CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
-3-07-1989
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 juni 1989 door de Gemeenschapsminister van Vorming, Culturele Animatie en Media - Executieve van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende dringende maatregelen inzake onderwijs", heeft op 16 juni 1989 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies werd toegemeten, dient de Raad van State zich ertoe te bepalen volgende opmerkingen te maken.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp van decreet bevat een aantal bepalingen welke vooral in het vooruitzicht van het schooljaar 1989-1990, dringend moeten vastgesteld worden voor het onderwijs in de Duitstalige Gemeenschap.

Het betreft in hoofdzaak de wijziging van de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens en van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, de vaststelling voor het schooljaar 1989-1990 van het aantal uren/leerkracht in het secundair onderwijs met volledig leerplan van type I en type II, de machtiging van de Executieve om voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs, enerzijds de reaffectatie van de bij ontstentenis van betrekking ter beschikking gestelde personeelsleden, anderzijds de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen te regelen, de verdaging, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, van de vaststelling van een eenvormig statuut voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs en tenslotte de vaststelling van de afwijkingen in uren/leerkracht die aan instellingen voor buitengewoon onderwijs kunnen toegestaan worden.

2. Luidens artikel 59ter, § 2, 3°, van de Grondwet regelt de Raad van de Duitstalige Gemeenschap bij decreet "het onderwijs, binnen de grenzen bepaald door artikel 59bis, § 2, 2°".

/

De in artikel 59ter gebruikte techniek van regeling door verwijzing, doet de vraag rijzen of de uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid die door de recente wijziging van artikel 59bis van de Grondwet (1), aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap is toegekend, ook geldt voor de Duitstalige Gemeenschap.

In de loop van de parlementaire bespreking van het nieuwe artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet is zowel door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen (N) als door de Minister van Onderwijs (F) beklemtoond dat "een uitbreiding van de bevoegdheid van de Franse en Vlaamse Gemeenschap inzake onderwijs ... een uitbreiding van de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap in diezelfde materie impliceert (Gedr. St., Kamer van Volksv., B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, blz. 23 en 25).

Die stelling wordt bevestigd in de verklarende nota bij het voorstel van de Regering tot herziening van artikel 59ter van de Grondwet, waarin wordt gesteld wat volgt :

> "Voorzover in artikel 59ter van de Grondwet verwezen wordt naar artikel 59bis van de Grondwet werd de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap reeds uitgebreid. Dit geldt met name voor de bevoegdheid inzake onderwijs, binnen de grenzen van artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet"

en herhaald dat

> "Aangezien het statuut van de Duitstalige Gemeenschap, door de techniek van verwijzing, in grote mate geënt is op dat van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, werd haar bevoegdheid automatisch reeds

.../...

---

(1) Bepaling van 15 juli 1988, B.S. 19 juli 1988.

aanzienlijk verruimd. Dit geldt onder meer inzake het onderwijs : met uitzondering van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimum-voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en de pensioenregeling, is de Duitstalige Gemeenschap thans - vanaf 1 januari 1989 - bevoegd inzake onderwijs" (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1988-1989, nr. 10/59t-778/1, blz. 1, 4 en 71).

Artikel 59ter, § 2, 3° is dan ook voor herziening vatbaar verklaard (zie Gedr. St., Senaat, 1988-1989, nr. 100-21/1).

Uit wat voorafgaat mag dan ook worden geconcludeerd dat de Duitstalige Gemeenschap in onderwijszaken dezelfde bevoegdheden heeft als de Vlaamse en de Franse Gemeenschap.

3. De artikelen 2 en 3 wijzigen de regeling van de homologatie van de diploma's en getuigschriften.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met deze bepalingen enkel een verduidelijking wordt beoogd van de regeling die door artikel 16 van de wet van 1 augustus 1988 houdende dringende maatregelen ter zake van onderwijs werd vastgesteld. Zij raken als zodanig niet aan de minimumvereisten die voor de afgifte van de diploma's in acht moeten worden genomen en kunnen dan ook door de decreetgever vastgesteld worden (zie Gedr. St., Kamer van Volksv., B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, blz. 28).

4. Inhoudelijk verschijnt het ontwerp als de wijziging voor de Duitstalige Gemeenschap, van een aantal door de nationale overheid vastgestelde onderwijsregelingen.

Vormelijk worden om dat doel te bereiken verschillende methodes gebruikt. Ofwel worden in de bestaande wetteksten bepaalde artikelen geheel of gedeeltelijk gewijzigd of vervangen (zie de artikelen 1, 2, 9 en 24 tot 29), ofwel worden bestaande bepalingen aangevuld (zie artikel 23) ofwel wordt een autonome regeling voor een materie vastgelegd (zie de artikelen 3 tot 8 en 10 tot 22).

Het spreekt vanzelf dat vanuit wetgevingstechnisch standpunt deze laatste methode veruit de voorkeur verdient.

Het redigeren van een aantal bepalingen in de vorm van formele wijzigingen van bestaande wetteksten lijkt daarentegen minder aangewezen, zeker in een materie die sinds de grondwetsherziening van 15 juli 1988 voor het ruimste deel tot de bevoegdheid van drie onderscheiden decretale wetgevers behoort. Wanneer immers drie decreetgevers, ieder voor zijn gebied, deze techniek gebruiken om eenzelfde wetsbepaling te wijzigen, wordt die bepaling indien niet onleesbaar, toch minstens moeilijk te hanteren.

Voor de Duitstalige decreetgever rijst bijkomend het probleem dat een authentieke Nederlandse en Franse wetsbepaling slechts voor enkele woorden of zinsdelen door een authentieke Duitse tekst gewijzigd wordt.

In zoverre het om praktische redenen niet doenbaar is om voor alle in het ontwerp behandelde materies thans reeds een autonome regeling voor de Duitstalige Gemeenschap uit te werken, lijkt het aangewezen de wijzigende bepalingen in een apart hoofdstuk of in een aparte afdeling van de te wijzigen wet samen te brengen of minstens

de wijzigingen te redigeren als aanvullende bepalingen, die, in afwijking van de nationale wetgeving, een bijzondere regeling voor de Duitstalige Gemeenschap vaststellen.

De hierna volgende bijzondere opmerkingen moeten dan ook met dit voorbehoud gelezen worden.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Indieningsbesluit.

De bekrachtigingsformule dient te worden vervangen door het indieningsbesluit dat luidt als volgt :

"De Executieve van de Duitstalige Gemeenschap,

Op de voordracht van de Gemeenschapsminister van Vorming, Culturele Animatie en Media,

Na beraadslaging,

Besluit :

De Gemeenschapsminister van Vorming, Culturele Animatie en Media wordt ermee belast in haar naam bij de Raad van de Duitstalige Gemeenschap het ontwerp van decreet in te dienen waarvan de tekst volgt :".

.../...

Hoofdstukken I en II.

Het eerste zinsdeel van artikel 1 en de artikelen 2 en 3 van het ontwerp wijzigen de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens en moeten gegroepeerd worden.

Het tweede zinsdeel van artikel 1 wijzigt de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs.

Om redenen van wetgevingstechniek verdient het dan ook aanbeveling de wijzigingen aan elk van die wetten in onderscheiden hoofdstukken op te nemen. De opschriften van de hoofdstukken I en II dienen dan op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

Artikel 1.

Dit artikel vervangt in de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 en in de wet van 7 juli 1970 de woorden "examencommissie(s) van de Staat" door "examencommissie(s) van de Duitstalige Gemeenschap".

In artikel 1bis, 1°, van de gecoördineerde wetten en in artikel 10, § 2, b en c, van de wet van 7 juli 1970 is sprake van "de door de Koning ingestelde examencommissie" of van "de door de Koning samengestelde examencomissie".

Ook die vermeldingen dienen aan de nieuwe bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs te worden aangepast.

Onder dit voorbehoud en onverminderd de suggesties gedaan in punt 4 van de algemene opmerkingen, wordt voorgesteld artikel 1 te splitsen in twee afzonderlijke bepalingen te redigeren als volgt :

"Artikel 1. In de wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, gecoördineerd op 31 december 1949 en gewijzigd bij de wetten van 8 juni 1964, 31 juli 1975, 1 augustus 1985 en 1 augustus 1988, worden de woorden "de door de Koning ingestelde examencommissie", "examencommissie van de Staat" en "examencommissies van de Staat" telkens vervangen door respectievelijk de woorden "de door de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap ingestelde examencommissie", "examencommissie van de Duitstalige Gemeenschap" en "examencommissies van de Duitstalige Gemeenschap".

Art. (4). § 1. In artikel 5bis, § 2, van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs worden de woorden "De Koning kan examencommissies van de Staat oprichten" vervangen door de woorden "De Executieve kan examencommissies van de Duitstalige Gemeenschap oprichten".

§ 2. In artikel 10, § 2, b en c van dezelfde wet worden de woorden "door een examencommissie ingesteld door de Koning" en "door de Koning samengestelde examencommissie" respectievelijk vervangen door "door een examencommissie ingesteld door de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap" en "door een door de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap samengestelde examencommissie"."

.../...

Het artikel (4) moet in het nieuwe hoofdstuk II houdende wijziging van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs worden opgenomen; de artikelen 4 en volgende van het ontwerp-decreet moeten in dat geval vernummerd worden.

Artikel 2.

Met het oog op de leesbaarheid van de bepaling wordt voorgesteld artikel 2 te redigeren als een aanvullende bepaling van artikel 10, § 3, van de gecoördineerde wetten van 31 december 1949.

Mede gelet op de terugwerking van die bepaling tot 1 september 1987 wordt volgend tekstvoorstel in overweging gegeven :

"Art. 2. Artikel 10, § 3, van dezelfde wet gewijzigd bij de wetten van 1 augustus 1985 en 1 augustus 1988, wordt aangevuld met de volgende bepaling :

"Voor de in het eerste lid bedoelde homologatie van het getuigschrift van hoger secundair onderwijs dient het bewijs te worden voorgelegd dat ten laatste op het einde van het zesde leerjaar van het algemeen, technisch of kunstsecundair onderwijs of op het einde van het zevende leerjaar van het beroepssecundair onderwijs, het gehomologeerd getuigschrift van lager secundair onderwijs of een door een examencommissie van de Staat of van een Gemeenschap uitgereikt getuigschrift van lager secundair onderwijs werd bekomen".

.../...

Artikel 3.

De bepaling van artikel 3 dient bij voorkeur als een artikel 10bis te worden ingevoegd in de gecoördineerde wetten van 31 december 1949.

Voorgesteld wordt de bepaling te redigeren als volgt :

"Art. 3. In dezelfde wetten wordt een artikel 10bis ingevoegd luidend als volgt :

"In afwijking van het bepaalde in artikel 10, § 3, kunnen de leerlingen die ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 4.

Men vulle dit artikel, dat artikel 5 wordt, aan als volgt :

"Art. 5. Dit hoofdstuk is van toepassing op het door de Duitstalige Gemeenschap ingericht of gesubsidieerd secundair onderwijs van type I met volledig leerplan ...".

Artikel 5.

In paragraaf 5 is sprake van het zevende leerjaar van het secundair beroepsonderwijs "ingericht vanaf 1 september 1987".

.../...

Indien met de aangehaalde woorden enkel wordt aangegeven dat sinds 1 september 1987 het getuigschrift van het zevende leerjaar van het beroepssecundair onderwijs kan gehomologeerd worden, voegen zij niets toe aan de bestaande nationale wetgeving en kunnen zij als overbodig geschrapt worden.

Die opmerking geldt ook voor artikel 15, § 5, van het ontwerp.

Artikel 7.

In paragraaf 2 schrijve men : "de in artikel 6, §§ 2 tot 4, bedoelde berekeningen".

Artikel 8.

Tenzij het de bedoeling is de toepassing van eventuele latere wijzigingen van artikel 3, § 2, van de wet van 29 mei 1959 uit te sluiten, dienen in a), 1°, de woorden "ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 411 van 25 april 1986" te worden geschrapt.

Die opmerking geldt ook voor artikel 18, a), 1°, van het ontwerp.

Artikel 9.

Men schrijve de inleidende zin als volgt :

"Artikel 8, § 2, 2° en 3°, van het koninklijk besluit nr. 438 van 11 augustus 1986 tot vastlegging van het aantal uren/leerkracht voor het secundair onderwijs

.../...

van het type I met volledig leerplan voor het schooljaar 1986-1987, gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 539 van 31 maart 1987 en bij de wet van 1 augustus 1988, wordt vervangen door de volgende bepalingen :".

Artikel 10.

Men schrijve : "... worden aangewend voor de cursussen ...".

Artikel 12.

Overeenkomstig artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het de decreetgever niet toe bepaalde opdrachten te geven aan een lid van de Executieve.

De woorden "De Minister bevoegd voor de vorming" dienen daarom te worden vervangen door "De Executieve".

Die opmerking geldt ook voor artikel 21 van het ontwerp.

Artikel 14.

In het eerste lid schrijve men : "... op het door de Duitstalige Gemeenschap ingericht of gesubsidieerd secundair onderwijs ...".

Artikel 16.

In paragraaf 2 corrigere men : "... 30 maart 1982".

Artikel 17.

In paragraaf 2 schrijve men : "... het resultaat van de in artikel 15, §§ 2 tot 4, bedoelde berekeningen ...".

Artikel 19.

De indeling in streepjes dient te vervallen. Men schrijve dus : "... behalve voor de cursussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer en de oprichting of afschaffing van onderwijsinrichtingen".

In a) verbetere men : "25 augustus 1963".

Hoofdstuk V.

Het opschrift worde beter gesteld als volgt :

"Hoofdstuk V.- Wijziging van de wet van 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, het middelbaar, het normaal-, het technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs".

Artikel 23.

De inleidende zin dient te worden aangevuld als volgt :

"Artikel 22 van de wet van 11 juli 1973 houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, het middelbaar, het normaal-, het technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1988, wordt vervangen door de volgende bepaling :

... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 24.

In de inleidende zin voege men na de woorden "ingevoegd bij de wet van 10 december 1974" de woorden "en gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1988" in.

Artikel 25.

Men schrijve : "... worden de woorden "1 september 1989" vervangen door ...".

Artikel 26.

In de inleidende zin schrijve men : "... buitengewoon onderwijs, gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 463 van 25 september 1986, wordt ...".

Duidelijkheidshalve schrijve men in de nieuwe bepaling van paragraaf 2 : "... van het totale aantal lesuren dat vorig schooljaar aan ieder onderwijsnet werd toegekend".

Artikelen 27 en 28.

In artikel 27 voege men na het woord "semi-internaten" de woorden "gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 463 van 25 september 1986" in.

Artikel 28 dient op dezelfde wijze te worden aangevuld.

Artikel 29.

Men vulle deze bepaling aan als volgt :

"... buitengewoon onderwijs en de tehuizen van het Rijk de ambten worden bepaald van het paramedisch personeel en van het personeel, toegekend in het kader van het internaat, gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 463 van 25 september 1986, worden de woorden ...".

Artikel 30.

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp werken terug tot een datum waarop de Raad van de Duitstalige Gemeenschap ter zake van onderwijs niet in een zelfde mate bevoegd was als sinds de inwerkingtreding van het op 15 juli 1988 herziene artikel 59bis, § 2, van de Grondwet.

De retroactieve werking van die bepalingen heeft dus tot gevolg dat de Raad van de Duitstalige Gemeenschap regelend optreedt voor een tijdvak waarin hij voor de geregelde materie zonder bevoegdheid was.

Volgens een vaste rechtspraak kan de wetgever, in dit geval de decreetgever, afwijken van de norm dat een regel alleen voor de toekomst hoort te gelden. Die norm is voor de wetgever niet meer dan een richtlijn (Cass. 18 januari 1924, Pas. 1924, I, 144); enkel de terugwerking van strafwetten wordt door artikel 7 van het Europees verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden uitgesloten.

Uit die rechtspraak volgt dat de appreciatie van de werking in de tijd van de beoogde regel en de uitdrukking ervan, de retroactiviteit van de strafwet uitgezonderd, zaak zijn van de wetgever die de regel vaststelt. Dat blijft zo, ook wanneer inmiddels de wetgevende bevoegdheid is herverdeeld. Zulks is het meest met de nieuwe bevoegdheidsregel en met de eis van de continuïteit in de uitoefening van de staatsbevoegdheid in overeenstemming.

Wat het bevoegdheidsaspect betreft, is derhalve zonder ernstig bezwaar dat de bepalingen van de artikelen 2 en 3 terugwerken tot een periode waarin de Raad van de Duitstalige Gemeenschap geen of slechts een gedeeltelijke bevoegdheid had.

Wat de gegrondheid van de terugwerking betreft, blijkt uit de memorie van toelichting dat het de bedoeling

is een einde te stellen aan een mogelijk verkeerde interpretatie van artikel 16 van de wet van 1 augustus 1988 houdende dringende maatregelen ter zake van onderwijs en daaruit de gevolgen te trekken wat de homologatie van de getuigschriften betreft. Er lijkt niet in inmiddels verkregen toestanden te worden ingegrepen.

De Raad van de Duitstalige Gemeenschap zal oordelen of die verantwoording de voorgestelde terugwerking ten gronde aanvaardbaar maakt.

+

Het afkondigingsformulier dat volgt op artikel 26, dient te worden weggelaten vermits het hier om een ontwerp-decreet gaat en niet om een decreet dat reeds werd aangenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	staatsraad - voorzitter,
de Heer Mevrouw	: J. VERMEIRE, : S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS. W. DEROOVER.