

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 4e oktober 1985 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de erkenning en de subsidieregeling van projecten en organisaties inzake het Nederlandstalig ontwikkelingswerk voor volwassenen en specifieke subsidieregeling voor bijzondere doelgroepen en problemen in het kader van het Nederlandstalig sociaal-cultureel vormings- en ontwikkelingswerk", heeft de 9e oktober 1985 het volgend advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Executieve op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Vlaamse Raad krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Executieve niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Executieve in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Binnen de korte termijn die hem werd toegemeten, is het de Raad van State niet mogelijk geweest het voor advies overgelegd ontwerp met de vereiste grondigheid te onderzoeken, daar het een uitgebreid ontwerp betreft waaromtrent ook de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling in zijn desbetreffend advies heeft gemeend er te moeten op wijzen : "dat nog meer inspanningen dienen gedaan om het taalgebruik naar de regels van grammatica en syntaxis te hanteren maar ook om de verstaanbaarheid voor niet-ingewijden te vergroten".

.../...

De Raad van State kan, meer bepaald, niet de wettigheid garanderen van ieder van de bepalingen van het ontwerp.

2. In het ontwerp werden, naast echte uitvoeringsbepalingen van het decreet van 27 juni 1985, ook bepalingen opgenomen die ofwel een overname van of een verwijzing naar de voorschriften van het decreet zijn, ofwel de interne werking van het bestuur betreffen zonder enig normatief karakter te hebben.

Het overnemen van een voorschrift van een decreet in een uitvoeringsbesluit is juridisch overbodig. Bovendien is het een misleidend en gevaarlijk procédé : incorrecte overschrijving kan tot incorrecte toepassing leiden en overname van een voorschrift in een besluit werkt de vergissing in de hand dat het voorschrift naderhand bij besluit zou worden gewijzigd, wat uiteraard onwettig zou zijn.

Voorbeelden van een nutteloze herhaling van of een verwijzing naar voorschriften van het decreet zijn : artikel 3, § 2, tweede lid; artikel 7, § 2, derde volzin; artikel 9; artikel 11; artikel 14, eerste lid; artikel 15, § 1; artikel 16; artikel 17, § 1; artikel 20, § 1, inleidende zin en punt 1; artikel 22; artikel 27, eerste lid, tweede lid en derde lid, eerste volzin; artikel 30, § 4. En met die opsomming wordt allesbehalve aanspraak op volledigheid gemaakt.

Bepalingen die niets meer zijn dan de beschrijving van wat, ook zonder die bepalingen, de taak van de administratie is, vindt men bijvoorbeeld in artikel 3, § 1, eerste en

.../...

vierde lid, en in artikel 7, § 1, eerste en laatste volzin. Tenware het de bedoeling zou zijn aan de daarin vermelde Leidende Ambtenaar - functie die overigens in het ontwerp niet wordt gedefinieerd - een eigen beslissingsrecht toe te kennen, wat blijkbaar echter niet het geval is.

Voor zover het de bedoeling zou geweest zijn in het ontwerp een zo volledig mogelijke beschrijving te geven van de gehele erkennings- en subsidiëringsregeling, moet er worden op gewezen dat niet een uitvoeringsbesluit van het decreet het daartoe geëigende instrument is, maar wel een circulaire of een handleiding.

3. Wat betreft de inrichting van het ontwerp, moet op het volgende worden gewezen.

3.1. Wanneer een ontwerp in hoofdstukken wordt ingedeeld, moeten alle artikelen in die indeling worden opgenomen. Men brenge derhalve artikel 1 onder in hoofdstuk I.

3.2. De voorschriften van "Hoofdstuk II : Werking" hebben evenzeer als die van hoofdstuk I betrekking op de erkenning. Zij zijn er enkel hierdoor van te onderscheiden dat zij inzonderheid betrekking hebben op de activiteiten welke de organisaties ontwikkelen om erkend te worden, terwijl de voorschriften van hoofdstuk I meer algemene erkenningsvoorwaarden tot voorwerp hebben. Het verdient derhalve geen aanbeveling een hoofdstuk "Werkking" tegenover een hoofdstuk "Erkenning" te plaatsen. Ofwel brenge men de voorschriften van de twee hoofdstukken samen onder in één enkel hoofdstuk "Erkenning", dat dan eventueel verder kan worden onderverdeeld, ofwel specifiëre men in de opschriften van de twee hoofdstukken om welke erkenningsvoorschriften het gaat.

3.3. Het is gebruikelijk indelingen van hoofdstukken als afdeling 1, 2, enz. aan te duiden, indelingen die dan verder kunnen worden onderverdeeld in onderafdeling 1, 2, enz.

3.4. Men neme bij het rangschikken van de voorschriften, in de mate van het mogelijke, de volgorde van het decreet in acht. Zo plaatse men, bijvoorbeeld, de voorschriften betreffende de projecten vóór die betreffende de organisaties.

3.5. Wanneer een artikel in paragrafen wordt ingedeeld, moet die indeling de gehele tekst omvatten.

Opsommingen na een inleidende zin, nummere men als 1°, 2°, 3°, enz. (en niet als 1., 2., 3., enz.), die verder kunnen worden onderverdeeld in a), b), c), enz. Men vermijde indelingen enkel met een streepje aan te duiden (zie bv. artikel 4).

4. Wanneer het gaat om de erkenning, de verlenging van de erkenning of de opheffing van de erkenning van een project of een organisatie in Brussel-Hoofdstad, moet luidens artikel 20 van het decreet de Gemeenschapsminister benevens of in plaats van - de tekst is niet duidelijk op dit punt - het advies van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling, het advies van de Nederlandse Commissie voor de Cultuur van de Brusselse Agglomeratie inwinnen.

Dat voorschrift werd in artikel 5 van het ontwerp uit het oog verloren.

Uit artikel 20 van het decreet vloeit logischerwijze ook voort dat, indien men oordeelt ook de beslissingen van de Gemeenschapsminister in verband met de erkenningen aan de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling te moeten meedelen, de Nederlandse Commissie voor de Cultuur van de Brusselse Agglomeratie op dezelfde manier moet worden ingelicht wanneer het om projecten of organisaties in Brussel-Hoofdstad gaat.

De artikelen 3, § 2, en 7, § 2, van het ontwerp vergen aanpassing in die zin.

Een soortgelijke opmerking moet bij de diverse bepalingen van artikel 13 worden gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Opschrift.

Als men een volledig parallellisme beoogt met het opschrift van het decreet van 27 juni 1985 waarvan het ontwerp de uitvoering is, dienen de woorden "de erkenning en" te worden geschrapt. Zoniet moeten zij worden herhaald vóór de woorden "specifieke subsidieregeling".

Zoals de Raad van State er heeft op gewezen in zijn advies over het ontwerp dat het reeds vermelde decreet van 27 juni 1985 is geworden, zou een korter en meer hanteerbaar opschrift moeten worden bedacht.

Aanhef.

Daar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet de directe rechtsgrond van het ontwerp vormt, moet de eerste aanhefverwijzing wegvallen.

Na de verwijzing naar het advies van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling dient een verwijzing te worden opgenomen naar het akkoord van de Gemeenschapsminister bevoegd voor Financiën en Begroting inzake gemeenschapsaangelegenheden, met de vermelding van de datum van dat akkoord.

De verwijzing naar het advies van de Raad van State moet op de laatste plaats komen, onmiddellijk vóór de voordrachtformule.

.../...

Artikel 1.

Met het oog op de rechtszekerheid dienen in het uitvoeringsbesluit de begrippen van het decreet met dezelfde termen en zoveel mogelijk in dezelfde volgorde te worden gehanteerd. Men schrijve derhalve : "De Gemeenschapsminister ... erkent projecten en organisaties voor ontwikkelingswerk voor volwassenen en projecten en organisaties voor vormings- en ontwikkelingswerk voor bijzondere doelgroepen of problemen nadat ...".

In het tweede lid schrijve men : "... in de artikelen 5 tot 12 van het decreet van 27 juni 1985 houdende ...". Men vermijde te spreken van "het in (de) aanhef vermelde decreet" (zoals bv. gebeurt in de artikelen 20, § 3, en 23), daar in de meeste niet-officiële publicaties de aanhef doorgaans niet wordt opgenomen.

Artikel 2.

In paragraaf 1 (lees : 1°) schrijve men : "... en de samenstelling van de in functie zijnde raad van bestuur ..." en schrappe men de zinsnede "... , om te bewijzen dat de betrokken organisatie ... van het decreet van 27 juni 1985". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 6, § 1.

De redactie van paragraaf 2 (lees : 2°) moet derwijze worden omgewerkt dat de onderverdelingen ervan grammaticaal aansluiten bij de inleidende zin, wat thans voor de onderverdelingen 3, 4 en 5 niet het geval is.

.../...

Artikel 3.

Aangezien het verslag van de inspecteur bedoeld in paragraaf 1 niet als een beslissing kan worden beschouwd, is het juister te stellen dat de betrokken organisatie desaan- gaande "opmerkingen" kan maken, eerder dan een "bezwaarschrift" in te dienen.

Artikel 4.

Uit de tekst van paragraaf 2 blijkt niet voldoende duidelijk wat onder de niet-uitbetaling moet worden verstaan (loutere opschorting van betaling of rechtsverval), noch in welke gevallen precies de sanctie zou worden toegepast. De voorschriften van artikel 16, § 2, van het decreet zullen daar- bij moeten worden geëerbiedigd.

In fine van paragraaf 2 leze men : "... in het decreet en in dit besluit".

Artikel 5.

Deze bepaling wekt de indruk dat een ambtenaar over een soort voorafgaand beslissingsrecht zou beschikken, wat in strijd zou zijn met het decreet vermits alleen de Gemeenschaps- minister bevoegd is om een erkenning op te heffen.

Ook zouden de datums van het eerste en het tweede lid beter op elkaar moeten worden afgestemd, ten einde aan de be- trokken organisatie in elke hypothese een volledige termijn van vijftien dagen te garanderen om haar opmerkingen te doen kennen.

.../...

Artikel 6.

In paragraaf 4 (lees : 4°) schrijve ~~men~~ "de v.z.w. die het project indient" in plaats van "het project". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 7, §§ 1 en 2.

Hoofdstuk II.

Men vulle het opschrift boven artikel 9 aan als volgt :
"... ontwikkelingswerk voor volwassenen".

Artikel 11.

Voor zover die bepaling niet zou worden geschrapt ingevolge de hiervoren geformuleerde algemene opmerking 2, moet worden opgemerkt dat zij niet in overeenstemming is met de definitie opgenomen in artikel 3, 3°, van het decreet, vermits zij het begrip "educatieve activiteiten" verruimt.

Artikelen 12 en 13.

De Raad van State heeft, binnen de hem toegemeten tijd, geen voldoende uitsluitsel kunnen bekomen omtrent de precieze draagwijdte van de diverse bepalingen van deze artikelen en heeft a fortiori de wettigheid ervan niet kunnen nagaan.

Artikel 16.

Paragraaf 1 is niets meer dan een parafrase van artikel 11 van het decreet, met deze verwarringstichtende bij-

komstigheid dat een term wordt gebruikt (nl. overkoepelende organisatie) die niet in het decreet voorkomt. De bepaling dient derhalve te worden geschrapt.

Hoofdstuk III.

Daar weddetoelagen ook subsidies zijn, kan het opschrift van dit hoofdstuk beter luiden : "Hoofdstuk ... : Toekenning en uitkering van de subsidies".

Artikel 20.

Paragraaf 3 geeft aan de Gemeenschapsminister opdracht om de vaste subsidiebedragen vermeld in artikel 16, § 1, en in artikel 17, §§ 2 en 3, van het decreet aan te passen aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen, daarbij de in het decreet vermelde bedragen koppeland aan het indexcijfer van 1 december 1975.

Die regeling valt niet te rijmen met de voorschriften van het decreet, vermits die voorschriften weliswaar voorzien in de mogelijkheid van een aanpassing van de in het decreet vermelde vaste bedragen aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen doch zij die taak opdragen aan de Executieve, en het bovendien om bedragen gaat die zijn vastgesteld in een decreet waaraan pas met ingang van 1 januari 1985 uitwerking is gegeven zodat - bij ontstentenis van enige andersluidende bepaling - mag worden verondersteld dat men onder de vermelde vaste bedragen de reële bedragen op 1 januari 1985 moet verstaan.

Artikel 25.

De schikking of - wat nog duidelijker zou zijn - de tekst van artikel 25 moet zo worden aangepast, dat er uit blijkt of het laatste lid van littera A enkel geldt voor de personeelsleden die moeten voldoen aan punt A, 3, dan wel voor alle personeelsleden met een educatieve functie bedoeld onder A.

De indeling in A en B kan vervallen. Zoniet vervangen men ze door een indeling in drie paragrafen (§ 1, § 2, § 3) die het gehele artikel zou omvatten.

Artikel 30.

De inleidende zin van paragraaf 1 stelle men beter als volgt : "De personeelstoelage (of : De toelage voor personeel) wordt alleen maar toegekend indien ...".

De in paragraaf 1 onder d) opgenomen bepaling hoort niet thuis in de opsomming aangekondigd door de inleidende zin. Zij dient als een autonoom tweede lid (m.a.w. niet voorafgegaan door een letter of een cijfer) in paragraaf 1 een plaats in te nemen.

De in paragraaf 3 voorkomende bepaling : "De Gemeenschapsminister notificeert de begrotingsposten" is de Raad van State niet duidelijk. Wellicht bedoelt men - en men zou het dan ook explicieter moeten zeggen - dat de Gemeenschapsminister de door hem met het oog op subsidiëring goedgekeurde begrotingsposten notificeert.

.../...

Artikelen 31 en 32.

Men schrappe in artikel 31, § 1, de woorden "hierna decreet van 4 juli 1975 genoemd" en spreke verder in de artikelen 31 en 32 telkens van "het voornoemde decreet van 4 juli 1975".

De begindatum van de termijn bedoeld in artikel 31, § 2, wordt op gebrekkige manier bepaald. De verwijzing naar de bekendmaking van het decreet heeft uiteraard geen zin, en de verwijzing naar de bekendmaking van "uitvoeringsbesluiten" schept onzekerheid, omdat die formule impliceert dat er meerdere uitvoeringsbesluiten zullen worden genomen - wat wellicht niet de bedoeling is - en zulks bij ieder besluit de vraag zou doen rijzen of dat besluit wel degelijk het laatste is, m.a.w. datgene dat de termijn van artikel 34, § 2, doet ingaan. Men dient derhalve te schrijven : "... , ten laatste drie maand na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het onderhavig besluit".

Artikelen 37 en 38.

Daar de strekking van deze bepalingen duidelijk te onderscheiden is van die van de voorafgaande artikelen brenge men ze samen in een apart "Hoofdstuk ... : Overgangs- en slotbepalingen".

De inleidende zin van artikel 37 is overbodig.

Voor de overgangsbepalingen vervat in de paragrafen 1 en 2 van artikel 37 is er geen voldoende rechtsgrond aanwezig, vermits artikel 18 van het decreet van 27 juni 1985 waarop het

gehele ontwerp steunt, de Executieve enkel machtigt om "bij wijze van overgang, van de in (dat) decreet gestelde data voor de procedure van erkenning en subsidiëring af (te) wijken tijdens het jaar 1985". Voorschriften die bepaalde organisaties of bepaalde projecten zonder meer van de erkenning en de subsidiëring uitsluiten, kunnen niet in die beperkte bevoegdheid worden ingepast en dienen derhalve te worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	
	F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.