

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juli 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 "houdende regeling van de procedure en de voorwaarden van subsidiëring van innovatieprojecten op het gebied van het hoger onderwijs", heeft op 8 juli 1997 het volgende 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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"op grond van de overweging dat de oproep voor projectvoorstellen dringend moet gepubliceerd worden om de universiteiten voldoende tijd te geven om goede projectvoorstellen te doen en om de voorgeschreven procedure voor 1997 tijdig te kunnen afronden zodat de projecten de in het besluit beoogde looptijd kunnen krijgen".

Vaststellende dat het decreet van 20 december 1996, dat rechtsgrond biedt aan het voorliggend ontwerp, nog niet werd bekendgemaakt, en dat dit ontwerp een procedure regelt welke pas in 1999 ten volle van kracht zal worden, meent de Raad van State, afdeling wetgeving, er te moeten op wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, 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 in hoofdzaak 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 volgende opmerkingen.

1. Het akkoord van de Minister van Begroting waarvan melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerp werd onder voorbehoud gegeven. De Raad van State heeft binnen het hem toegemeten tijdsbestek en gelet op het groot aantal ontwerpen waarover hem gelijktijdig dringend om advies wordt gevraagd, niet kunnen nagaan of aan het ontwerp naderhand de nodige wijzigingen werden aangebracht, derwijze dat tegemoet werd gekomen aan dat voorbehoud. Het is hem evenmin bekend of de Minister van Begroting uiteindelijk toch haar akkoord heeft verleend. Het onderhavige advies wordt dan ook met dat voorbehoud gegeven (1).

(1) In dat verband kan ook worden gewezen op de moeilijkheden welke de leden van het Auditoraat en van het Coördinatiebureau hebben ondervonden om binnen de termijn van drie dagen een ambtenaar - niet degene die in de adviesaanvraag werd aangewezen - te contacteren.

2. Een besluit dat de voorwaarden vaststelt waaronder een toelage wordt verleend kan, blijkens artikel 12, derde lid van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, twee mogelijke rechtsgronden hebben: hetzij een organieke wet, hetzij een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting.

Zoals reeds uit de aanhef van het ontwerp blijkt, ontleent dit zijn rechtsgrond aan een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting. In het - nog niet bekendgemaakte - decreet van 20 december 1996 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1997, komt een artikel 13 voor, dat luidt als volgt :

"Binnen de perken van de betrokken basisallocatie kunnen de volgende subsidies worden toegekend :

(...)

Organisatieafdeling 33, Programma 30

33.10 Subsidiëring open hoger onderwijs en innovatie van het hoger onderwijs".

Deze bepaling kan als rechtsgrond dienen, doch vanzelfsprekend enkel op voorwaarde dat het decreet van 20 december 1996 zal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op de datum dat het voorliggend ontwerpbesluit zal worden bekendgemaakt.

.../...

3. De rechtsgrond die in de algemene uitgavenbegroting kan worden gevonden, geldt in principe slechts voor het desbetreffende begrotingsjaar en tot beloop van de door de begroting vastgestelde kredieten.

Het ontwerp dient zich daarentegen aan als een blijvende regeling en houdt geen rekening met het wezenlijk tijdelijke karakter van de wetsbepaling die er een juridische grondslag aan verleent. Het blijvende karakter van het ontwerp blijkt o.a. hieruit dat voor de jaren 1997 en 1998 een afwijkende procedure geldt en dat het ontwerp dus pas ten volle van toepassing zal zijn vanaf het begrotingsjaar 1999.

Niettegenstaande de beperking in de tijd van de rechtsgrond, wordt evenwel aanvaard dat "wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, ... de nadere regelen voor het verlenen van toelagen worden vastgesteld in een besluit waarvan de duur niet beperkt is" (1).

De Raad van State vestigt er echter ook steeds de aandacht op dat, wijl het procédé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige

(1) Zie hiervoor, Raad van State, advies L. 23.547/1 van 14 juli 1994, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek".

verordeningsmacht van de uitvoerende macht, het om evidente redenen van rechtszekerheid aan te bevelen is dat de wet- of decreetgever in een organieke regeling voorziet. Dit argument klemmt hier des te meer, vooreerst daar het voorliggend ontwerp wat de inhoud van de subsidieerbare projecten betreft zeer ruime, maar dan ook zeer vage criteria bevat, en voorts daar wegens de beperking tot het begrotingskrediet en tot het begrotingsjaar, de indiener van een onderzoeksproject nooit de zekerheid heeft dat hij de toelage zal ontvangen of blijven ontvangen, zelfs al voldoet hij aan alle voorwaarden waarin het ontwerp voorziet.

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. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. ADAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE