

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 mei 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de organisatie van de vierde graad van het voltijds secundair onderwijs", heeft op 23 mei 1996 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Doelstelling van het ontwerp is, blijkens de nota aan de leden van de Vlaamse regering, de omvorming van het aanvullend secundair beroepsonderwijs tot een vierde graad van het voltijds beroepssecundair onderwijs, overeenkomstig wat daarover is bepaald in het decreet van 19 april 1995 houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

Die doelstelling zal worden verwezenlijkt middels de wijziging van een groot aantal reglementaire teksten. Dat is het voorwerp van het ontwerp waarover thans het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt gevraagd.

De inwerkingtreding ervan, 1 september 1996, is afgestemd op de inwerkingtreding van de overeenstemmende bepalingen - de artikelen 89 tot 110 van titel VIII - van voormeld decreet van 19 april 1995.

ONTVANKELIJKHEID.

Over het ontwerp werd onderhandeld met de vakorganisaties nadat het reeds was goedgekeurd door de Vlaamse regering.

Uit de protocollen van die onderhandelingen blijkt dat van vakbondszijde bezwaren zijn gerezen tegen artikel 6, § 2, van het ontwerp, zulks wegens de uit de aldaar bepaalde

.../...

coëfficiënt voortvloeiende besparing op het aantal uren-leraar. Die bepaling is ongewijzigd gebleven in het aan de Raad van State voor advies overgelegd ontwerp.

Andere bepalingen van het ontwerp werden echter wel gewijzigd naar aanleiding van het syndicaal overleg. Het betreft de artikelen 26, tweede lid, 27 (nieuwe artikelen 70ter, § 2, tweede lid, 70sexties, 70septies, § 3, tweede lid, en 70octies, § 2, in te voegen in het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991), 40, en de bijlagen II, III, VII en VIII.

Hierbij valt op te merken dat het ontwerp daarna niet meer opnieuw is voorgelegd aan de Vlaamse regering. Bijgevolg heeft deze zich niet kunnen uitspreken over de bezwaren van de vakorganisaties en zulks noch op het stuk van de noodzaak eventueel de tekst naar aanleiding daarvan aan te passen, noch op het stuk van de gepastheid van de aangebrachte wijzigingen. Uit de geest en de samenhang van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel volgt nochtans dat de regering zich moet beraden over de houding aan te nemen ten opzichte van de standpunten van de vakorganisaties, hierbij in acht genomen dat de gemeenschaps- en gewestregeringen in beginsel collegiaal beraadslagen.

De Raad van State kan derhalve geen advies verlenen over artikel 6, § 2, van het ontwerp noch over de andere, hoger vermelde artikelen, in zoverre zij na de syndicale raadpleging werden gewijzigd. Zij dienen uit het ontwerp te worden gelicht en, na collegiale beraadslaging in de schoot

.../...

van de Vlaamse regering, opnieuw aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden onderworpen.

Bijkomend dient erop te worden gewezen dat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State een substantiële vormvereiste uitmaakt en dat het veronachtzamen ervan zou kunnen leiden tot nietigverklaring door de afdeling administratie van hetzelfde rechtscollege.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Ofschoon over het voorliggend ontwerp geen advies werd gevraagd binnen drie dagen, met beroep op artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is niettemin aangedrongen op behandeling binnen een zeer korte termijn. Het ontwerp vertoont een grote diversiteit en techniciteit. Bovendien is bij de afdeling wetgeving van de Raad van State momenteel een groot aantal adviesaanvragen aanhangig. Om die redenen kon het onderzoek niet zo grondig worden gevoerd als bij een niet binnen een uiterste korte termijn gevraagd advies gebruikelijk is. Inzonderheid is het niet mogelijk gebleken de inhoudelijke overeenstemming van de bepalingen van het ontwerp te toetsen aan de Europese regelgeving, vermeld in artikel 27 van het ontwerp, noch om de juiste draagwijdte van de opheffing of buitenwerkingverklaring van de diverse bepalingen vermeld in titel VII na te gaan. Evenmin is het mogelijk gebleken voor iedere in het ontwerp ter sprake komende bepaling na te gaan of de wijzigingen eraan correct en volledig worden weergegeven.

.../...

Een systematische beoordeling van de correctheid op wetgevingstechnisch gebied of van het juridisch taalgebruik was ook niet doenbaar (1). Voor hierna zover op dat stuk opmerkingen worden gemaakt, kunnen deze niet als exhaustief worden beschouwd.

Als voorbeeld kan worden gewezen op wat volgt :

- Wijzigingen aan een zelfde artikel dienen te gebeuren in één artikel (zie bijvoorbeeld de artikelen 5 tot 9 en 33 tot 36 van het ontwerp) (2).
- Elke bijlage moet apart worden ondertekend, voorafgegaan door de zinsnede "Gezien om te worden gevoegd ..." en bovenaan elke bijlage moet staan : "bijlage (nummer) ... bij het besluit van ..." (3).
- Soms zijn wijzigende bepalingen onzorgvuldig geredigeerd, vooral wanneer met één enkele bepaling wijzigingen worden aangebracht in meerdere artikelen : de daarbij te schrappen of te vervangen woorden zijn immers niet steeds gelijkkluidend in elk van die afzonderlijke bepalingen.

(1) De stellers van het ontwerp zouden er goed aan doen het ontwerp opnieuw te bekijken in het licht van de Vlaamse regels inzake wetgevingstechniek (omzendbrief VR 95/4 van 4 oktober 1995).

(2) Nr. 136 van voormelde regels.

(3) Nr. 173 van voormelde regels

Als voorbeeld hiervan kan artikel 1 van het ontwerp worden aangehaald :

Het betreffende opschrift vermeldt de woorden "en aanvullend secundair beroepsonderwijs", terwijl in de artikelen 1 en 6 van het te wijzigen besluit de woorden "en het aanvullend secundair beroepsonderwijs" worden gebruikt.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 43 van het ontwerp.

- Het volstaat bij de opsomming van de wijzigende besluiten in een inleidende zin te schrijven "gewijzigd bij de besluiten van ...", zonder de toevoeging "van de Vlaamse regering".
- Aangezien de titels in het ontwerp niet verder onderverdeeld worden in hoofdstukken, lijkt de indeling in titels beter te kunnen worden vervangen door een indeling in hoofdstukken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. Niet alle wijzigingen die in het verleden werden aangebracht aan de betrokken teksten zijn aangegeven in de aanhefverwijzingen.

.../...

2. Ten aanzien van het eerste lid kan worden opgemerkt dat onder meer artikel 26 van de wetten op het technisch onderwijs, gecoördineerd op 30 april 1957, opgeheven is bij artikel 62 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II.

Volgens voormeld artikel 62, tweede lid, bepaalt de Vlaamse regering echter de datum waarop dit artikel geheel of gedeeltelijk in werking treedt.

Ter zake is tot op heden nog geen besluit van de Vlaamse regering genomen, zodat voormeld artikel 26 nog steeds mede als rechtsgrond kan dienen voor onderhavig ontwerp.

3. De derde en de vierde aanhefverwijzing dienen te worden samengevoegd, aangezien zij beide verwijzen naar hetzelfde decreet, zij het naar verschillende bepalingen ervan.

Artikel 3, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 werd ook nog gewijzigd bij decreet van 21 december 1994.

Titel IV, hoofdstuk I, afdeling 2, onderafdeling 5, van hetzelfde decreet is ook nog gewijzigd bij decreet van 15 december 1993.

4. Wat het zesde lid betreft, moet erop worden gewezen dat titel VIII van het decreet van 19 april 1995 voorname-

.../...

lijk wijzigende bepalingen bevat (zie hoofdstukken I tot IV, hoofdstuk VI, en eigenlijk - inhoudelijk - ook hoofdstuk VII; de hoofdstukken I, II en IV wijzigen overigens de wetten en het decreet die als rechtsgrond worden aangehaald in de drie eerste leden van de aanhef van het ontwerp).

Enkel hoofdstuk V van bedoelde titel VIII bevat deels autonome bepalingen.

Voor zover het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is te verwijzen naar voormelde hoofdstukken die wijzigende bepalingen bevatten, dient integendeel verwezen te worden naar de oorspronkelijke bepalingen, zoals ze later gewijzigd werden (onder meer bij voormeld decreet van 19 april 1995) en niet naar de wijzigende bepaling zelf (zijnde voormelde hoofdstukken van het decreet van 19 april 1995).

5. Er dient niet verwezen te worden naar de wettelijke of reglementaire grondslag van een voorafgaande advies- of, zoals in casu, overlegverplichting, indien blijkt dat deze verplichting ter zake is nageleefd.

.../...

Artikel 2.

Het zou aangewezen zijn in paragraaf 1, inleidende zin, te preciseren dat de toe te voegen benamingen in de alfabetische volgorde moeten worden ingepast.

Artikel 7.

De in te voegen tekst in artikel 4, § 4, derde lid, van het besluit van 31 juli 1990 vervange men door de volgende : "of artikel 106 van het decreet van 19 april 1995 houdende diverse wijzigingsbepalingen ...".

Artikel 9.

Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar wordt met de in te voegen paragraaf 7ter beoogd de vierde graad van het beroepssecundair onderwijs uit te sluiten van de gunstregeling van de paragrafen 5 tot 7bis van artikel 4 van het besluit van 31 juli 1990. Hij verstrekke daartoe de volgende rechtvaardiging :

- "- de vierde graad is geen leerplichtonderwijs, in tegenstelling tot de onderliggende graden van het voltijds secundair onderwijs;
- het aantal scholen met een vierde graad is zeer beperkt (+/- 25 die verpleegkunde aanbieden, de rest (+/- 5) kleding of plastische kunsten) : het probleem van een tekort aan leerlingen doet zich in geen enkele van deze scholen voor;

.../...

- de opleidingen van de vierde graad zijn zeer specifiek, inzonderheid de studierichtingen verpleegkunde die nauw aansluiten op de gereglementeerde beroepsuitoefening; indien minimumpakketten zouden aangeboden worden dan zou dit op het desbetreffend niveau betekenen dat scholen op weinig gezonde basis in stand worden gehouden, met alle nefaste gevolgen vandien voor de kwaliteit van de studies".

Artikelen 13 tot 15.

De ontworpen artikelen 26bis, § 2, en 26quater, § 2, zouden duidelijker als volgt kunnen worden geformuleerd :

"Een regelmatige leerling in het eerste of tweede leerjaar van de studierichting psychiatrische verpleegkunde kan tot 31 januari van het schooljaar overgaan naar het overeenstemmende leerjaar van de studierichting ziekenhuisverpleegkunde en omgekeerd".

Ook zouden de artikelen 26ter en 26quater, § 1, beter worden samengebracht in één enkel artikel.

Artikel 18.

Het woord "desgevallend" in 13° van het ontworpen artikel 35 duidt aan dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de leerlingen die in aanmerking komen voor een diploma en zij die enkel een getuigschrift zullen krijgen. Dat onderscheid zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst.

.../...

Artikel 27.

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt dat in verordenende teksten niet kan worden verwezen naar Europese richtlijnen. De redenen waarom dat zo is heeft hij verduidelijkt, onder meer in zijn advies L. 24.052/1 van 18 januari 1995, over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap om de organisatie van een specifieke opleiding in de huisarts-geneeskunde te organiseren, en andere bepalingen" :

"Luidens artikel 189, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Voorschriften van een richtlijn kunnen derhalve enkel op een correcte wijze worden uitgevoerd indien zij daadwerkelijk in het intern recht worden opgenomen. Die omzetting moet het de rechts-onderhorigen van de Lid-Staat immers mogelijk maken op eenvoudige en efficiënte wijze kennis te nemen van de toepasselijke regelen. De in artikel 3 ontworpen regeling beantwoordt niet aan dat vereiste. De stellers van het ontwerp bepalen zich immers tot de enkele verwijzing naar "de vereisten bepaald in de Europese richtlijn van 5 april 1993, 93/16/EEG" of naar de voorschriften van artikel 23 of titel IV van dezelfde richtlijn; welke de inhoud van deze voorschriften is blijkt echter niet uit het ontworpen decreet.

Een dergelijke werkwijze heeft bovendien tot gevolg dat de om te zetten voorschriften, in strijd met het algemeen rechtsbeginsel van de verplichte bekendmaking van alle normen die de rechtspositie van de burger aanbelangen, en in strijd met artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet zullen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

.../...

Het besluit is dan ook dat, gelet op de hiervoren vermelde regels van Europees en intern recht en om te voldoen aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijn gewenste rechtssituatie, de om te zetten bepalingen van de richtlijn 93/16/EEG in het decreet zelf zullen moeten worden geïmplementeerd. Een andere mogelijkheid bestaat erin de bedoelde voorschriften in een bijlage bij het ontworpen decreet op te nemen en deze samen met het decreet bekend te maken".

In de mate dat de verwijzing in het ontworpen artikel 70bis, § 1, naar Europese richtlijnen louter declaratief zou zijn, is zij overbodig en dient zij te worden weggelaten. In de mate dat zulks niet het geval is, dient de Vlaamse overheid een eigen regeling tot omzetting van die richtlijnen uit te werken.

De hiervoren geformuleerde opmerking geldt in nog sterkere mate voor paragraaf 2 van het ontworpen artikel 70bis, aangezien daar louter wordt verwezen naar een aanbeveling, welke op het eerste gezicht zelfs geen verbindende kracht heeft.

2. Men schrijve niet : "(Art.) 70sexties", doch "Art. 70sexies".

3. Teneinde met meer precisie tot uiting te brengen dat 75 pct. van het stagevolume moet worden georganiseerd in

.../...

stagediensten behorend tot de Vlaamse Gemeenschap gevestigd in Vlaanderen en Brussel, of in bicommunautaire diensten gevestigd in Brussel, is het aangewezen het ontworpen artikel 70septies, § 1, te vervangen door de volgende tekst :

"Ten minste 75 pct. van het totale stagevolume wordt georganiseerd in stagediensten, gevestigd in het Nederlandse taalgebied of afhankelijk van een instelling gevestigd in Brussel-Hoofdstad die, wegens haar organisatie, niet kan worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap" (1).

Artikel 37.

De volgende redactie van de te vervangen tekst wordt ter overweging gegeven :

"1° een voorzitter en twee plaatsvervangende voorzitters voor de eerste, tweede en derde afdeling samen en een voorzitter en een plaatsvervangende voorzitter voor de vierde afdeling;".

(1) Zie de terminologie van artikel 128, § 2, van de Grondwet.

Artikel 38.

De ontworpen toevoeging in paragraaf 1 moet gebeuren tussen de woorden "De voorzitter" en de woorden "en zijn plaatsvervangers" en niet tussen de woorden "zijn plaatsvervangers" en de woorden "worden gekozen".

Artikel 48.

De rechtszekerheid zou zijn gebaat door telkens, in elk van de regelingen waarvan het de bedoeling is dat zij niet meer van toepassing zijn op het voltijds secundair onderwijs, een bepaling op te nemen waaruit volgt dat die regelingen op gezegd onderwijs niet meer van toepassing zijn. Dergelijke bepaling zou als volgt kunnen luiden :

"Art. ... Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, houdt dit besluit op van toepassing te zijn op het voltijds secundair onderwijs, met ingang van ...".

Artikelen 48 en 49.

1. Het zou eveneens bevorderlijk zijn voor de rechtszekerheid om, per te wijzigen besluit, de vroegere wijzigingen aan te duiden, in plaats van de algemene formulering "zoals tot op heden gewijzigd" te gebruiken.

Dit tenzij een welbepaald besluit zeer veel wijzigingen zou hebben ondergaan, in welk geval men uitzon-

.../...

derlijk vermelde stijlformule zou kunnen hanteren voor dat besluit.

2. Sommige besluiten vermeld in de artikelen 48 en 49 van het ontwerp blijken vroeger reeds het voorwerp te hebben uitgemaakt van opheffingsbepalingen, zo bijvoorbeeld :

- a) het koninklijk besluit van 1 juli 1957 (artikel 48, 1^o) : dit besluit blijkt reeds gedeeltelijk opgeheven te zijn bij koninklijk besluit van 30 juli 1976;
- b) het ministerieel besluit van 12 mei 1969 (artikel 48, 4^o) : dit besluit is reeds opgeheven, "wat het secundair onderwijs met volledig leerplan betreft met uitsluiting van het buitengewoon secundair onderwijs en het aanvullend secundair beroepsonderwijs", met ingang van 1 september 1989 (besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 1989, artt. 6 en 7);
- c) het ministerieel besluit van 10 april 1962 (artikel 49, 4^o) : de bepalingen van dit besluit, waarvan het opschrift gewijzigd is bij ministerieel besluit van 15 oktober 1964, zijn reeds "progressief opgeheven" bij artikel 11, § 2, van het ministerieel besluit van 18 december 1987 "naarmate de bepalingen van dit besluit [van 18 december 1987] van toepassing worden".

.../...

Binnen het toegekende tijdsbestek is het onmogelijk precies na te gaan in hoeverre deze "progressieve opheffing" precies in werking is getreden.

In voorkomend geval zou een nieuwe opheffing, bij onderhavig besluit, natuurlijk overbodig zijn.

Het is alleszins de taak van de adviesaanvrager om onder meer bijzondere zorg te besteden aan de redactie van opheffingsbepalingen, niet alleen in het belang van de rechtszekerheid maar ook gezien de bijzondere complexiteit van de onderwijsreglementering;

- d) het ministerieel besluit van 9 april 1974 (artikel 49, 5°) : dit besluit bevat voornamelijk wijzigende bepalingen ten aanzien van het ministerieel besluit van 1 augustus 1963 houdende vaststelling van regelen omtrent de stages tot het bekomen van het diploma van vroedvrouw, gegradueerde verpleger en verpleegster.

Laatstvermeld ministerieel besluit van 1 augustus 1963 is eveneens "progressief opgeheven" bij artikel 8, § 2, van het ministerieel besluit van 18 december 1987 (het betreft hier echter een ander ministerieel besluit dan hogervermeld ministerieel besluit van dezelfde datum) "naarmate de bepalingen van dit besluit [van 18 december 1987] van toepassing worden".

Hier gelden dezelfde bemerkingen als bij punt c), met dien verstande dat het lot van het ministerieel besluit van 9 april 1974 om hogervermelde reden essentieel

.../...

verbonden lijkt met dat van het ministerieel besluit van 1 augustus 1963, zodat de opheffing van dit laatste ministerieel besluit ook de impliciete opheffing van het ministerieel besluit van 9 april 1974 met zich mee lijkt te brengen.

Artikel 50.

In deze bepaling wordt op de regel van inwerkingtreding op 1 september 1996 een uitzondering gemaakt ten behoeve van titel V, welke betrekking heeft op de centrale examencommissie en die terugwerkt tot 1 januari 1996.

Artikel 120 van het decreet van 19 april 1995, waarvan de artikelen 89 tot 110 van titel VIII, de voornaamste rechtsgrond vormen voor het ontwerp waarover advies wordt gevraagd, bepaalt de inwerkingtreding van de voornoemde artikelen op 1 september 1996.

In zoverre er redenen zouden kunnen zijn waarom de examencommissie voor de vierde graad secundair onderwijs op een vroegere datum samengesteld moet kunnen worden of in zoverre enige reden ook het terugwerken in de tijd zou noodzaken van de bepalingen haar betreffende, dient zulks verwezenlijkt te worden middels een aanpassing van voornoemd decreet door de decreetgever. Het komt de Vlaamse regering immers niet toe een lacune in het decreet goed te maken.

.../...

Bijlagen.

1. Blijkens sommige bijlagen wordt een titel toegekend. Men zie bijvoorbeeld bijlage II : "... kent aan betrokkene de titel toe van psychiatisch verpleegkundige". Indien het daarbij de bedoeling zou zijn te bevestigen dat de houder van het diploma voldoet aan bepaalde beroepskwalificaties of dat hij bepaalde vestigingsvoorwaarden vervult, treedt de Vlaamse regering op het terrein van de federale overheid welke bevoegd is voor die materies. Teneinde iedere dubbelzinnigheid te vermijden ware het beter het woord "titel" te vervangen door "diploma".

2. Telkens in een bijlage wordt verwezen naar een bepaald decreet, kunnen de woorden "van de Vlaamse raad" worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.