

- 5-12-1989

*Vande meulebroeke*KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 9 augustus 1989 door de Gemeenschapsminister van Vorming, Culturele Animatie en Media van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "über die Ständige Aus- und Weiterbildung des Mittelstands", heeft op 17 oktober 1989 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens de memorie van toelichting wordt met het voorontwerp van decreet beoogd het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 betreffende de voortdurende vorming in de middenstand, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, "aan de gegevens van de Staatshervorming ... aan te passen" en inzonderheid "aan dit besluit de vorm van een ... decreet te geven".

1.1. Met betrekking tot de rechtsgrond van het voornoemde koninklijk besluit heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State volgende opmerking gemaakt :

"Omdat de desbetreffende reglementering steeds is opgevat als een toelageregeling, is aanvaard dat de Koning de macht heeft om, wanneer in de begroting daartoe de nodige kredieten zijn uitgetrokken, de beroepsopleiding en beroepsvolmaking van de middenstand te organiseren. Verscheidene bepalingen zijn maar als wettig te aanvaarden omdat zij voorwaarden vormen waaronder op de bedoelde toelagen aanspraak kan worden gemaakt.

Voorts dient te worden opgemerkt dat, gebonden aan de budgettaire voorzieningen, zodanige toelageregeling mede door het beginsel van de eenjarigheid gehouden is, met als gevolg dat de regeling niet dezelfde waarborgen van vastheid biedt als die welke bij of krachtens de wet is genomen" (B.S. 11 november 1976, p. 14.459).

De Executieve gaat er dan ook terecht van uit dat de regeling inzake de voortdurende vorming in de middenstand beter in een decreet dan in een besluit wordt opgenomen.

1.2. Krachtens artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap gelezen in samenhang met artikel 4, 16°, van de

bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is de Duitstalige Gemeenschap bevoegd om, voor het grondgebied bepaald in artikel 3 van voornoemde wet van 31 december 1983, "de beroepsomscholing en -bijscholing" te regelen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat die bevoegdheid onder meer betrekking heeft op "de centra voor voortdurende vorming van de middenstand, de cursussen voor basisopleiding, voor voortgezette opleiding en voor omscholing, in het bijzonder het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 betreffende de voortdurende vorming van de middenstand en zijn toepassingsbesluiten" (Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 1, p. 9).

Aangezien de bepalingen van het ontwerp grotendeels - vaak woordelijk - overeenstemmen met die van het meergenoemd koninklijk besluit van 4 oktober 1976, doen zich, wat de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap betreft, dan ook weinig moeilijkheden voor.

Zoals blijkt uit het advies van de Raad van State over een voorontwerp van wet "op het leerlingwezen voor beroepen uitgeoefend door arbeiders in loondienst" (advies L. 15.040/1 van 23 februari 1983 - Parl. St., Kamer, 1982-1983, nr. 644/1, p. 14), strekt de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake de beroepsopleiding in de middenstand zich eveneens uit tot de organisatie van het leerlingwezen in de middenstandssektor, en moet er ter zake alleen voorbehoud worden gemaakt wat de civielrechtelijke aspecten van de leerovereenkomst betreft, welke tot de bevoegdheid van de nationale overheid zijn blijven behoren.

Wat het voorliggende ontwerp-decreet betreft blijkt dat voorbehoud inzonderheid te moeten gelden t.a.v. de bepaling van artikel 7, § 6, 4°, luidens welke de Executieve "de bepalingen betreffende de inhoud en de vorm van de leerovereenkomst" vaststelt.

2. Ook wat de "structuur van de voortdurende vorming" betreft (hoofdstuk III - artikelen 14 tot 29), blijken de stellers van het ontwerp zich in belangrijke mate te hebben laten inspireren door wat ter zake is bepaald in titel IV van het koninklijk besluit van 4 oktober 1976.

Niet alleen wordt immers in het ontwerp de voortdurende vorming opgedragen aan een "Instituut voor voortdurende vorming van de Middenstand" en aan "centra voor voortdurende vorming van de Middenstand", waarvan de taken een sterke gelijkenis vertonen met die van de gelijknamige instellingen, bedoeld in het koninklijk besluit van 4 oktober 1976, maar bovendien bepaalt het ontwerp-decreet, net zoals dat koninklijk besluit, dat het bedoelde Instituut en de centra zullen worden opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk (artikelen 15 en 21) en dat ze door de Executieve zullen worden erkend en gesubsidieerd (artikel 14).

2.1. Dat in de nationale regeling het beleid inzake de permanente vorming in de middenstand voor een belangrijk deel werd toevertrouwd aan gesubsidieerde privaatrechtelijke instellingen, blijkt voornamelijk hierin zijn verklaring te moeten vinden dat, zoals hiervoren reeds werd vermeld, de rechtsgrond voor die nationale regeling uitsluitend bestond uit een artikel van de begrotingswet dat voorzag in de mogelijkheid om voor die permanente vorming toelagen te verlenen.

Aangezien met het ontwerp-decreet precies wordt beoogd de tekortkomingen van de nationale regeling te verhelpen en, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, te voorzien in een deugdelijker juridische basis voor de permanente middenstandsvorming, is er uiteraard geen grond om, inzake de "structuur" van die vorming, de weinig bevredigende techniek van het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 over te nemen, die erop neerkomt een opdracht van openbaar belang via een toelageregeling te laten uitvoeren door privaatrechtelijke instellingen.

2.2. Overigens blijken een aantal bepalingen van het ontwerp, eensdeels, niet bestaanbaar te kunnen worden geacht met de beginselen van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend en, anderdeels, evenmin toelaatbaar te kunnen worden geacht als voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring.

Bedoeld worden inzonderheid :

- de bepaling van artikel 14, 1°, luidens welke aan het Instituut een monopolie inzake de voortdurende vorming van de middenstand wordt verleend : de Executieve zou immers slechts één Instituut mogen erkennen en subsidiëren;
- de artikelen 16 en 22 waarin op gedetailleerde wijze het sociaal doel van respectievelijk het Instituut en de centra voor voortdurende vorming wordt bepaald;

.../...

- de artikelen 17 en 23 waarin voorwaarden worden bepaald om lid te worden van de bedoelde V.Z.W.'s;
- artikel 18 dat betrekking heeft op de samenstelling en de werking van de raad van beheer van het Instituut;
- de artikelen 19 en 24 luidens welke het Instituut en de centra hun statuten ter goedkeuring moeten voorleggen aan de Executieve;
- artikel 20 luidens hetwelk de Executieve de "dienstvoorschriften" voor het personeel van het Instituut goedkeurt en de voorwaarden en modaliteiten bepaalt inzake de "erkenning" van het personeel en van de directeur van het Instituut;
- artikel 26 luidens hetwelk de Executieve de voorwaarden en modaliteiten bepaalt inzake de erkenning van de centrumdirecteurs;
- artikel 29 dat bij het Instituut een "leercommissie" opricht, waarvan de Executieve de samenstelling en de werkwijze zal bepalen.

Die bepalingen van het ontwerp zijn strijdig met de beginselen van de wet van 27 juni 1921 doordat de in het ontwerp bedoelde V.Z.W.'s niet, zoals die wet het vereist, worden opgericht op vrij initiatief van de leden, doordat de leden evenmin vrij het sociaal doel, de statuten en de regelen inzake de organisatie en de werking van de vereniging vaststellen en doordat, wat het Instituut betreft, een monopolie wordt gecreëerd.

De vermelde bepalingen beperken zich anderzijds ook niet tot het vaststellen van voorwaarden inzake de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde verenigingen en tot het regelen van het toezicht op de aanwending van die toelagen, maar houden maatregelen in die dieper ingrijpen in de organisatie en de werking van de verenigingen dan redelijkerwijze in een toelageregeling kan verantwoord worden.

Dergelijke maatregelen zijn in ons recht slechts denkbaar t.a.v. door de overheid opgerichte openbare instellingen.

De taken welke het ontwerp opdraagt aan het Instituut en aan de centra voor voortdurende vorming van de middenstand zijn overigens onmiskenbaar taken van openbaar belang, die dan ook in beginsel moeten worden opgedragen aan een openbare dienst, hetzij aan de diensten van de Executieve zelf, hetzij desgewenst aan een of meer openbare instellingen waarvan de Gemeenschap, overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij decreet, de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht kan regelen.

De bepalingen van hoofdstuk III van het ontwerp betreffende "de structuur van de voortdurende vorming" en de daarmee samenhangende "financiële bepalingen" van hoofdstuk IV behoren dan ook volledig te worden omgewerkt, rekening houdend met de hiervoren geformuleerde opmerkingen.

Het verdere advies zal dan ook nog uitsluitend betrekking hebben op de overige hoofdstukken van het ontwerp.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Indieningsbesluit.

Het ontwerp behoort te worden aangevuld met een indieningsbesluit.

Artikel 1.

Dit artikel zal eventueel anders moeten worden ingevuld, rekening houdend met het gevolg dat zal worden gegeven aan de algemene opmerking 2.2.

Hetzelfde geldt voor de overige bepalingen van het ontwerp waarin sprake is van het Instituut of van de centra voor voortdurende vorming van de Middenstand.

Artikel 3.

Luidens dit artikel omvat de voortdurende vorming, naast de basisopleiding en de voortgezette opleiding, ook "de aanvullende pedagogische bijscholing".

Zoals inzonderheid blijkt uit artikel 13 van het ontwerp heeft die aanvullende pedagogische bijscholing geen betrekking op degenen tot wie zich de basisopleiding en de voortgezette opleiding richt, maar heeft zij uitsluitend tot doel "de pedagogische kennis van de ondernemingshoofden, leraars, sprekers, debatleiders ... te verbeteren ..."; ze is m.a.w. alleen gericht op degenen die met een opleidingsopdracht belast zijn.

De aanvullende pedagogische bijscholing behoort derhalve niet tot de voortdurende vorming als zodanig.

Naar analogie met wat in artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 wordt bepaald met betrekking tot de "aanvullende pedagogische volmaking", kan worden voorgesteld, in een afzonderlijk (tweede) lid van artikel 3, volgende tekst op te nemen : "Dit decreet is eveneens van toepassing op de aanvullende pedagogische volmaking (of bijscholing)".

Artikel 4.

Luidens dit artikel worden de programma's van de cursussen en van de activiteiten "erkend door de Executieve na advies van het Instituut".

Deze bepaling moet blijkbaar worden gelezen in samenhang met die van artikel 16, 2°, luidens welke het Instituut o.m. ermee belast wordt "opleidingsprogramma's uit (te) werken met het oog op hun erkenning door de Executieve".

Rekening houdend o.m. met de algemene opmerking 2.2., ware het verkieslijk te bepalen dat de bedoelde programma's "worden vastgesteld door de Executieve op voorstel van ... (het Instituut of de betrokken dienst)".

.../...

Artikel 7.

De algemene bepaling van paragraaf 4 zou logischerwijze als paragraaf 1 moeten worden opgenomen. De paragrafen 1, 2 en 3 moeten dienovereenkomstig worden ver-nummerd.

Artikel 8.

Voorgesteld wordt in paragraaf 3, 1°, duidelijkheidshalve de woorden "toelating van de kandidaten" te ver-vangen door "toelating tot de opleiding tot ondernemings-hoofd".

Artikelen 10, 11 en 12.

Luidens deze artikelen wordt de voortgezette op-leiding ingedeeld in "de bijscholing" (in de Franse versie "le perfectionnement"), eensdeels, en in "de vervolmaking" (in de Franse tekst "le recyclage"), anderdeels.

Vergelijkt men de ontworpen regeling met de ana-loge bepalingen van artikel 1, § 2, 2°, a) en b), en van artikel 14, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 4 ok-tober 1976, dan blijkt dat de Franse versie van het ontwerp weliswaar overeenstemt met de regeling van het voornoemde koninklijk besluit, maar dat in de Nederlandse (en de Duitse) versie een verwisseling van de gehanteerde termen

heeft plaatsgehad. Om ter zake iedere begripsverwarring te voorkomen dient derhalve, in de Duitse tekst en in de Nederlandse vertaling, "bijscholing" ("Fortbildung") telkens te worden vervangen door "(ver)volmaking" ("Vervollkommnung") en omgekeerd.

+

In het derde lid van artikel 12 is, in de Nederlandse vertaling, het woord "cursussen" weggefallen voor "conferenties, studiedagen ...".

Afdeling 3 van hoofdstuk II.

Rekening houdend met de hiervoren in verband met artikel 3 gemaakte opmerking, luidens welke de "aanvullende pedagogische bijscholing" niet behoort tot de voortdurende vorming als zodanig, kan het bepaalde in artikel 13 niet worden opgenomen in een afdeling van hoofdstuk II, welk hoofdstuk immers betrekking heeft op de "inhoud van de voortdurende vorming van de middenstand".

Die bepaling zou logischerwijze in een afzonderlijk hoofdstuk een plaats moeten vinden.

Artikel 34.

Het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 werd, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, gewijzigd bij de besluiten van de Executieve van 22 januari 1988 en 7 juni 1989.

Deze wijzigingen dienen in de opheffingsbepaling te worden vermeld.

.../...

Artikelen 36 tot 38.

Deze artikelen hebben betrekking op de "erkenning" van het Instituut, de centra en de leersecretarissen en strekken er inzonderheid toe het behoud van de "verworven rechten" te waarborgen voor de leersecretarissen en voor bepaalde personeelsleden die thans tewerkgesteld zijn bij het Franstalig Instituut voor voortdurende vorming van de Middenstand en bij het Centrum voor voortdurende vorming van de Middenstand te Eupen.

De ontworpen bepalingen zullen moeten worden aangepast rekening houdend met het gevolg dat zal gegeven worden aan de algemene opmerking 2.2.

Artikel 39.

Luidens dit artikel kunnen "in de overgangsfase" bepaalde cursussen door de Executieve worden erkend.

Het begrip "overgangsfase" dient nauwkeuriger te worden omschreven.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.