Conseil d'
1958
- 1 -

MTL. coordinatie (2) L.6023/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e december 1957 door de Minister van Openbaar Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van een Fonds der school- en parascolaire gebouwen van het Rijk en van een Fonds der gebouwen voor hoger onderwijs en voor studentenhuizen van het Rijk", heeft de 19e december 1957 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Instruction publique, le 14 décembre 1957, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant création d'un Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat et d'un Fonds des constructions de l'enseignement supérieur et des cités universitaires de l'Etat", a donné le 19 décembre 1957 l'avis suivant :

Het voorontwerp strekt tot oprichting van twee bijzondere Fondsen.

Het eerste, genaamd "Fonds der school- en parascolaire gebouwen van het Rijk", zal hoofdzakelijk voorzien in de uitgaven verbonden aan de bouw, de modernisering, de vergroting en de geschiktmaking van inrichtingen en kostscholen ten behoeve van het bewaarschool-, het lager, het middelbaar, het technisch, het normaal- en het kunstonderwijs van het Rijk en van inrichtingen voor de organisatie door de Staat van bijschoolse activiteiten alsmede aan de aankoop van de nodige onroerende goederen.

Het tweede, genaamd "Fonds der gebouwen voor hoger onderwijs en voor studentenhuizen", zal hoofdzakelijk voorzien in de bouw, de modernisering, de vergroting en de geschiktmaking van de onderwijsinrichtingen en studentenhuizen afhangende van het hoger onderwijs van de Staat en in de aankoop van de nodige onroerende goederen.

Beide Fondsen zijn bestemd om het bij de wet van 22 juni 1953 ingestelde Fonds der schoolgebouwen en universitaire gebouwen van het Rijk op te volgen.

+

+ +

.../...

Het woord "parascolaire", dat in de benaming van het eerste Fonds voorkomt, is een neologisme dat niet bijster gelukkig kan worden geheten. Het wil de Raad van State voorkomen dat de benaming "Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk" verkieslijk is.

Voor het tweede Fonds wordt de benaming "Fonds voor hoger onderwijsgebouwen en studentenverblijven van het Rijk" aanbevolen.

\+

\+ \+

Verschillende artikelen van het ontwerp houden een regeling in die tot de normale bevoegdheden van het hoofd der uitvoerende macht behoort of bepalen de ambtsbevoegdheden van de Ministers. Zo stellen de artikelen 3 en 11 van het voorontwerp ieder een adviserend comité in en geven onder meer in bijzonderheden hun samenstelling aan.

Aangezien deze comité's slechts uit hoofdambtenaren van de ministeriële departementen moeten bestaan, ware het met de bestaande regelen beter in overeenstemming de Koning, die met de inrichting van de ministeriële departementen is belast, te laten zorgen voor de gedetailleerde samenstelling van die comité's.

.../...

De artikelen 3 en 11 zouden dienvolgens als volgt kunnen luiden :

"De Ministers worden bijgestaan door een adviserend comité. Dit comité is samengesteld uit hoofdambtenaren van de Ministeries van Openbaar Onderwijs, van Openbare Werken en van Wederopbouw, van Financiën en van Volksgezondheid en van het Gezin".

"De Koning benoemt de leden van het comité alsmede de personen die met het secretariaat zijn belast. Deze laatsten worden aangewezen onder de ambtenaren van het Ministerie van Openbaar Onderwijs".

De artikelen 6 en 14 machtigen de Ministers van Openbaar Onderwijs en van Openbare Werken en van Wederopbouw, op voorstel van het adviserend comité, tot het aankopen van materiaal en het aanwerven van het personeel ten laste van het Fonds.

Volgens de uitleg door de gemachtigde van de Minister van Openbaar Onderwijs verstrekt,is het aanwenden van de gelden van de Fondsen niet afhankelijk gesteld van een voorafgaand voorstel van het comité. Men late derhalve best de woorden "op voorstel van het adviserend comité" achterwege. Doordat het recht om

.../...

te beschikken over de kredieten van het Fonds tot de normale bevoegdheden van de Minister behoort, hoeft de wetgever hier niet in te grijpen.

De betekenis van deze artikelen ligt veeleer in het bepalen dat de uitgaven die uit voormelde aankopen en aanwervingen voortvloeien ten laste zijn van het Fonds.

Het eerste lid van de artikelen 6 en 14 zou derhalve kunnen gesteld worden als volgt :

"Ten bezware van het Fonds ... komen :

1° de aankopen van het materiaal en de uitrusting, vereist voor de werking van het Fonds;

2° de bezoldiging van het voor de werking van het Fonds vereiste administratief en technisch personeel".

Het tweede lid van dezelfde artikelen 6 en 14 verklaart buiten toepassing de reglementering betreffende de administratieve en budgetaire controle op de krachtens die artikelen opgerichte ambten.

.../...

Volgens de uitleg door de gemachtigde van de Minister van Openbaar Onderwijs verstrekt, moet onder de reglementering betreffende de administratieve en budgetaire controle worden verstaan :

1° het besluit van de Regent van 15 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden van het Begrotingscomité, gewijzigd bij besluit van de Regent van 20 maart 1950 ;

2° het besluit van de Regent van 16 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden der inspectie van financiën, gewijzigd bij besluit van de Regent van 20 maart 1950.

Aangezien zodanige regeling tot de normale bevoegdheden van het hoofd der uitvoerende macht behoort, hoeft de wetgever niet in te grijpen om hiervan af te wijken. Niets belet de Koning zelf die maatregelen te nemen.

Moest de wetgever ingaan op wat het voorontwerp suggereert, dan zou hij zich met een door de Koning vastgelegde reglementering inlaten.

Ook voor het laatste lid dient te worden opgemerkt dat het vaststellen van het statuut van dit Rijkspersoneel tot de normale bevoegdheden van het hoofd van de uitvoerende macht behoort.

.../...

De twee laatste leden van de artikelen 6 en 14 zouden best wegvallen.

Verder dient te worden gewezen op een gebrek aan overeenstemming tussen de memorie van toelichting en het voorontwerp zelf.

In de memorie van toelichting en wel bepaaldelijk onder nr 18 wordt gewag gemaakt van zekere bevoegdheden die aan de universiteiten worden verleend voor de aankopen en de uit te voeren werken.

Het voorontwerp behelst echter geen enkele bepaling die deze bevoegdheden aan de universiteiten erkent.

Indien de bedoeling van de Regering juist is weergegeven in het voorontwerp, moet dit deel van de memorie van toelichting worden weggelaten, zoniet zouden de artikelen 10, 12 en 14 moeten worden herzien.

Bij het voorontwerp zijn er nog enige opmerkingen te maken die enkel de vorm betreffen.

Het voordrachtsformulier ontbreekt.

Een betere redactie, die trouwens nauwer aansluit bij de memorie van toelichting, voor artikel 1, a en b, ware de volgende :

.../...

"a) de hierna opgesomde werken :

bouw, modernisering, vergroting en geschiktmaking van de rijksinrichtingen en -kostscholen ten behoeve van het bewaarschool-, het lager, het middelbaar, het technisch, het normaal- en het kunstonderwijs, alsmede van inrichtingen voor de organisatie door de Staat, van bijschoolse activiteiten, namelijk : centra voor beroepsoriëntering, psycho-medico-sociale centra, cultuurcentra, jeugdbibliotheken, jeugdtehuizen ;

b) de aankopen van onroerende goederen voor het uitvoeren van deze werken;".

Artikel 4, 1°, stelle men als volgt :

"1° de plaats en de plans voor de in artikel 1 opgesomde werken".

In hetzelfde artikel vervange men onder 3 de woorden "onder meer bij" door "met inbegrip van".

Het bepaalde in de artikelen 5 en 13 leze men in de tegenwoordige tijd.

Artikel 7, c, betekent dat voor elke nieuw gestichte school of kostschool een forfaitair bedrag van 30 millioen of 25 millioen eenmaal aan het Fonds wordt toegekend.

.../...

Daar het Fonds geen rechtspersoonlijkheid bezit, is het onjuist in dit artikel 7, tweede lid, te spreken van verbintenissen aangegaan door het Fonds.

Rekening houdende met beide opmerkingen stelle men dit artikel 7 als volgt :

"Artikel 7.-

Het Fonds . . . beschikt over de volgende inkomsten :

1° het eventueel overschot . . .

2° a) een eenmaal toegekend bedrag van 30 millioen frank voor elke inrichting voor middelbaar, normaal- of technisch onderwijs, gesticht tijdens de bestaansduur van het Fonds ;

b) een eenmaal toegekend bedrag van 25 millioen frank voor elke kostschool gesticht tijdens de bestaansduur van het Fonds ;

3° een jaarlijks krediet van tenminste 600 millioen frank.

De verbintenissen aangegaan ten bezware van het Fonds der schoolgebouwen en universitaire gebouwen komen ten laste van de bij deze wet ...".

In artikel 9, b, lasse men de woorden "van onroerende goederen" in na het woord "aankopen".

.../...

Ten einde de overeenstemming te behouden met artikel 3, schrijve men in artikel 11, Nederlandse versie, "adviserend comité" in plaats van "raadgevend comité".

Ingevolge de opmerking geformuleerd bij artikel 4, 3°, vervange men in artikel 12 de woorden "onder meer bij" door "met inbegrip van".

Voor de redactie van het laatste lid van artikel 15 houde men rekening met de opmerking geformuleerd bij artikel 7, laatste lid.

In artikel 18, is de datum van de wet houdende oprichting van een Fonds der schoolgebouwen en universitaire gebouwen verkeerdelijk aangegeven. Men leze 22 juni 1953 in plaats van 26 juni 1953.

De laatste woorden van het voorontwerp dienen geschrapt en vervangen te worden door de aanduiding van de plaats en de datum van ondertekening van het besluit door de Koning en de bevoegde Ministers.

L'avant-projet tend à instituer deux Fonds spéciaux.

Le premier Fonds dénommé "Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat", est principalement destiné à pourvoir aux dépenses afférentes à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des établissements et pensionnats de l'Etat destinés aux enseignements gardien, primaire, moyen, technique, normal et artistique de l'Etat et des établissements destinés à l'organisation par l'Etat d'activités parascolaires, ainsi qu'aux dépenses afférentes à l'acquisition des immeubles nécessaires.

Le deuxième Fonds, dénommé "Fonds des constructions de l'enseignement supérieur et des cités universitaires de l'Etat", pourvoira principalement aux dépenses afférentes à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des établissements d'enseignement et des cités estudiantines ressortissant à l'enseignement supérieur de l'Etat ainsi qu'aux dépenses afférentes à l'acquisition des immeubles nécessaires.

Ces deux Fonds succéderont au Fonds des constructions scolaires et universitaires de l'Etat créé par la loi du 22 juin 1953.

\+

\+ \+

.../...

Le mot "parascolaire", qui figure dans l'appellation du premier Fonds est, en néerlandais, un néologisme de valeur douteuse. L'appellation "Fonds voor schoolgebouwen en gebouwen in schoolverband van het Rijk" paraît préférable.

Quant à l'autre Fonds, il se recommande de le dénommer en néerlandais "Fonds voor hoger- onderwijsgebouwen en studentenverblijven van het Rijk".

\+

\+ \+

Divers articles du projet portent une réglementation qui relève des attributions normales du chef du pouvoir exécutif ou déterminent les attributions des Ministres. C'est ainsi que les articles 3 et 11 de l'avant-projet instituent chacun un comité consultatif, et en fixent, notamment, en détail la composition.

Comme ces comités ne devront comprendre que des fonctionnaires supérieurs des départements ministériels, il serait plus conforme aux règles en vigueur de laisser au Roi, qui est chargé de l'organisation des départements ministériels, le soin de régler la composition détaillée de ces comités.

Les articles 3 et 11 devraient, dès lors, être rédigés comme suit :

"Les Ministres sont assistés par un comité consultatif. Ce comité est composé de fonctionnaires supérieurs des Ministères de l'Instruction publique, des Travaux publics et de la Reconstruction, des Finances et de la Santé publique et de la Famille.

.../...

"Le Roi nomme les membres du comité, de même que les personnes chargées de son secrétariat. Ces dernières sont désignées parmi les fonctionnaires du Ministère de l'Instruction publique".

Les articles 6 et 14, autorisent les Ministres de l'Instruction publique et des Travaux publics et de la Reconstruction, à procéder, sur la proposition du comité consultatif et à la charge du Fonds, à l'achat de matériel et au recrutement du personnel.

D'après les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, l'utilisation des avoirs du Fonds n'est pas subordonné à une autorisation préalable du comité. Il serait, dès lors, préférable d'omettre les mots "sur proposition du comité consultatif". Le droit de disposer des crédits du Fonds relevant des attributions normales du Ministre, le législateur n'a pas à intervenir en cette matière.

La portée de ces articles est davantage de prévoir que les dépenses afférentes aux achats et aux recrutements précités sont supportées par le Fonds.

L'alinéa 1er des articles 6 et 14 pourrait, dès lors, être libellé comme suit :

"Sont à la charge du Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat (le Fonds des constructions de l'enseignement supérieur et des cités universitaires de l'Etat) :

.../...

1° les achats du matériel et de l'équipement nécessaires au fonctionnement du Fonds;

2° la rémunération du personnel administratif et technique nécessaire au fonctionnement du Fonds".

L'alinéa 2 de ces mêmes articles 6 et 14, soustrait les emplois créés en vertu de ces articles à la réglementation relative au contrôle administratif et budgétaire.

D'après le délégué du Ministre de l'Instruction publique, il faut entendre par réglementation relative au contrôle administratif et budgétaire :

1° l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948 réglant les attributions du Comité du budget, modifié par l'arrêté du Régent du 20 mars 1950;

2° l'arrêté du Régent du 16 décembre 1948 réglant les attributions de l'inspection des Finances, modifié par l'arrêté du Régent du 20 mars 1950.

Comme cette réglementation relève des attributions normales du chef du pouvoir exécutif, point n'est besoin de l'intervention du législateur pour y déroger. Rien n'empêche le Roi de prendre lui-même ces mesures.

En cédant à la suggestion de l'avant-projet, le législateur s'immiscerait dans une réglementation établie par le Roi.

.../...

Au sujet du dernier alinéa, il y a également lieu d'observer que la fixation du statut de ces agents de l'Etat relève des attributions normales du chef du pouvoir exécutif. Il vaudrait donc mieux omettre les deux derniers alinéas des articles 6 et 14.

Par ailleurs, il convient de signaler une discordance entre l'exposé des motifs et l'avant-projet lui-même.

L'exposé des motifs fait état, au n° 18 notamment, de certains pouvoirs qui sont conférés aux universités en vue d'acquisitions et de l'exécution de certains travaux.

Or, l'avant-projet ne comporte aucune disposition qui reconnaît de tels pouvoirs aux universités.

Si c'est l'avant-projet qui traduit les intentions exactes du Gouvernement, ce passage de l'exposé des motifs devrait être supprimé, à défaut de quoi il y aurait lieu de revoir les articles 10, 12 et 14.

L'avant-projet appelle, pour le surplus, diverses observations de pure forme.

La formule de présentation fait défaut.

Pour l'article 1er, a et b, le Conseil d'Etat suggère la rédaction suivante, plus conforme d'ailleurs à l'exposé des motifs :

.../...

"a) aux travaux énumérés ci-après :
constfuction, modernisation, agrandissement et aménagement des établissements et pensionnats de l'Etat destinés aux enseignements gardien, primaire, moyen, technique, normal et artistique, ainsi que des établissements destinés à l'organisation par l'Etat d'activités parascolaires, notamment des centres d'orientation professionnelle, des centres psycho-médico-sociaux, des centres de culture, des bibliothèques de jeunes, des maisons de jeunesse;

b) aux acquisitions d'immeubles nécessaires à l'exécution de ces travaux;".

L'article 4, 1° serait plus simplement rédigé comme suit :

"1° les emplacements et les plans pour les travaux énumérés à l'article 1er".

Dans le même article il convient de remplacer au 3° les mots "notamment lors de" par "y compris".

Dans la version néerlandaise, les dispositions des articles 5 et 13 devraient être mises au présent.

L'article 7, c, signifie qu'il est alloué au Fonds pour chaque école ou pensionnat nouvellement créé, une somme unique et forfaitaire de 30 millions de francs ou de 25 millions de francs.

.../...

Le Fonds des constructions scolaires et universitaires de l'Etat n'ayant pas de personnification juridique, il est inexact de parler,à l'alinéa 2 de l'article 7, d'obligations souscrites par le Fonds.

Compte tenu de ces deux observations, l'article 7 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 7.-

Les ressources dont dispose le Fonds des constructions scolaires et parascolaires de l'Etat sont :

1° le reliquat éventuel ...

2° a) une somme unique de 30 millions de francs pour chaque établissement d'enseignement moyen, normal ou technique créé pendant la durée du Fonds;

b) une somme unique de 25 millions de francs pour chaque pensionnat créé pendant la durée du Fonds;

3° un crédit annuel d'au moins 600 millions de francs.

Les obligations souscrites à la charge du Fonds des constructions scolaires et universitaires de l'Etat sont supportées par le Fonds des constructions..."

A l'article 9, b, il conviendrait d'insérer les mots "d'immeubles" après "acquisitions".

Afin d'assurer la concordance avec l'article 3, il y aurait lieu d'écrire à l'article 11 de la version néerlandaise "adviserend comité" à la place de "raadgevend comité".

.../...

Eu égard à l'observation formulée à propos de l'article 4, 3°, il conviendrait de remplacer à l'article 12, les mots "notamment lors de" par "y compris".

Le dernier alinéa de l'article 15 devrait être rédigé compte tenu de l'observation formulée à propos de l'article 7, dernier alinéa.

A l'article 18 de la version néerlandaise, la date de la loi créant un Fonds des constructions scolaires et universitaires de l'Etat est inexacte. Il convient d'écrire "22 juin 1953" au lieu de "26 juin 1953".

La phrase finale de l'avant-projet devrait être supprimée et remplacée par l'indication du lieu et de la date de la signature de l'arrêté par le Roi et les Ministres compétents.

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : J.SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs : premier président,

G.VAN BUNNEN, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,

L.FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F.DUCHENE, 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.J.SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.A.VANDER STICHELE, substituut.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.