaar blijkt, het de bedoeling is dat minderjarigen ook in instellingen buiten de Belgische

---

(1) Advies L. 22.730/8 van 8 februari 1994, Parl. St., Rat D. Gem., 1993-94, nr. 122-1, (37), 39.

grenzen geplaatst zouden kunnen worden (1), is een samenwerkingsakkoord inderdaad niet vereist. Vanuit het oogpunt van de instelling kan het voldoende zijn dat deze ermee akkoord gaat de betrokken minderjarige op te nemen. De stellers van het ontwerp dienen er evenwel rekening mee te houden dat, in geval van een plaatsing in het buitenland, de Belgische rechter nauwelijks toezicht zal kunnen uitoefenen op de wijze waarop zijn beslissing uitgevoerd wordt; evenmin zal hij terzake enige dwangmaatregel kunnen nemen.

De stellers van het ontwerp dienen in die omstandigheden te onderzoeken of het wel verantwoord is de mogelijkheid van plaatsing in een in het buitenland gelegen instelling in te voeren. Indien de ontworpen wijziging behouden blijft, dient in elk geval de voorwaarde van het samenwerkingsakkoord behouden te blijven, althans in zoverre de mogelijkheid van plaatsing in België, buiten het Duitse taalgebied, gehandhaafd wordt.

---

(1) De verantwoording van zulke plaatsing, die afwijkt van de gebruikelijke regels in verband met de tenuitvoerlegging voor vonnissen, ligt in dit geval in de omstandigheid dat het wenselijk is de minderjarige op te nemen in een instelling waar hij zijn taal kan blijven gebruiken.

L’avis concernant le chapitre II a été donné par la deuxième chambre composée de :

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	Y. BOUCQUEY,	conseillers d’Etat,
	Y. KREINS,	
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.

Het advies betreffende de hoofdstukken I, III, IV en V werd gegeven door de achtste kamer, samengesteld uit

de Heren	:	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
		P. LEMMENS,	staatsraden,
		L. HELLIN,	
de Heer	:	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw	:	Y. MERCHIERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.