KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e maart 1973 door de Ministers van Nationale Opvoeding verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 1960 houdende toepassing van artikel 4 van de wet van 29 mei 1959", heeft de 23e maart 1973 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de l'Education nationale, le 20 mars 1973, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 mars 1960 portant application de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959", a donné le 23 mars 1973 l'avis suivant :

Zoals het gesteld is, stelt het ontwerp een bijzondere regeling in het vooruitzicht inzake vereiste afstand en vereist aantal ouders die het moet mogelijk maken in de gemeenten van het kanton Sint-Martens-Voeren en in sommige gemeenten van het arrondissement Moeskroen voor de taalminderheden de vrije keuze van school te waarborgen.

In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 dat als volgt luidt :

"Het recht van de ouders om de aard van opvoeding voor hun kinderen te kiezen sluit de mogelijkheid in, over een school naar hun keuze op een redelijke afstand te beschikken.

Onverminderd het recht hem toegekend door artikel 3, eerste lid, is de Staat verplicht, ten einde de vrije keuze van de ouders te eerbiedigen :

1° op verzoek van ouders die niet-confessioneel onderwijs wensen en op een redelijke afstand geen school vinden, waarvan ten minste twee derden van het personeel houder is van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs, hetzij een rijksschool of afdeling van een rijksschool te openen, hetzij de kosten van het vervoer naar zulke school of afdeling op zich te nemen, hetzij een bestaande niet-confessionele vrije school in de subsidieregeling op te nemen ;

.../...

2° op verzoek van ouders die confessioneel onderwijs wensen en op een redelijke afstand geen school vinden, waarvan ten minste twee derden van het personeel houder is van een diploma van het confessioneel onderwijs, een bestaande confessionele vrije school in de subsidieregeling op te nemen.

De Koning bepaalt hoeveel ouders er nodig zijn, opdat de Staat de in dit artikel bepaalde verplichting op zich dient te nemen. Hij bepaalt eveneens wat onder redelijke afstand moet worden verstaan".

In toepassing van de laatste alinea van hogervermeld artikel 4 bepaalde artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 maart 1960 :

"De afstanden en de minima bedoeld in bewust artikel worden als volgt vastgesteld :

1. Bewaarschoolonderwijs :
   afstand : 4 km.
   vereist aantal ouders : 16 .

2. Lager onderwijs :
   afstand : 4 km.
   vereist aantal ouders : 16 .

... ".

.../...

Vervolgens wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, die in haar artikelen 3 en 6 bepaalt wat volgt :

"Artikel 3.- Worden met het oog op de bescherming van hun minderheden met een speciale regeling begiftigd :

1° de taalgrensgemeenten : Komen, Houtem, Neerwaasten, Waasten, Ploegsteert, Mesen, Moeskroen, Lowingen, Herseeuw, Dottenijs, Spiere, Helkijn, Ronse, Vloesberg, Bever, Mark, Edingen, Lettelingen, Herstappe, Moelingen, 's Gravenvoeren, Sint-Martens-Voeren, Sint-Pieters-Voeren, Remersdaal, Teuven ;

2° ... ;

3° ... ;

4° ... .

Artikel 6.- In de gemeenten opgesomd in artikel 3, mag het kleuter- en lager onderwijs aan de kinderen verstrekt worden in een andere landstaal, indien deze taal de moedertaal of gebruikelijke taal is van het kind en indien het gezinshoofd in een dezer gemeenten verblijft.

.../...

Dit onderwijs mag slechts worden ingericht op verzoek van een aantal gezinshoofden, gelijk aan het aantal bepaald bij toepassing van artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving betreffende het kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs en die niet, op de afstand bepaald bij toepassing van hetzelfde artikel, een school vinden die dergelijk onderwijs inricht.

De gemeente die de aanvraag bedoeld in het tweede lid ontvangt, moet dit onderwijs inrichten.

Het recht van de ouders zoals bepaald in artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 moet geëerbiedigd worden".

*

* *

.../...

Volgens de gemachtigde van de minister zijn de redenen waarom het besluit wordt genomen :

1° het verlenen aan de Koning van de bevoegdheid om te voorzien in bijzondere regelingen die afwijken van de éénvormige regeling vervat in artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 maart 1960;

2° het als regel stellen dat elke ontworpen bijzondere regeling vooraf het onderwerp zal zijn van een beraadslaging in ministerraad;

3° het beperken van het regime van de bijzondere regeling tot die taalgrensgemeenten welke in het ontwerp worden vermeld.

*

* *

Wat de eerste reden betreft, dient te worden opgemerkt dat de Koning geen andere bevoegdheid heeft dan die welke hem door de Grondwet of de wetten is toegekend, met andere woorden, hij kan zichzelf geen bevoegdheid toeëigenen of toebedelen die hij niet reeds in de Grondwet of in de wet put.

Het is zó dat artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 de Koning machtigt om de afstand en het aantal ouders te bepalen die in aanmerking moeten worden genomen voor het waarborgen van de vrije schoolkeuze en dat bedoeld artikel 4 niet voorschrijft dat die normen voor het ganse land uniform moeten zijn.

Het is ook zó dat uit artikel 6 van de wet van 30 juli 1963 blijkt dat het geenszins tot de bedoeling van de wetgever heeft behoord, door een toepassing van de taalwet, de vrije schoolkeuze, zoals die door de wet van 29 mei 1959 is gewaarborgd, te belemmeren of uit te schakelen.

.../...

Daaruit volgt dat bijzondere taalomstandigheden, waarvan het bestaan door de wetgever is erkend, in aanmerking kunnen worden genomen ter uitvoering van de wetsvoorzieningen die de vrije schoolkeuze waarborgen. In zover dienvolgens het ontwerp ertoe zou strekken de Koning bevoegd te maken om de hoger omschreven bijzondere regeling uit te vaardigen, is het overbodig vermits de Koning reeds voldoende bevoegdheid put in het bepaalde van artikel 4 van de reeds genoemde wet van 29 mei 1959, waarnaar artikel 6 van de wet van 30 juli 1963 verwijst.

Wat de tweede reden betreft, is het ontwerp niet onmisbaar want het is een regel van goed bestuur dat besluiten, die onder naleving van een bepaalde vorm tot stand zijn gekomen, maar gewijzigd of aangevuld worden mits eerbiediging van diezelfde vormen. Welnu, het koninklijk besluit van 14 maart 1960, dat met dit ontwerp zou worden gewijzigd, is destijds aan de beraadslaging van de ministerraad overgelegd.

Wat betreft de derde reden, namelijk die welke ertoe zou strekken het voordeel van de bijzondere regeling tot bepaalde taalgrensgemeenten te beperken, moet worden vastgesteld dat het bepaalde in artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 de Koning niet machtigt noch toelaat bij voorbaat af te zien van het nemen van een bijzondere regeling welke gebeurlijk omwille van bijzondere omstandigheden zou verantwoord zijn.

*

* *

.../...

De Raad van State is dienvolgens van advies dat het ontwerp-besluit overbodig is in zover het de Koning wil machtigen ter uitvoering van artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 en van artikel 6 van de wet van 30 juli 1963 in een bijzondere regeling te voorzien.

Het ontwerp-besluit is niet onmisbaar in zover het de beraadslaging in ministerraad als regel wenst te stellen.

Tenslotte laat artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 de Koning niet toe bij voorbaat het voordeel van de bijzondere regeling tot slechts een deel van de taalgrensgemeenten te beperken.

Tel qu'il est rédigé le projet envisage l'introduction, en ce qui concerne la distance et le nombre requis de parents, d'une réglementation particulière qui devra permettre de garantir le libre choix d'une école aux minorités linguistiques des communes du canton de Fouron-Saint-Martin et de certaines communes de l'arrondissement de Mouscron.

En son préambule le projet se réfère à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 qui est ainsi conçu :

"Le droit des parents de choisir le genre d'éducation de leurs enfants implique la possibilité de disposer à une distance raisonnable d'une école correspondant à leur choix.

Indépendamment du droit que lui accorde l'article 3, premier alinéa, l'Etat, pour respecter le libre choix des parents, est obligé :

1° à la demande de parents qui désirent un enseignement non confessionnel et ne trouvent pas à une distance raisonnable une école dont au moins les deux tiers du personnel sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement non confessionnel, soit d'ouvrir une école d'Etat ou une section d'école d'Etat, soit d'assumer les frais de transport vers une telle école ou section, soit d'admettre aux subventions une école libre non confessionnelle existante ;

2° à la demande de parents qui désirent un enseignement confessionnel et ne trouvent pas à une distance raison-

nable une école dont au moins les deux tiers du personnel sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement confessionnel, d'admettre aux subventions une école libre confessionnelle existante.

Le Roi fixe le nombre de parents nécessaires pour que l'Etat doive assumer l'obligation prévue au présent article. Il détermine de même ce qu'il faut entendre par distance raisonnable".

En application du dernier alinéa de l'article 4 précité, l'article 3 de l'arrêté royal du 14 mars 1960 a disposé ce qui suit :

"Les distances et les minima visés au dit article sont fixés comme suit :

1. Enseignement gardien :
   distance : 4 km.
   nombre de parents requis : 16.

2. Enseignement primaire :
   distance : 4 km.
   nombre de parents requis : 16.

...".

Au préambule, référence est ensuite faite à la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement, dont les articles 3 et 6 s'expriment dans les termes ci-après :

.../...

"Article 3.- Sont dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités :

1° les communes de la frontière linguistique : Comines, Houthem, Bas-Warneton, Warneton, Ploegsteert, Messines, Mouscron, Luigne, Herseaux, Dottignies, Espierres, Helchin, Renaix, Flobecq, Biévène, Marcq, Enghien, Petit-Enghien, Herstappe, Mouland, Fouron-le-Comte, Fouron-Saint-Martin, Fouron-Saint-Pierre, Remersdaal, Teuven ;

2° ... ;
3° ... ;
4° ... .

Article 6.- Dans les communes visées à l'article 3, l'enseignement gardien et primaire peut être donné aux enfants dans une autre langue nationale si cette langue est la langue maternelle ou usuelle de l'enfant et si le chef de famille réside dans une de ces communes.

Cet enseignement ne peut être organisé qu'à la demande d'un nombre de chefs de famille égal à celui qui est fixé par application de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, qui ne trouvent pas à la distance fixée par application du même article une école organisant un tel enseignement.

La commune qui est saisie de la demande visée au deuxième alinéa doit organiser cet enseignement.

.../...

Le droit des parents défini à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 doit être respecté".

*
* *

Selon le délégué du Ministre, l'objectif poursuivi par l'arrêté est triple; il vise à :

1° habiliter le Roi à instaurer des réglementations particulières, dérogatoires à la réglementation uniforme prévue par l'article 3 de l'arrêté royal du 14 mars 1960 ;

2° ériger en règle la délibération préalable en Conseil des Ministres, de toute réglementation particulière en projet ;

3° réserver le régime de la réglementation particulière aux seules communes de la frontière linguistique reprises dans le projet.

*
* *

.../...

Au sujet du premier objectif, il y a lieu de relever que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont conférés par la Constitution ou par les lois, en d'autres termes, il ne saurait s'approprier ou se créer des pouvoirs dont il ne dispose pas déjà en vertu de la Constitution ou de la loi.

Un fait est que l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 habilite le Roi à déterminer la distance et à fixer le nombre de parents à prendre en considération pour que le libre choix d'une école soit assuré, et que ce même article 4 ne prescrit pas que les normes en cette matière doivent être uniformes pour l'ensemble du pays.

Un autre fait est qu'il ressort de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1963 que le législateur n'a nullement entendu, par une application des lois linguistiques, entraver ou exclure le libre choix de l'école tel qu'il est garanti par la loi du 29 mai 1959. Il s'ensuit que des circonstances linguistiques particulières, dont l'existence est reconnue par le législateur, peuvent être prises en considération lors de l'exécution des lois qui garantissent le libre choix d'une école. Dans la mesure donc où il entend attribuer au Roi le pouvoir d'instaurer la réglementation particulière définie ci-dessus, le projet est superflu, le Roi puisant déjà un pouvoir suffisant à cet effet dans les dispositions de l'article 4 de ladite loi du 29 mai 1959 auxquelles renvoie l'article 6 de la loi du 30 juillet 1963.

.../...

Pour ce qui concerne le deuxième objectif, le projet n'est pas indispensable car c'est une règle de bonne administration que des arrêtés pris moyennant l'observation de certaines formalités ne soient modifiés ou complétés qu'en observant les mêmes formalités. Or, l'arrêté royal du 14 mars 1960 que le présent projet a pour objet de modifier fut, à l'époque, délibéré en conseil des ministres.

Concernant le troisième objectif, celui qui vise à réserver le bénéfice de la réglementation particulière à certaines communes de la frontière linguistique, il faut noter que les dispositions de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 n'habilitent pas le Roi et ne lui permettent pas davantage de renoncer d'avance à instituer un régime spécial que des circonstances particulières pourraient éventuellement justifier.

*

* *

En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que l'arrêté en projet est superflu en tant qu'il se propose d'habiliter le Roi à instaurer une réglementation particulière aux fins de l'exécution de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 et de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1963.

L'arrêté en projet n'est pas indispensable dans la mesure où il entend ériger en règle la délibération en conseil des ministres.

Enfin, l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 ne permet pas au Roi de réserver d'avance le bénéfice de la réglementation particulière à une partie seulement des communes de la frontière linguistique.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch.SMOLDERS, staatsraden,
H.COREMANS, conseillers d'Etat,

E.VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.Ch.SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.A.VANDER STICHELE, eerste auditeur en door de H.L.VERSCHOOTEN, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.Ch.SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par M.A.VANDER STICHELE, premier auditeur, et par M.L.VERSCHOOTEN, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E.VAN VYVE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

F.LEPAGE.