

Conseil d'Etat - Raad van State LEGISLATION - WETGEVING L.
5 03. 1973
Documents n. 1. Verspreidingsnummer 1. - 1 -

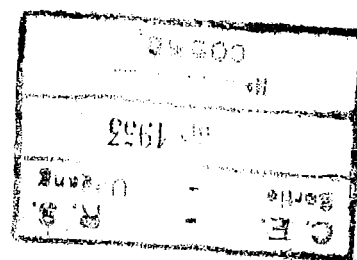
MTL.

L.11.749/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e september 1972 door de Minister van Nederlandse Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende subsidiëring van het sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen in internaatsverband", heeft de 7e december 1972 het volgend advies gegeven :



I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

De Regering wint het advies van de Raad van State in over een ontwerp van decreet betreffende "erkenning en subsidiëring van organisaties voor voortdurende vorming van volwassenen in verenigingsverband", over een ontwerp van decreet betreffende de "subsidiëring van de opleiding van de kaders ten behoeve van de volwassenen" en over een ontwerp van decreet "houdende subsidiëring van het sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen in internaatsverband".

Die drie ontwerpen hebben met elkaar gemeen dat zij, in het raam van de permanente opvoeding als bedoeld in artikel 2, 8°, van de wet van 21 juli 1971, beogen het geven van een regeling van de geldelijke tussenkomst van de Staat in het vormingswerk voor volwassenen. Er bestaat evenwel tussen de eerste twee vernoemde ontwerpen een innige samenhang.

Uit de ontleding van de twee ontworpen decreten blijkt immers dat in de ene concept-regeling zowel als in de andere dezelfde organisaties die zelf vormingswerk voor volwassenen verrichten ofwel personen opleiden om het registreren van zodanig vormingswerk in andere verenigingen aan te leren, centraal staan. Het is derhalve wetstechnisch aanbevelenswaardig die twee regelingen ineen te voegen. Ten opzichte van de drie ontwerpen gelden de volgende algemene opmerkingen :

1° in elk ontwerp worden de artikelen voorafgegaan door de formule van bekrachtiging bepaald bij de wet van 3 juli 1971 en worden zij besloten met de formule van afkondiging eveneens bepaald bij dezelfde wet.

De Raad van State heeft reeds herhaaldelijk in adviezen betreffende ontwerpen van decreet er op gewezen dat die formules slechts worden gebruikt wanneer het ontworpen decreet door de Cultuurraad is aangenomen.

Daarentegen ontbreekt het ontwerp van koninklijk besluit tot indiening van het ontwerp van decreet dat, naar analogie met de gebruikelijke formule voor de ontwerpen van wet, als volgt kan luiden :

"Onze Minister van Nederlandse Cultuur is gelast in Onze Naam bij de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt : ...".

2° De tekst van de ontworpen decreten is gesteld in termen die aan de techniek van sociologie en pedagogie zijn ontleend en niet in de voor een normatieve tekst gebruikelijke taal, zodat in de toepassing ervan moeilijkheden kunnen rijzen.

3° De ontwerpen van decreet vertonen leemten die door een grondige juridische voorbereiding hadden kunnen vermeden worden.

4° Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 en het koninklijk besluit van 24 maart 1972, verbonden met de koninklijke besluiten van 21 januari 1972 en 15 februari 1972 vereisen de ontwerpen het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting.

.../...

Het koninklijk besluit als bedoeld sub 1° dient in de inleiding te verwijzen naar dit akkoord alsmede naar het advies van de Raad van State.

5° De controle op de toekenning en op de aanwending van de Rijkstoelagen wordt geregeld bij het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 en het koninklijk besluit van 26 april 1968. Deze wettelijke regeling kan bij of krachtens een decreet niet worden aangevuld.

6° De memorie van toelichting bij de ontwerpen van decreet betreffende respectievelijk het vormingswerk voor volwassenen in internaatsverband en de opleiding van "kaders" voor het organiseren van vormingswerk voor volwassenen verklaart dat de ontworpen decreten als "kaderwetten" dienen te worden beschouwd.

De ontwerpen beperken er zich toe enkele voorwaarden te stellen waarvan sommige nog nader moeten worden omschreven bij koninklijk besluit.

Luidens artikel 7 van het ontwerp-decreet betreffende het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband bepaalt de Koning "de subsidieerbare werkingskosten". Uit het onderzoek blijkt dat de regeling van vele hoofdzakelijke gegevens die uiteraard tot de essentiële structuur van de toelageregeling behoren, zoals wie de toelage ontvangt, welke vereisten daarvoor moeten worden nageleefd, welke kosten door de toelage worden gedekt, welke maatstaf voor de berekening van de toelage moet worden aangewend, uitdrukkelijk of impliciet zonder enige beperking aan de Koning wordt overgelaten, alhoewel zodanige gegevens door de Cultuurraad zelf moeten worden geregeld.

Zodanige delegatie van bevoegdheid heeft ten gevolge dat enerzijds het in de artikelen 4, 5 en 6 van de wet van 3 juli 1971 voorziene mechanisme ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen en anderzijds de bijzondere procedure ter voorkoming en regeling van conflicten tussen de wet en het decreet, en tussen de decreten, zoals bepaald in afdeling III, hoofdstuk II, van dezelfde wet, buiten werking worden gesteld, wat strijdig met de wet is.

7° Luidens artikel 8 van het ontwerp-decreet betreffende het vormingswerk voor volwassenen in verenigingsverband en luidens artikel 7 van het ontwerp-decreet inzake opleiding van "kaders ten behoeve van de volwassenenvorming", kan de Minister van Nederlandse Cultuur met het akkoord van de Minister van Begroting subsidievoorschotten geven. Een bepaling met dezelfde strekking is vervat in artikel 7 van het ontwerp-decreet betreffende het vormingswerk met volwassenen in internaatsverband, met dit verschil dat het artikel niet het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting vereist.

Het bepaalde in de aangehaalde artikelen is vatbaar voor twee uitleggingen. In de ene zowel als in de andere uitlegging gaat het om de uitbetaling van een forfaitaire som die in mindering komt op het later definitief bepaald bedrag van de toelage. Maar volgens de eerste uitlegging is het visum van het Rekenhof ook vereist vooraleer het bevel tot uitbetaling van het voorschot kan ten uitvoer worden gelegd. Volgens de tweede uitlegging is ten opzichte van het voorschot dit voorafgaand visum niet vereist.

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is de tweede uitlegging de juiste.

.../...

De vraag kan worden gesteld of de Cultuurraad bevoegd is dergelijke bepaling goed te keuren.

Het ontwerp van begroting der culturele dotaties voor het begrotingsjaar 1973 dat bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers is ingediend (4-IVbis, 1972-1973, nr. 1) geeft op deze vraag een ontkennend antwoord. Inderdaad, artikel 3 bepaalt dat geldvoorschotten tot een maximumbedrag van 4.000.000 fr. mogen worden verleend aan de buitengewone rekenplichtigen van de culturele diensten van het departement van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur en van het departement van Nationale Opvoeding en Franse Cultuur en artikel 4 duidt de doeleinden aan waarvoor de geldvoorschotten mogen worden aangewend. Onder deze doeleinden is de permanente vorming niet vermeld.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp van begrotingswet wijken af van de algemene regeling vervat in artikel 15 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, dat de gevallen aanduidt waarin en de perken waarbinnen geldvoorschotten mogen verleend worden. Het laatste lid van artikel 15 luidt echter als volgt : "Elke andere uitzondering dient door de wet, die tot de uitgave machtiging verleent, bepaald te worden".

Van deze bepaling is herhaaldelijk toepassing gemaakt in de begrotingswetten, welke bij afwijking van artikel 15 geldvoorschotten toelaten voor een hoger bedrag dan het bedrag van 200.000 fr. tot hetwelke artikel 15 de voorschotten beperkt, en voor andere dan de in dit artikel bepaalde gevallen (zie bijvoorbeeld begroting van Justitie van 27 april 1972, Besch. Kamer, 4-VI, 1971-1972, nr. 1).

L.11.749/1.

Volgens Matton lag het in de bedoeling van de wetgever van 1846 geldvoorschotten toe te laten voor dringende en geringe uitgaven. "Il est de jurisprudence et celle-ci remonte à 1830, que les avances de fonds ne peuvent servir qu'au paiement de dépenses urgentes et d'un montant peu élevé du chef de prestations. Il a, d'ailleurs, été rappelé au cours de la discussion de la loi du 15 mai 1846, que ce n'est qu'en raison de l'urgence que la Cour avait admis que des dépenses fussent soustraites à son visa préalable". (Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, III, Droit budgétaire, n° 3940).

Zowel in de begroting van de Nederlandse, als in die van de Franse Cultuurraad voor 1972 komen bepalingen voor betreffende geldvoorschotten. De bepalingen van beide begrotingen stemmen overeen (Ned. Cult. 4-I, 1971-1972, nr. 1 en Fr. Cult. 4-I, 1971-1972, nr. 1).

Artikel 2 van beide begrotingen bepaalt dat bij afwijking van artikel 15 van de wet van 29 oktober 1846 geldvoorschotten tot een maximumbedrag van . . . mogen worden toegekend.

Men kan aldus vaststellen dat er een gebrek aan coördinatie is ; zowel het ontwerp van wet dat de globale dotatie bepaalt (begrotingsjaar 1973) als de decreten waarbij de bestemming van de dotatie 1972 geregeld wordt, bevatten een regeling betreffende geldvoorschotten.

Ten einde een duidelijke toestand te scheppen, zou het aanbeveling verdienen artikel 15, laatste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, te wijzigen als volgt : "Elke andere uitzondering dient door de wet of het decreet, die tot de uitgave machtiging verlenen, bepaald te worden".

.../...

ONDERZOEK DER ARTIKELEN.Artikel 1.

Volgens dit artikel regelt het ontworpen decreet de subsidiëring van het sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen in internaatsverband. Dit artikel heeft als zodanig geen normatieve kracht. Het ware derhalve verkieslijk dit artikel te doen wegvallen of het te vervangen door een tekst die wel normatieve kracht heeft en die in het hiernavolgend voorstel is opgenomen.

Artikel 2.

Dit artikel luidt :

"Door vormingswerk in internaatsverband wordt verstaan vormingsprogramma's die :

- a) verschillende volle aaneensluitende dagen in beslag nemen ;
- b) onder deelnemende verantwoordelijkheid staan van een cursus-staf ;
- c) bedoeld zijn voor volwassenen en jonge volwassenen van 17 jaar en ouder ;
- d) gericht zijn op de vorming van de persoon in zijn totaliteit met betrekking tot zijn leefwereld".

.../...

Deze onduidelijke begripsbepaling van het vormingswerk geldt als een der voorwaarden voor de erkenning en derhalve voor het verlenen der toelage en dient in die zin te worden verduidelijkt.

Volgens artikel 2, b), dient het vormingswerk te staan "onder de deelnemende verantwoordelijkheid van een cursus-staf". De Raad van State heeft deze niet-duidelijke bepaling verstaan in de zin dat het vormingswerk moet staan "onder het gezamenlijk beleid van het erkend instituut en van de lesgevers". De gemachtigde ambtenaar heeft echter in verband met lesgevers verklaard dat het hier enkel gaat om de lesgevers die houders zijn van een universitair diploma.

Artikelen 4, 5 en 6.

Volgens artikel 4 bepaalt de Koning de voorwaarden om voor toelagen in aanmerking te kunnen komen. Volgens artikel 6 bepaalt Hij eveneens "de subsidieerbare werkingskosten". Wat de onwettigheid van die delegatie betreft, wordt verwezen naar het opgemerkte in de algemene beschouwingen.

Luidens artikel 5 bepaalt de Minister "de wijze waarop de erkenning en de betoelaging worden aangevraagd". De taak van uitvoering van decreten moet, op grond van artikel 59bis, § 5, van de Grondwet, door de Koning en niet door de Minister worden uitgeoefend.

.../...

Artikel 7.

Dit artikel luidt :

"Ieder jaar wordt bij wijze van voorschot de helft van de subsidie van vorig jaar uitbetaald na ontvangst van de door de Minister voorgeschreven verslagen".

In verband met dit artikel wordt verwezen naar het opgemerkte in de algemene beschouwingen.

III. VOORSTEL VAN TEKST.

ONTWERP VAN DECREET TOT REGELING VAN DE GELDELIJKE TUSSENKOMST
VAN DE STAAT IN HET VORMINGSWERK VOOR VOLWASSENEN EN JONGEREN
IN INTERNAATSVERBAND.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op het akkoord van de Staatssecretaris **voor**
Begroting ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

.../...

Onze Minister van Nederlandse Cultuur is gelast in Onze Naam bij de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap het ontwerp van decreet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

Ten laste van het bij de wet ter beschikking van de Cultuurraad gesteld globaal krediet, verleent de Minister van Nederlandse Cultuur, onder de bij of krachtens dit decreet bepaalde voorwaarden, Rijkstoelagen aan de erkende instituten als bedoeld in artikel 2, § 2, en die aan vormingswerk voor volwassenen en jongeren doen in internaatsverband, volgens een door de Minister goedgekeurd programma.

Artikel 2.-

§ 1. Als vormingswerk voor volwassenen en jongeren wordt beschouwd, het werk dat wordt ingericht ten behoeve van volwassenen en jongeren die ten minste 17 jaar oud zijn, overeenkomstig het goedgekeurd programma, onder het gezamenlijk beleid van het erkende instituut en van de lesgevers, houders van een universitair diploma, volgens een rooster van werkzaamheden die verschillende, opeenvolgende dagen volledig in beslag nemen, en met het doel de persoonlijkheid van de cursisten te vormen, rekening houdend met het milieu waarin zij leven.

§ 2. Kunnen alleen worden erkend de instituten die in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of een instelling van openbaar nut als bedoeld in de wet van 27 juni 1921 zijn opgericht.

De regelen voor het indienen van de aanvraag tot erkenning en tot goedkeuring worden door de Koning bepaald.

De erkenning wordt verleend en ingetrokken door de Minister van Nederlandse Cultuur, de Hoge Raad voor volksop-leiding gehoord.

Artikel 3.-

De Rijkstoelage bestaat uit een werkingstoelage.

Voor de berekening van de toelage geldt de volgende regeling.

...

...

Artikel 4.-

Dit decreet kan worden aangehaald onder de titel :
"Toelagendecreet vormingswerk voor volwassenen in internaats-
verband".

...

...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, eerste voorzitter,

H.ADRIAENS, staatsraden,
Ch.SMOLDERS,

J.LIMPENS, bijzitters van de
S.FREDERICQ, afdeling wetgeving,

E.VAN VYVE, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W.VAN ASSCHE,
eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

E.VAN VYVE.

F.LEPAGE.