KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 mei 1990 door de Gemeenschapsminister van Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juli 1979 tot vaststelling van het statuut van de leden van het technisch personeel van de Rijks-psycho-medisch-sociale centra, van de gespecialiseerde Rijks-psycho-medisch-sociale centra, van de Rijksvormings-centra en van de inspectiediensten belast met het toezicht op de psycho-medisch-sociale centra, de diensten voor studie- en beroepsoriëntering en de gespecialiseerde psycho-medisch-sociale centra", heeft op 5 juli 1990 het volgend advies gegeven :

1. Zoals omstandig is uiteengezet in de aan de adviesaanvraag toegevoegde nota, strekt het ontwerp ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit van 27 juli 1979 tot vaststelling van het statuut van de leden van het technisch personeel van de Rijks-psycho-medisch-sociale centra, van de gespecialiseerde Rijks-psycho-medisch-sociale centra, van de Rijksvormingscentra en van de inspectiediensten belast met het toezicht op de psycho-medisch-sociale centra, de diensten voor studie- en beroepsoriëntering en de gespecialiseerde psycho-medisch-sociale centra.

2. Uit de parlementaire voorbereiding omtrent de herziening van artikel 17 van de Grondwet blijkt dat de psycho-medisch-sociale centra begrepen zijn in de term onderwijs. In de verklarende nota van de Regering is zulks in de volgende bewoordingen duidelijk gesteld :

> "In artikel 17, zoals in artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2, wordt de term "onderwijs" in zijn ruime betekenis begrepen en omvat hij dus ook het universitair onderwijs en de P.M.S.-centra" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100 - 1/1E, blz. 2).

Die lijn is doorgetrokken in het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs (zie onder meer de artikelen 4 en 5, § 2). In de memorie van toelichting bij dit decreet is inderdaad voor de omschrijving van het begrip "onderwijs" verwezen naar de ruime betekenis welke bij de herziening van artikel 17 van de Grondwet aan deze term werd gegeven, met uitdrukkelijke

vermelding van de psycho-medische-sociale centra (Gedr. St., Vl. R., 1988-89, nr. 161/1, blz. 2, 3, 9 en 14).

Er kan dus geen twijfel over bestaan dat de in het ontwerp bedoelde P.M.S.-centra onder de toepassing vallen van artikel 17, § 5, van de Grondwet, naar luid waarvan de inrichting, de erkenning en de subsidiëring van het onderwijs door de Gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Daaruit volgt dat ook de rechtspositieregeling van de technische personeelsleden van psycho-medisch-sociale centra - ook al gaat het zoals hier slechts om deelaspecten van die regeling zoals de tijdelijke aanstelling en de reaffectatie en wedertewerkstelling - als zaak van onderwijs, althans wat haar essentiële beschikkingen betreft, overeenkomstig artikel 17, § 5, van de Grondwet, al naar het geval, zaak is van de wetgever of de decreetgever (zie advies L. 19.896/1 van 14 juni 1990 over een ontwerp van besluit van de Executieve betreffende de rechtstoestand van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel en van het administratief personeel in het gesubsidieerd vrij onderwijs).

3. Het ontworpen besluit betreft, zoals gezegd, enkel de regeling van de tijdelijke aanstelling, de reaffectatie en de wedertewerkstelling van de technische personeelsleden van de P.M.S.-centra van de Vlaamse Gemeenschap. Het is dus, naar zijn onderwerp, van beperkte omvang.

Desalniettemin bevat het ontwerp een aantal bepalingen die ter zake kunnen worden beschouwd als "essentiële

beschikkingen" in de betekenis welke daaraan gegeven werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 17 van de Grondwet (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/1E, blz. 7).

Als zodanig kunnen worden aangemerkt de regels betreffende :

a)de invoering van de wedertewerkstelling (artikel 5 van het ontwerp);

b)de vervanging, inzonderheid met betrekking tot de wervingsambten, van het begrip ambtsanciënniteit door dienstanciënniteit - en omgekeerd - voor het bepalen van de orde van voorrang bij reaffectatie (artikelen 8 en 11 van het ontwerp);

c)de invoering van het begrip gelijkwaardige taken en de verplichting voor het te reaffecteren of weder te werk te stellen personeelslid om deze taken te aanvaarden (artikel 13 van het ontwerp);

d)de vrijstelling van de verplichting van reaffectatie onder bepaalde voorwaarden (artikel 13 van het ontwerp);

e)de toepassing van de reaffectatie en de wedertewerkstelling en dienvolgens de toekenning van het wachtgeld met inachtneming van de materiële regelen inzake de werkloosheid;

f) de combinatie van de regeling van de terbeschikkingstelling van personeelsleden wegens ontstentenis van betrekking bij toepassing, enerzijds, van de wet of het statuut en, anderzijds, van de overgangsregeling vervat in de artikelen 11 en 11bis van het koninklijk besluit nr. 467 van 1 oktober 1986 en de onderlinge voorrangsregeling welke, in geval van samenloop van beide regelingen, voor de aanwijzing van de ter beschikking te stellen personeelsleden moet worden in acht genomen (artikelen 20 en 23 tot 25 van het ontwerp).

4. In de aanhef van het ontwerp worden als rechtsgrond ingeroepen, de artikelen 11 en 11bis van het koninklijk besluit nr. 467 van 1 oktober 1986 - welke artikelen overgangsbepalingen inhouden - en artikel 7 van de wet van 1 april 1960 betreffende de psycho-medisch-sociale centra.

De Vlaamse Executieve kan voorzeker, op grond van de artikelen 11 en 11bis van het koninklijk besluit nr. 467 van 1 oktober 1986 een aantal aanvullende overgangsmaatregelen nemen, doch die maatregelen mogen noch het toepassingsgebied van die artikelen verruimen, noch ervan afwijkende regelen vaststellen, mede in acht genomen dat de desbetreffende bepalingen van wetskrachtige aard zijn.

Voor de andere in het ontwerp vervatte maatregelen zou rechtsgrond moeten worden gevonden in artikel 7 van de wet van 1 april 1960.

Die bepaling draagt aan de Koning op (thans : de Executieve) "de andere regelen" inzake het statuut van het personeel van de P.M.S.-centra van de Staat (thans : de Gemeenschap) te bepalen, doch bevat geen aanwijzing omtrent de inhoud van die regelen.

Voor het antwoord op de vraag of een zo ruime delegatie aan de Executieve bestaanbaar is met artikel 17, § 5, van de Grondwet, mag worden verwezen naar het hiervoren vermelde advies L. 19.896/1 van 14 juni 1990 en naar het advies L. 19.946/1 van 31 mei 1990 betreffende een voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs II.

Uit die adviezen volgt dat, wanneer het gaat om bepalingen welke, zoals hierboven is aangegeven, voor de regeling als essentieel kunnen worden aangemerkt, die bepalingen zaak zijn van de decreetgever en dat de aan de Executieve gegeven delegatie - conform de uitleg welke in de loop van de parlementaire herziening van artikel 17 van de Grondwet is verstrekt (Gedr. St., Senaat, BZ 1988, nr. 100 -1/2E, blz. 91) - in beginsel slechts op aanvullende regelen betrekking kan hebben.

De conclusie mag dan ook zijn dat artikel 7 van de wet van 1 april 1960 onvoldoende rechtsgrond biedt voor het vaststellen van de bovenvermelde essentiële bepalingen van dit ontwerp.

De Vlaamse Executieve zal dan moeten nagaan of de samenhang tussen de bepalingen die, zoals boven is uiteengezet, als essentieel kunnen worden aangemerkt, en de overige

bepalingen van het ontwerp niet van die aard is dat een afzonderlijke vaststelling van die overige bepalingen geen doorgang kan vinden.

5. Volledigheidshalve mag worden opgemerkt dat, steeds gelet op het bepaalde in artikel 17, § 5, van de Grondwet, omtrent de wet van 1 april 1960 betreffende de psycho-medisch-sociale centra kan worden aangevoerd dat zij, voor de vigerende reglementering in verband met de inrichting van de gemeenschaps-P.M.S.-centra en de rechtspositieregeling van het personeel ervan, een erg smalle zo niet te smalle rechtsgrond biedt.

De belangrijkste bepalingen daaromtrent zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 13 augustus 1962 tot regeling van de psycho-medisch-sociale centra en betreffen essentiële punten zoals :

-de opdracht van de P.M.S.-centra (artikelen 3 en 4);

-de voorwaarden waaraan de activiteiten moeten beantwoorden (minimumprogramma; activiteitsprogramma; jaarprogramma) (artikel 5);

-de leiding van het centrum (artikel 8);

-de minimumuitrusting van een centrum (artikel 12);

-de inspectie en controle over de centra (artikel 13);

-het verbod van politieke activiteit en propaganda (artikel 20);

-de toekenning van werkings- en weddetoelagen aan de gesubsidieerde centra (artikelen 42-52);

-de oprichting van een paritair comité voor het personeel der gesubsidieerde vrije centra (artikel 55).

Het kan geraden zijn na te gaan of het voorzichtigheidshalve niet aangewezen is het fundamentele van die als essentiële beschikkingen aanmerkbare voorzieningen in een decreet op te nemen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heren	: G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS. H. COREMANS.