

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 april 1998 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie van de Vlaamse Hogescholenraad", heeft op 16 april 1998 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 :

"Hoogdringendheid is vereist omdat blijkt dat de hogescholen op dit ogenblik, nu het hogescholenschap ten gevolge van het hogescholendecreet nog volop in ontwikkeling is, heel wat overleg over de implementatie van het decreet en het waarmaken van de nieuwe verplichtingen moeten plegen. Ook in heel specifieke dossiers, zoals het probleem rond de kinesitherapie, is gebleken dat er dringend noodzaak is aan een officieel erkend orgaan dat representatief kan zijn voor de hogescholensector. Daarom is het belangrijk dat de VLHORA zo snel mogelijk en zeker nog voor het nieuwe academiejaar, officieel kan erkend worden. Dit kan alleen als de Raad van State advies levert in 3 dagen."

Hoewel over het afdoend karakter van de aangehaalde motivering vragen kunnen worden gesteld, meent de Raad van State, afdeling wetgeving, dat hij niet over alle nodige gegevens beschikt om zich wat dat betreft een nauwkeurig oordeel te kunnen vormen.

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 volgende opmerkingen.

1. In de adviesaanvraag worden twee personen aangewezen om eventueel uitleg te verstrekken over de draagwijdte van sommige bepalingen. Toen de auditeur-verslaggever deze personen wenste te contacteren, bleken zij met vakantie te zijn. Telefonisch werd naar een andere ambtenaar verwezen voor het geven van uitleg.

Artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals laatst gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, bepaalt dat de adviesaanvraag de naam vermeldt van de gemachtigde of van de ambtenaar die de minister aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken.

In verband met de toevoeging van het huidige tweede lid aan artikel 84 van de voornoemde gecoördineerde wetten (1), staat in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 4 augustus 1996 zou worden, te lezen dat de mogelijkheid om de gemachtigde ambtenaar te horen er nog maar eens op wijst "hoe belangrijk het is om de meest bevoegde persoon aan te wijzen om de afdeling wetgeving uitleg te

(1) Luidens die bepaling kan de afdeling wetgeving de in de adviesaanvraag aangewezen gemachtigde horen.

verstrekken omtrent de bedoeling van de steller van het ontwerp" (1).

Het spreekt voor zich dat het aanwijzen van die "meest bevoegde persoon" des te belangrijker is wanneer, zoals in casu, om een advies wordt gevraagd binnen drie dagen en derhalve binnen een nog kortere termijn aan de afdeling wetgeving de relevante gegevens aangaande, op zijn minst, de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan, moeten kunnen worden medegedeeld.

2. Het oprichten van een lichaam dat aan de Vlaamse regering advies dient te verlenen met het oog op haar beleid inzake een onderdeel van het onderwijs, te weten, de hogescholen, behoort tot de onderwijsaangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap krachtens artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet bevoegd is (2).

(1) Memorie van toelichting, Gedr. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-321/1, p. 13. De hiervoren aangehaalde toevoeging aan artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geschiedde op voorstel van de afdeling wetgeving, dit in de veronderstelling dat het de bedoeling was om een vaststaande praktijk te legaliseren die erin bestaat dat de steller van de adviesaanvraag een gemachtigde van de minister of een gemachtigd ambtenaar aanwijst die de inlichtingen moet verstrekken welke dienstig zijn voor de verstaanbaarheid van het ontwerp (ibid., p. 42).

(2) In artikel 3 van het ontwerp zou specifiek naar die grondwetsbepaling moeten worden verwezen.

De terzake bij het oprichten van dat advieslichaam beoogde werkwijze doet echter vragen rijzen. De decreetgever richt namelijk niet zelf een instelling op, met of zonder rechtspersoonlijkheid, op grond van de bevoegdheid welke hij put uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen. Hij verplicht integendeel de hogescholen om een adviesorgaan op te richten, dat de vorm van een instelling van openbaar nut moet aannemen, te begrijpen in de zin van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend. Die instelling zal de rechtsopvolger zijn van de vzw Vlaamse Hogescholenraad, wier activa, volgens de memorie van toelichting, aan haar zouden moeten worden overgedragen. Dezelfde werkwijze zou volgens de verklaring van de gemachtigde van de regering ook reeds zijn gevolgd in het decreet van 21 december 1976 houdende organisatie van de Vlaamse interuniversitaire samenwerking.

Het past hierbij op te merken dat "instellingen van openbaar nut" in de zin van de voornoemde wet van 27 juni 1921 stichtingen zijn, opgericht door particulieren - of daarmee gelijkgestelde rechtspersonen - die daarbij een deel van hun goederen bestemmen tot een der doelen van algemeen belang, opgesomd in de wet. Het initiatief tot oprichting van zulk een instelling moet dus uitgaan van de betrokken personen en dient te voldoen aan de vormen en voorwaarden die door de wet van 27 juni 1921 zijn voorgeschreven.

Het is zeer de vraag of het de Vlaamse decreetgever toekomt de autonome gemeenschapshogescholen en de vrije hogescholen te verplichten zulk een instelling van openbaar nut op te richten. Die overheid komt het alleszins niet toe

.../...

de vzw Vlaamse Hogescholenraad, waarvan de Vlaamse Gemeenschap zelf trouwens geen lid is, te verplichten om, overeenkomstig haar statuten, te beslissen dat zij ophoudt te bestaan en in voorkomend geval, haar activa over te dragen aan de nieuwe instelling. De decreetgever beschikt hiervoor over geen enkele bevoegdheid. Hoogstens zou hij de oprichting van de in het voorontwerp bedoelde instelling volgens de door haar gestelde voorwaarden kunnen formuleren als een mogelijkheid, waaraan zij het verlenen van een erkenning als gesprekspartner en/of van het recht op subsidiëring verbindt.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat de keuze voor de oprichting van een instelling van openbaar nut overeenkomstig de federale wet van 27 juni 1921, impliceert dat ook de andere bij die wet gestelde vereisten moeten worden nagekomen. De decreetgever kan niet afwijken van regels die de bevoegde federale overheid ter zake heeft opgelegd, zo bij voorbeeld van de in artikel 34, tweede lid, van de wet van 27 juni 1921 voorgeschreven bekendmaking van de rekening en de begroting in het Belgisch Staatsblad. Evenmin kan hij, wat lijkt te moeten worden afgeleid uit artikel 7, § 2 van het voorontwerp, de instelling vrijstellen van de machtiging van de regering om schenkingen aan te nemen, zoals voorgeschreven door artikel 36 van de wet van 27 juni 1921.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
M. VAN DAMME, staatsraden,
L. HELLIN,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste refendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE