

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 november 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen voor het basisonderwijs" (L. 25.721/1),
- 2° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de goedkeuringscriteria en indieningsmodaliteiten van de leerplannen voor het secundair onderwijs" (L. 25.722/1),

heeft op 12 november 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid wordt verantwoord door het feit dat de decreten over de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen, zowel voor het basisonderwijs als het secundair onderwijs, uitwerking hebben vanaf 01.09.97. Dit betekent dat de inrichtende machten de nieuwe leerplannen, die immers de eindtermen en ontwikkelingsdoelen op een herkenbare wijze moeten bevatten, uiterlijk op 1 maart 1997 moeten indienen bij de inspecteur-generaal van het betrokken niveau. Het komt er dus op aan dat de leerplanmakers zo vlug mogelijk duidelijkheid krijgen over hun opdracht. Vandaar ook dat beide besluiten uitwerking hebben vanaf 1 oktober 1996".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. In het voorliggend geval is dat alsnog niet gebeurd.

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de hierna volgende opmerkingen met betrekking tot de rechtsgrond.

1. De beide ontwerpen vinden, wat betreft de goedkeuringscriteria, rechtsgrond in het in het eerste lid van de aanhef van beide ontwerp-besluiten vermelde artikel 6, § 3, van de wet van 29 mei 1959, tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, laatst vervangen bij het decreet van 24 juli 1996.

Alhoewel artikel 6, § 3, van de wet van 29 mei 1959 de Vlaamse regering niet uitdrukkelijk machtigt om ook de indiening te regelen, kan worden aangenomen dat dit in de goedkeuringsvereiste besloten is (1). Hieronder valt ook

(1) Krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen maakt de (Vlaamse) regering de verordeningen en neemt zij de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Zoals artikel 107 (oud 67) van de Grondwet wat de Koning betreft, houdt dit artikel 20 in dat de (Vlaamse) regering, bij stilzwijgen van het decreet, de vrije

de mogelijkheid te voorzien in voorafgaande adviezen aan de Vlaamse regering, op voorwaarde dat deze steeds zelf - uitdrukkelijk of stilzwijgend - beslist. Artikel 15, § 3, derde lid, van het ontwerp L. 25.722, betreffende het secundair onderwijs, bepaalt echter dat tegen de beslissing van de Vlaamse regering om een goedkeuring van een leerplan in het secundair onderwijs in te trekken, beroep mogelijk is bij een in het ontwerp ingestelde beroepscommissie. Hier-voor vindt het ontwerp geen rechtsgrond in voormeld artikel 6, § 3, van de wet van 29 mei 1959.

Aansluitend hierbij kan worden vastgesteld dat, blijkens artikel 11 van het ontwerp L. 25.722, als afgevaardigden van de Vlaamse regering in de beroepscommissie zetelen, de inspecteur-generaal voor het secundair onderwijs

keuze heeft van de middelen om het door de decreetgever gestelde doel te bereiken. Ten aanzien van artikel 67 (nu 107) van de Grondwet werd dit als volgt verwoord : "Al moge de uitvoerende macht bij het vervullen van de taak welke artikel 67 van de Grondwet haar opdraagt, de draagwijdte van de wet niet verruimen evenmin als beperken, het komt haar toch toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft" (Cass., 18 november 1924 (Mertz), Pas., 1925, I, 25 en de beschouwingen bij dit arrest van DE MEYER, J., R.W., 1950-51, 609; zie ook Cass., 27 februari 1990 (Reyntjens), Arr. Cass., 1989-90, 848 en Arbitragehof, arrest nr. 70/92 van 12 november 1992 en nr. 45/93 van 10 juni 1993). De decretale verplichting tot goedkeuring van de leerplannen en de delegatie voor het bepalen van goedkeuringscriteria houden aldus in dat de Vlaamse regering tevens bevoegd is om de procedure voor die goedkeuring uit te werken.

.../...

en de twee inspecteurs-coördinator, of hun afgevaardigden. Het betreft hier dus ambtenaren van de onderwijsinspectie die, ingeval de regering besluit tot intrekking van de goedkeuring van een leerplan, overeenkomstig voormeld artikel 15, § 3, eerste lid, reeds een advies strekkende tot intrekking hebben verleend. En het gaat hier blijkbaar om meer dan een niet bindend advies, aangezien het luidens het tweede lid "ter bekrachtiging" wordt voorgelegd aan de Vlaamse regering. Tegen de intrekking zelf kan dan, zoals gezegd, beroep worden ingesteld bij de beroepscommissie. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de hoogste ambtenaren van de onderwijsinspectie die dergelijk advies tot intrekking hebben verleend, ook nog zouden zetelen in de beroepscommissie waarbij de intrekking zelf kan worden bestreden. Ook aldus bekeken ontbeert het desbetreffende ontwerp de nodige rechtsgrond.

2. Artikel 2, § 1, van beide ontwerp-besluiten bevat een verplichting voor de inrichtende machten om met inachtneming van de reglementair opgelegde ontwikkelingsdoelen en eindtermen een leerplan op te stellen. De ontwerpen vinden voor het opleggen van dergelijke verplichting echter geen rechtsgrond in het nieuwe artikel 6, § 3, van de wet van 29 mei 1959. De ontwerpen kunnen bijgevolg geen dergelijke verplichting opleggen. Zij kunnen wel de inhoud en vorm bepalen waaraan een leerplan, indien verplicht - bijvoorbeeld op grond van artikel 6 of 24 van de wet van 29 mei

.../...

1959 - moet beantwoorden, wil het goedgekeurd kunnen worden (1).

3. In het tweede lid van de aanhef van beide ontwerpen wordt ook verwezen naar artikel 5, § 1, 1^o en 2^o, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten. Zowel de huidige versie van deze onderdelen als die welke na 1 september 1997 in werking treedt ingevolge hun wijziging door het decreet van 24 juli 1996, belasten de inspectie o.m. met de controle op de goedgekeurde leerplannen (1^o, in de toekomst 2^o) en het nagaan of de onderwijsinstelling de nodige inspanningen heeft gedaan om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen na te streven en te bereiken (2^o). De ontwerpen vinden hierin geen rechtsgrond. De in de ontwerpen aan de inspectie opgedragen adviserende taak vindt wel rechtsgrond in artikel 5, § 1, 6^o, van dat decreet. Men verwijze bijgevolg naar die onderdelen.

(1) Artikel 6, § 1, bepaalt dat bij het bepalen van de leerplannen de door of krachtens het decreet bepaalde minimumlessenrooster en de ontwikkelingsdoelen en eindtermen in acht moeten worden genomen. Het is echter vanuit het oogpunt van de hiërarchie der normen overbodig en zelfs verwarrend decretaal bepaalde verplichtingen in een uitvoeringsbesluit over te nemen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.