

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 mei 1997 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs", heeft op 2 juni 1997 het volgende advies gegeven :

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

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 treedt in werking op 1 september 1997. Hetzelfde geldt voor de eerste reeks bijhorende uitvoeringsbesluiten. Het is voor de organisatie van het schooljaar 1997-1998 en voor de rechtszekerheid van schoolbesturen, directies en personeelsleden essentieel dat zij zo snel mogelijk uitsluitel krijgen over de nieuw toe te passen regelgeving."

De spoedeisendheid van de adviesaanvraag wordt gemotiveerd met verwijzing naar de inwerkingtreding van het voormelde decreet basisonderwijs. Dergelijke verwijzing dient uiteraard op het specifieke geval van het voorliggend ontwerp te kunnen worden betrokken en mag geen aanleing zijn tot een louter stereotiepe motivering van de spoedeisendheid, welke kan gelden voor een onbepaald aantal andere adviesaanvragen. Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst

.../...

door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

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", en dit enkel voor zover, gelet op het groot aantal ontwerpen waarover gelijktijdig een spoedeisend advies werd gevraagd, haar dit mogelijk is geweest.

Immers, op eenzelfde dag vraagt de Vlaamse regering, met beroep op de termijn van drie dagen, advies over een voorontwerp van verzameldecreet inzake onderwijs én over een dertiental uitvoeringsbesluiten van het decreet basis-onderwijs. Deze werkwijze is niet nieuw. Zij wordt steeds vaker toegepast en dreigt tot een systeem te verworden waardoor zelfs het beperkte onderzoek bedoeld in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten in het gedrang komt.

Door een dermate groot aantal ontwerpen gelijktijdig aan het advies van de Raad van State voor te leggen verhindert de Vlaamse regering de facto de afdeling wetgeving om haar wettelijke opdracht, namelijk het geven van een

.../...

"beredeneerd" advies, na te komen. Die handelwijze komt vanzelfsprekend de rechtszekerheid waarop de Vlaamse regering zich beroept om een spoedeisend advies te vragen niet ten goede.

Het onderzoek van het ontwerp noopt tot het maken van de volgende opmerkingen, met dien verstande dat, gelet op de hiervoren gemaakte beschouwingen, daaruit niet mag worden afgeleid dat het ontwerp voor het overige in overeenstemming is met alle terzake geldende beginselen van onze rechtsorde, in het bijzonder met het decreet basisonderwijs en met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken.

In ieder geval dient te worden vastgesteld dat ook artikel 195, 6°, van het decreet basisonderwijs een rechtsgrond vormt voor het ontwerp - meer bepaald voor zijn artikel 3, § 1 - en eveneens in de aanhef dient te worden vermeld. De artikelen 177, § 1, 9° en 10, en 178 daarentegen verlenen geen delegaties aan de Vlaamse regering en kunnen uit de aanhef worden weggelaten.

1. Het is de afdeling wetgeving niet mogelijk geweest bij ieder artikel van het ontwerp telkens nauwkeurig na te gaan in welke wets- of decreetsbepaling ervoor een rechtsgrond kan worden gevonden. Meer bepaald kan niet worden verzekerd dat de in de aanhef van het ontwerp vermelde decreetsbepalingen op dat stuk wel degelijk een voldoende rechtsgrond bieden voor ieder artikel van het ontwerp, dan wel of er bijkomend geen andere wets- of decreetsbepalingen als rechtsgrond zouden moeten worden aangehaald, of integendeel sommige ervan niet ten onrechte als rechtsgrond worden vermeld.

.../...

In ieder geval dient te worden vastgesteld dat ook artikel 195, 6° van het decreet basisonderwijs een rechtsgrond vormt voor het ontwerp - meer bepaald voor zijn artikel 3, § 1 - en eveneens in de aanhef dient te worden vermeld. De artikelen 177, § 1, 9° en 10°, en 178 daarentegen verlenen geen delegaties aan de Vlaamse regering en kunnen uit de aanhef worden weggelaten.

2. Een aantal bepalingen van het ontwerp, inzonderheid de artikelen 21 tot 23 en 27, hebben betrekking op een non-discriminatiebeleid en zoeken wat dat betreft dan ook een rechtsgrond in artikel 156 van het decreet basisonderwijs.

Bij dat decreetsartikel heeft de Raad van State in zijn advies L. 25.538/1 van 18 september 1996 (1) het volgende opgemerkt :

"j. De artikelen 145 en 156 verlenen aan de Vlaamse regering de macht om bepaalde regels te stellen of afwijkingen toe te staan in het kader van een beleid betreffende non-discriminatie. Er gelden thans bepaalde regelingen inzake non-discriminatie, doch zij hebben geen decretale rechtsgrond. Blijkbaar is het de bedoeling met de aangehaalde bepalingen zulk een rechtsgrond te creëren. Het fundamentele euvel hierbij is echter dat het voorontwerp van decreet nergens bepaalt wat een non-discriminatiebeleid precies inhoudt. Weliswaar definieert artikel 3, 37°, het non-discriminatiebeleid als "het geheel van maatregelen in het gewoon onderwijs die tot doel hebben te komen tot een meer bewuste opstelling van de school inzake het voorkomen en tegengaan van discriminatie enerzijds en tot het bevorderen van een meer evenredige aanwezigheid van doelgroepleerlingen over de scholen anderzijds."

(1) Vl. Parl., Stuk 451 (1996-1997) - nr. 1, blz. 300-301.

Die definitie maakt echter geenszins duidelijk waarin de bedoelde maatregelen kunnen, moeten of mogen bestaan. Bijgevolg dient te worden besloten dat de delegaties betreffende het non-discriminatiebeleid in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel. In dat verband kan ook de volgende passus van het advies L. 23.862/1 (1) worden aangehaald :

"De bepalingen [...] betreffen een bijzondere wijze van inrichting van het kleuter- en lager onderwijs waarbij, door het voeren van een toelatingsbeleid, impliciet en - inzonderheid wat de ouders van migrantenkinderen betreft - ook afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van de ouders om voor hun kinderen te opteren voor een school naar hun keuze.

Tegelijk wijken deze bepalingen af van wat als essentiële regels in verband met de gelijke financiering en subsidiëring van dat onderwijs op basis van een lestijdenpakket moet worden beschouwd. [...] Zo blijkt, minstens in beginsel, in een voorafgaande decretale regeling te moeten worden vastgesteld

- wat onder non-discriminatiebeleid moet worden verstaan (ontworpen artikel 2, 23°),
- welke scholen of vestigingsplaatsen als concentratiescholen of -vestigingsplaatsen kunnen worden aangemerkt (ontworpen artikel 2, 24°) en
- de voorwaarden waaronder en de mate waarin voor die scholen of vestigingsplaatsen van de regels met betrekking tot de organisatie van het kleuter- en lager onderwijs op basis van een

(1) Advies L. 23.862/1 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 april 1993 betreffende de organisatie van het gewoon kleuter- en lager onderwijs op basis van een lestijdenpakket", gegeven op 8 december 1994.

lestijdenpakket kan worden afgeweken (ontworpen artikelen 2, 25° en 26°, en 12bis, 15bis, 15ter en 18bis).".

3. Artikel 31 van het ontwerp beoogt uitvoering te geven aan artikel 183, 6°, van het decreet basisonderwijs, luidens hetwelk een aantal bepalingen van het besluit van 1 april 1993 worden opgeheven op een datum te bepalen door de regering. Van die opheffing worden de artikelen 18 en 18bis van het voormelde besluit echter uitgezonderd door het ontwerp.

Aangezien de Vlaamse regering niet over de keuzemogelijkheid beschikt om voornoemd besluit al dan niet op te heffen, doch alleen om de datum van die opheffing vast te stellen, ware het beter artikel 31 van het ontwerp als volgt te redigeren :

"De opheffingsbepaling van artikel 183, 6°, van het decreet treedt in werking op 1 september 1997.".

Eventueel zouden de artikelen 18 en 18bis voorlopig van die inwerkingtreding van de opheffing kunnen worden uitgezonderd. Zoals gezegd, komt het de regering echter niet toe, tegen de wil van de decreetgever in, van hun opheffing af te zien. Indien het de wens van de regering zou zijn de inhoud ervan op een of andere wijze te bestendigen, moet daarvoor een decretale grondslag worden verkregen.

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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE