

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 september 1991 door de Gemeenschapsminister van Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs III", heeft op 26 september 1991 het volgend advies gegeven :

1. Het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt voornamelijk :

- 1° de administratieve en geldelijke toestand te regelen van het onderwijzend personeel in geval van terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, reaffectatie en wedertewerkstelling (titel II, hoofdstuk II);
- 2° de normen voor de omkadering van migrantenkinderen in het buitengewoon onderwijs te versoepelen en de leeftijd voor toegang tot dit onderwijs te verlagen van 3 jaar naar 2 jaar zes maanden (titel III);
- 3° regelen te bepalen met betrekking tot de toekenning aan de inrichtende machten van de instellingen van onderwijs voor sociale promotie van de door hen geïnde inschrijvingsgelden (titel IV);
- 4° bijkomende betrekkingen toe te kennen aan de P.M.S.-centra voor de begeleiding van migrantenleerlingen (titel V);
- 5° een aantal aanstellingen of benoemingen te regulariseren.

Die regelingen zijn onbetwistbaar van die aard dat zij de begrotingsontvangsten verminderen of de begroting met nieuwe uitgaven bezwaren en tevens organieke regelen met betrekking tot het toekennen van wedden of weddetoelagen invoeren of wijzigen.

.../...

2. Luidens artikel 6, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole moeten "de voorontwerpen van wetten, van besluiten of van beslissing ... waardoor ofwel de ontvangsten beïnvloed kunnen worden ofwel nieuwe uitgaven kunnen ontstaan" of "die organieke regels inzake het verlenen van toelagen invoeren of wijzigen" aan de Minister van Financiën (lees : van Begroting) worden voorgelegd.

Die regeling, waarvan, sedert de wet van 2 juli 1981, artikel 32bis van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit (1) de rechtsgrond vormt, is krachtens artikel 71, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

Uit de brief van 9 juli 1991 van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, bevoegd voor de begroting - welke brief een vorige brief van 2 juli 1991 bevestigt - blijkt dat hij het begrotingsakkoord slechts kan verlenen "indien de reeds geformuleerde en (in de brief) herhaalde voorwaarden worden vervuld". Wat meer is, de Voorzitter verklaart zich uitdrukkelijk niet akkoord met een aantal essentiële punten van het ontwerp, met name met de regeling van de terbeschikkingstelling, reffectatie en wedertewerkstelling

(1) Zie thans artikel 46 van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

welke "een meeruitgave van ca 158.000.000 fr." inhoudt, en met de regeling van de inschrijvingsgelden in het onderwijs voor sociale promotie welke "een ingreep van 270 miljoen fr. op de middelenbegroting 1991" impliceert.

De Vlaamse Executieve blijkt weliswaar op 10 juli 1991 het voorontwerp principieel te hebben goedgekeurd. Maar zoals de Raad van State reeds uitdrukkelijk heeft verklaard (1), kan de goedkeuring van een voorontwerp van decreet door de Executieve niet geacht worden het uitdrukkelijk akkoord van de Gemeenschapsminister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, overbodig te maken.

De Executieve kan enkel in de plaats van de Gemeenschapsminister van Begroting treden wanneer zij met toepassing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, gelezen in samenhang met artikel 83, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in geval van weigering van het begrotingsakkoord, op verzoek van de betrokken Gemeenschapsminister - ter zake de Gemeenschapsminister bevoegd voor het onderwijs - optreedt als het Comité voor financiën en begroting. In dat geval is evenwel een uitdrukkelijke beslissing van de Executieve ter zake vereist.

Uit de aan de Raad van State voorgelegde bescheiden blijkt niet dat van die mogelijkheid gebruik is gemaakt.

(1) Zie onder meer Gedr. St., Vl. R., 1988-89, nr. 222/1, p. 36.

Aangezien de afdeling wetgeving, volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State, slechts om advies kan worden gevraagd nadat alle andere voorgeschreven formaliteiten regelmatig vervuld zijn, dient dan ook te worden vastgesteld dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het kan worden onderzocht.

3. Reeds nu mag worden opgemerkt wat volgt.

In het ontwerp komen verschillende bepalingen voor die de regularisering van vroeger genomen administratieve beslissingen beogen omdat tegen die beslissingen een annulatieberoep is ingesteld bij de Raad van State (zie de artikelen 62 en 63), of omdat omtrent die beslissingen de eis tot nietigverklaring nog niet zou zijn verjaard (zie artikel 11). Zowel in het ene als in het andere geval wordt door de decreetgever de geldigverklaring of de bekrachtiging van individuele rechtshandelingen beoogd, welke rechtshandelingen dienvolgens aan de door de wet ingestelde rechterlijke controle worden onttrokken.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof komt het de Gemeenschappen en de Gewesten niet toe "om de uitoefening van de bevoegdheid die ten aanzien van individuele administratieve rechtshandelingen wetshalve aan de Raad van State is toegewezen, door een decreet tot geldigverklaring buiten werking te stellen" (arrest nr. 46 van 11 februari 1988, inzonderheid overweging B.5.5.).

.../...

Uit die rechtspraak volgt dat de decreetgever zich van regularisatiemaatregelen moet onthouden wanneer daardoor de door de wet bepaalde rechtsbescherming wordt in het gedrang gebracht.

Doordat in het ontwerp van decreet de regularisatiebepalingen op een algemene en onbepaalde wijze zijn geformuleerd, gaan zij in tegen de rechtspraak van het Arbitragehof.

Om dat euvel te verhelpen zal in de desbetreffende bepalingen van het ontwerp uitdrukkelijk moeten worden verwoord dat de decreetsbepalingen de krachtens artikel 94 van de Grondwet door de wet georganiseerde jurisdictionele bescherming onverminderd laten.

.../...

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 de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.