

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 juni 1998 door de Vlaamse minister van Economie, K.M.O., Landbouw en Media verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de ondernemersopleiding, bedoeld bij het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen", heeft op 22 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt op het stuk van de ondernemersopleiding uitvoering te geven aan een aantal bepalingen van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen.

Het ontwerp regelt onder meer de organisatie, de inhoud en de erkenning van de cursussen van de theoretische vorming, alsmede de toelating tot die cursussen (artikelen 4 tot 26). De artikelen 27 tot 30 betreffen de aanvullende praktijkopleiding, terwijl de uitvoeringsregelen inzake de praktijkstage in de artikelen 31 tot 46 zijn opgenomen. Het ontwerp regelt voorts de organisatie van de overgangs- en eindexamens en het toezicht erop (artikelen 47 tot 70). De diploma's en de deelgetuigschriften, waartoe die examens kunnen leiden, vormen het voorwerp van de artikelen 71 en 72.

Onverminderd hetgeen hierna onder 2 en 3 wordt opgemerkt, mag ervan worden uitgegaan dat voor de aldus ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in de artikelen 8 tot 10 van het voornoemde decreet van 23 januari 1991.

Deze bepalingen verlenen immers aan de Vlaamse regering de bevoegdheid om de normen voor toelating tot de ondernemersopleiding vast te stellen en om de voorwaarden te bepalen waaraan de praktijkstage, de praktijkervaring, de aanvullende praktijkopleiding en de theoretische vorming moeten voldoen (artikel 8 van het decreet).

.../...

Tevens wordt de Vlaamse regering ermee belast de voorwaarden te bepalen waaronder de theoretische vorming door het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen, hierna "het Instituut" te noemen, kan worden erkend (artikel 9, § 2, van het decreet).

De Vlaamse regering dient ook de voorwaarden te bepalen voor de erkenning van diploma's en getuigschriften in de ondernemersopleiding (artikel 10 van het decreet).

2. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin de taken van de praktijkcommissie op het stuk van de stageovereenkomst nader gespecificeerd worden (zie met name de artikelen 38 en 39). De Vlaamse regering maakt op dat punt gebruik van de bevoegdheid welke haar wordt verleend door artikel 35 van het decreet van 23 januari 1991. Die bevoegdheid houdt in dat de regering de voorwaarden kan bepalen overeenkomstig welke de praktijkcommissie de in dat artikel opgesomde taken dient uit te oefenen. Het ontwerp vindt derhalve mede een rechtsgrond in artikel 35 van het voornoemde decreet.

3. Door te bepalen dat de praktijkstage tevens een "leerovereenkomst" in de zin van artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 omvat, welke "door bemiddeling van een leersecretaris" wordt gesloten, houdt artikel 34 van het ontwerp een verruiming in van de opdrachten van de leersecretarissen, zoals die worden opgesomd in artikel 62 van het voornoemde decreet. Uit die opsomming blijkt evenwel

.../...

dat de opdrachten van de leersecretarissen uitsluitend betrekking hebben op de leertijd, als bedoeld in titel I, hoofdstuk II van het decreet, en bijgevolg niet op de ondernemersopleiding, welke wordt beoogd in titel I, hoofdstuk III van het decreet en in het voorliggende ontwerpbesluit.

Artikel 34 van het ontwerp ontbeert derhalve de vereiste rechtsgrond in zoverre het de decretaal vastgestelde opdrachten van de leersecretaris beoogt uit te breiden. Hetzelfde geldt voor de artikelen 42 en 43 van het ontwerp. Deze artikelen strekken er immers toe de gevolgen van die uitbreiding voor het statuut van de leersecretaris te regelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De om advies voorgelegde ontwerptekst moet worden gelezen in samenhang met het decreet van 23 januari 1991 waaraan deze uitvoering beoogt te geven. Dit vergemakkelijkt vanzelfsprekend niet de kenbaarheid en bijgevolg de toegankelijkheid van de ontworpen regeling.

Het is met name niet eenvoudig om een precies inzicht te verwerven in de diverse onderdelen van de ondernemersopleiding en hun onderlinge verhouding. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 4 van het ontwerp gerefereerd aan onder meer "geïntegreerde" en "aanvullende" cursussen, "adaptatiecursussen", "begeleidingscursussen" en "inleidende" cursussen, zonder dat het verschil tussen al deze cursussen steeds even duidelijk is.

.../...

Ervan uitgaande dat de regelgeving voldoende kenbaar moet zijn voor de burgers in het algemeen, zou kunnen worden overwogen in een verslag aan de regering te verduidelijken waaruit de ondernemersopleiding volgens het decreet van 23 januari 1991 dient te bestaan en op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven door de ontworpen regeling. De gelegenheid kan dan worden te baat genomen om een grotere klaarheid te scheppen omtrent bepaalde aspecten van de opleiding, zoals bijvoorbeeld die omschreven in het voornoemde artikel 4.

2. Het ontwerp bevat een groot aantal delegaties van reglementaire bevoegdheden aan het Instituut, dat een zelfstandige openbare instelling is, of aan de raad van bestuur ervan.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient, wat de delegatie van reglementaire bevoegdheden aan zelfstandige openbare instellingen betreft, het voorbehoud in herinnering te brengen dat hij dienaangaande herhaaldelijk heeft gemaakt. Zoals immers reeds in menig advies is gesteld moet het toewijzen van dergelijke bevoegdheden aan een openbare instelling worden vermeden. Ook al zijn voorbeelden in die zin in de wetgeving voorhanden, het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan een zelfstandig overheidslichaam is niet in overeenstemming met de algemene principes van het publiek recht, daar het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Die reglementaire bevoegdheid dient dan ook bij de Vlaamse regering te blijven.

.../...

Daarenboven moet worden vastgesteld dat sommige van de in het ontwerp voorkomende bevoegdheidstoewijzingen neerkomen op een subdelegatie waarvan het geoorloofd karakter kan worden betwijfeld, vermits subdelegaties in de regel enkel betrekking kunnen hebben op aangelegenheden van strikt bijkomstige aard.

Waar nodig zal in dit advies bij de artikelsgewijze bespreking worden aangegeven welke bevoegdheidsdelegaties in het licht van de voorgaande opmerking niet toelaatbaar kunnen worden geacht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Rekening houdend met wat omtrent de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is uiteengezet, schrijve men op het einde van het eerste lid van de aanhef : "... , inzonderheid op de artikelen 8 tot 10, en 35;".

Artikel 1

1. Naar analogie van artikel 2, 2, van het decreet van 23 januari 1991, wordt in artikel 1, 2°, van het ontwerp, beter geschreven :

.../...

"2° instituut : het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen, opgericht bij artikel 20 van het decreet;".

In de verdere tekst van het ontwerp moet dan telkens de afkorting "VIZO" worden vervangen door het woord "instituut".

2. Taalkundig kan ermee worden volstaan in artikel 1, 5°, te schrijven : "... de artikelen 57 tot 61 ...".

Een gelijkaardige opmerking kan bij artikel 1, 8°, worden gemaakt.

Artikel 2

Dit artikel herneemt in essentie het bepaalde in artikel 8 van het decreet van 23 januari 1991.

Dergelijke handelwijze verdient geen aanbeveling aangezien het overnemen van bepalingen van een hiërarchisch hogere normering in een hiërarchisch lagere normering van aard kan zijn onduidelijkheid te scheppen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen. Daarenboven houdt die handelwijze het gevaar in dat de overname niet correct en woordelijk gebeurt zodat verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door het orgaan dat de regels overneemt.

.../...

Het is daarom beter geen decretale bepalingen over te schrijven, doch zich integendeel te beperken tot een verwijzing naar de bepalingen van het decreet waar dat wenselijk wordt geacht.

In casu komt dit erop neer dat artikel 2 wordt geschrapt en dat in artikel 3 wordt verwezen naar artikel 8 van het decreet.

Uiteraard moeten dan de artikelen van het ontwerp worden vernummerd.

Artikel 3

1. Gelet op de opmerking bij artikel 2 van het ontwerp, late men artikel 3, § 1, aanvangen als volgt : "De ondernemersopleiding, bedoeld in artikel 8 van het decreet, kan worden georganiseerd ...

2. Artikel 3, § 3, draagt het de raad van bestuur op de procedure van erkenning van de opleiding in een zelfstandig beroep vast te leggen. De aldus aan de raad van bestuur opgedragen taak kan bezwaarlijk worden geacht op een bijkomstige aangelegenheid betrekking te hebben. Met verwijzing naar de algemene opmerking onder 2, moet er derhalve toe worden besloten dat de in artikel 3, § 3, vervatte bevoegdheidsdelegatie ontoelaatbaar is.

.../...

Artikel 4

1. Onverminderd de algemene opmerking onder 1, is niet duidelijk wat in artikel 4, § 2, precies wordt bedoeld met de woorden "waarbij de curricula van de cursussen bedrijfsbeheer en van de cursussen beroepskennis worden geïntegreerd tot één curriculum".

2. In artikel 4, § 5, schrijve men : "... eenzelfde doelstelling als bepaald in § 1, 1°, maar georganiseerd voor ...".

Artikel 6

1. Aan de inleidende zin dient een bepaling vooraf te gaan waarin wordt geëxpliciteerd dat de betrokken erkenning door het Instituut dient te worden verleend. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar zal het immers dit laatste zijn dat voor de erkenning instaat.

2. Indien ervan wordt uitgegaan dat aan de in artikel 6 opgesomde voorwaarden niet enkel moet worden voldaan om een erkenning te krijgen, doch ook om deze te behouden, wordt beter geschreven : "Om erkend te kunnen worden en erkend te blijven moeten de cursussen ...".

.../...

Artikel 7

In de mate dat in dit artikel aan de raad van bestuur de bevoegdheid wordt verleend om, op een algemene wijze, regels vast te stellen waaraan het organisatieplan van de theoretische vorming van de centra moet voldoen, moet worden verwezen naar de algemene opmerking onder 2.

Artikel 8

Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de "modulaire opbouw" waarop wordt gedoeld in artikel 8, § 1.

Artikel 13

In paragraaf 1, die de voorlopige erkenning van de cursussen betreft, zou, naar analogie van de in paragraaf 2 bedoelde definitieve erkenning, moeten worden verduidelijkt dat de betrokken erkenning door het Instituut gebeurt.

Artikel 14

1. Ook in artikel 14 wordt duidelijkheidshalve best uitdrukkelijk vermeld dat door het Instituut de betrokken erkenning zal worden opgeheven.

.../...

2. Indien de bedoeling erin bestaat om de opheffing van de erkenning mogelijk te maken van zodra niet is voldaan aan één van de in artikel 6 van het ontwerp vermelde vereisten, verdient het aanbeveling om de beperkte opsomming van slechts bepaalde vereisten van artikel 6, die met het woord "inzonderheid" aanvangt, in artikel 14 achterwege te laten.

Artikel 19

Om tot de cursus bedrijfsmanagement voor KMO te worden toegelaten moeten de cursisten onder meer werkzaam zijn in een KMO of een functie als medewerker in een KMO "beogen". Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk op welke wijze van de laatstgenoemde intentie blijk moet worden gegeven.

Artikel 20

De raad van bestuur kan ook op eigen initiatief bijzondere inschrijvingsvoorwaarden (lees : "toelatingsvoorwaarden") vastleggen voor een bepaalde opleiding of groep van opleidingen in een zelfstandig beroep. De aldus aan de raad van bestuur gedelegeerde bevoegdheid is evenwel te ruim om toelaatbaar te zijn. Wat dat betreft kan worden volstaan met een verwijzing naar de algemene opmerkingen onder punt 2.

.../...

Artikel 21

1. Luidens artikel 21, § 4, bestaat de toelatingscommissie uit een afgevaardigde van het Instituut, "de directeur en/of een medewerker van het centrum". Deze laatste zinsnede is van aard onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de precieze samenstelling van de betrokken commissie. Met name kan eraan worden getwijfeld of de directeur, een medewerker of de beiden van de commissie moeten deel uitmaken.

2. Het is niet duidelijk welke de exacte draagwijdte is van de woorden "pleegt overleg op verzoek van het VIZO" in artikel 21, § 6.

3. Gelet op het bestaan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, komt de tweede zin van artikel 21, § 7, neer op een overbodige herhaling van een reeds van toepassing zijnde regel.

4. Ermee rekening houdend dat in het eerste lid van artikel 21, § 9, al in de verplichting wordt voorzien tot het behoud van het stilzwijgen over alle documenten met een "vertrouwelijk en/of persoonlijk karakter", kan het tweede lid van de betrokken paragraaf worden weggelaten.

.../...

Artikel 29

Er zou eerst melding moeten van worden gemaakt dat de aanvullende praktijkopleiding aan een erkenning is onderworpen. Vervolgens dient te worden bepaald welk orgaan voor de erkenning zal instaan, waarna de erkenningsvoorwaarden kunnen worden opgesomd.

Artikel 33

Het lijkt vanzelfsprekend dat de raad van bestuur bij het regelen van de in artikel 33, § 1, bedoelde stage rekening houdt met de bepalingen van de vestigingsreglementering of een andere wetgeving. De explicitering terzake in paragraaf 2 kan derhalve achterwege blijven.

Artikelen 34 tot 43

1. Het opschrift van afdeling 2, die aan artikel 34 voorafgaat en die in essentie de stageovereenkomst betreft, zou beter luiden als volgt : "De stageovereenkomst".

2. Het procédé dat erin bestaat de stageovereenkomst in het raam van de ondernemersopleiding te regelen met verwijzing naar de regeling die inzake de leerovereenkomst krachtens artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 op het stuk van de leertijd is uitgewerkt, verdient geen aanbeveling.

.../...

Dergelijk procédé noopt er niet enkel toe bepalingen van het voornoemde decreet in min of meer gewijzigde vorm over te nemen (zie artikel 34, § 2 van het ontwerp), wat op zich geen goede techniek van regelgeving uitmaakt, doch daarnaast dreigt de rechtszekerheid in het gedrang te worden gebracht door de manier waarop een groot aantal bepalingen "van het besluit op de leertijd" van toepassing wordt gemaakt op de stageovereenkomst (zie artikel 35).

Het zou de toegankelijkheid en de duidelijkheid van de ontworpen regeling ten goede komen indien het procédé van de verwijzing, zoals dat in afdeling 2 van hoofdstuk IV van het ontwerp wordt gehanteerd, zou worden verlaten en zou worden vervangen door een autonome regeling met betrekking tot de stageovereenkomst in het raam van de ondernemersopleiding.

3. In diverse artikelen van afdeling 2 van hoofdstuk IV wordt verwezen naar artikel 35 (zie de artikelen 36, § 3, 40, § 6 en 41, § 1). Gelet op de draagwijdte van deze laatste bepaling (zie in dat verband de vorige opmerking), zijn die verwijzingen evenwel onduidelijk, want te weinig afgebakend om ongewijzigd te kunnen worden behouden in het ontwerp.

4.1. De woorden "onverminderd het van toepassing zijn van een collectieve arbeidsovereenkomst" in artikel 40, § 1, zijn voor een verschillende interpretatie vatbaar. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of in een hogere stagevergoeding

.../...

mag worden voorzien dan die welke eventueel wordt vermeld in een collectieve arbeidsovereenkomst, dan wel of het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp in een gewaarborgd minimumbedrag van de vergoeding te voorzien. Teneinde ter zake elke onzekerheid te vermijden, zou in de ontworpen bepaling duidelijker moeten worden weergegeven hoe de met toepassing van het ontwerp vast te stellen stagevergoeding zich precies verhoudt tot die welke in voorkomend geval bij collectieve arbeidsovereenkomst is bepaald.

4.2. Luidens artikel 40, § 4, zijn de bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers van toepassing op de stagevergoeding. De bescherming van het loon is evenwel een aangelegenheid van sociaalrechtelijke aard waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven. Als zodanig komt het de Vlaamse regering niet toe het principe van de toepasselijkheid van de wet van 12 april 1965 te bevestigen, laat staan uit te breiden tot de in het ontwerp bedoelde stagevergoeding.

5. Met betrekking tot het procédé van verwijzing dat in de artikelen 42 en 43 wordt toegepast, volstaat het te refereren aan de bezwaren die terzake zijn geformuleerd onder punt 2.

Artikel 45

1. In verband met de woorden "onverminderd het van toepassing zijn van een collectieve arbeidsovereenkomst" in

.../...

artikel 45, § 6, kan een gelijkaardige opmerking worden gemaakt als die welke is geformuleerd onder punt 4.1 van de bespreking van de artikelen 34 tot 43.

2. Dat de stagemeeester zich moet schikken "naar alle wettelijke, reglementerende en conventionele bepalingen", bedoeld in artikel 45, § 7, is evident en moet niet worden vermeld in het ontwerp.

Artikel 56

1. De paragrafen 2 en 3 van artikel 56 dienen onderling van plaats te worden gewisseld. Paragraaf 2 omschrijft immers de taak van de deliberatiecommissie, terwijl paragraaf 3 de oprichting en de samenstelling van die commissie regelt.

2. De in artikel 56, § 3, bedoelde deliberatiecommissie bestaat onder meer uit "de provinciale dienst van het VIZO". Wellicht wordt "een vertegenwoordiger van de provinciale dienst van het VIZO" bedoeld en dient de redactie van de betrokken paragraaf aldus te worden aangepast.

Hetzelfde geldt voor artikel 56, § 5, waarin wordt gewaagd van "de stem van de provinciale dienst van het VIZO".

.../...

3. In artikel 56, § 6, wordt bepaald dat de deelnemers aan de overgangsexamens die krachtens paragraaf 1 van dat artikel niet slaagden, maar gedelibereerd worden, geslaagd zijn. De Raad van State, afdeling wetgeving ziet niet goed in waarom de stellers van het ontwerp menen dergelijke evidentie te moeten in herinnering brengen. Indien hiervoor geen bijzondere reden valt aan te wijzen, is paragraaf 6 overbodig en wordt hij beter uit het ontwerp weggelaten.

Artikel 61

Uit artikel 61, § 1, volgt dat er voor de eind-examens voor het praktijkgedeelte slechts één zittijd wordt georganiseerd. Het principe van de eenmalige zittijd voor op de praktijk gerichte examens is wellicht gebruikelijk, doch de ratio legis ervan blijft voor de Raad van State, afdeling wetgeving, onduidelijk.

Artikel 68

1. Het begrip "administratief toezicht" heeft een specifieke juridische betekenis en wordt derhalve beter niet gebruikt in artikel 68, § 1. Bovendien kan men zich afvragen of paragraaf 1 niet zou moeten worden geredigeerd als volgt :

"§ 1. Het centrum is, wat de organisatie van de examens betreft, onderworpen aan het toezicht van het Instituut. Het schikt zich naar de pedagogische, didactische en administratieve onderrichtingen die het Instituut in dat verband aan het centrum verstrekt".

.../...

2. Luidens de laatste zin van artikel 68, § 2, moet het verslag "de gesprekken met alle betrokken partijen omvatten". Het verdient aanbeveling om dergelijke, weinig juridisch-accurate zinsnede te vervangen door een bepaling waarin wordt gesteld dat het verslag de standpunten van alle betrokken partijen moet weergeven.

Ook de redactie van artikel 69, § 2, dient dan in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 70

Artikel 70, § 3, verleent aan de raad van bestuur de bevoegdheid om overgangs- of eindexamens "geheel of gedeeltelijk" nietig te verklaren. Er kan aan worden getwijfeld of die bevoegdheid inhoudt dat de examens van één kandidaat kunnen worden vernietigd, dan wel dat alle of een deel van de examens van alle kandidaten kunnen worden vernietigd.

Evenmin duidelijk is of de raad van bestuur tot een vernietiging kan beslissen nadat daartoe een bezwaar is ingediend, dan wel of de raad in voorkomend geval ook van ambtswege tot een vernietiging kan overgaan.

De rechtszekerheid zou er baat bij vinden indien de tekst van artikel 70 op de voornoemde punten zou worden verduidelijkt.

.../...

Tot slot rijst de vraag of, rekening houdend met de zwaarwichtigheid van een beslissing tot vernietiging, de bevoegdheid van de raad van bestuur niet best uitdrukkelijk wordt ingeperkt door bijvoorbeeld te bepalen dat een vernietiging enkel om ernstige redenen mogelijk is.

Artikel 71

Het beoogde diploma dient "ter visa" aan het Instituut te worden voorgelegd. Indien het de bedoeling is de betrokken diploma's door het Instituut te laten bekrachtigen, worden de woorden "ter visa" beter vervangen door de woorden "ter bekrachtiging".

Artikel 73

1. In artikel 73, § 1, moeten de woorden "overeenkomstig artikel 10, § 4 van dit besluit" worden vervangen door de woorden "overeenkomstig artikel 4, § 3 van dit besluit".

2. In artikel 73, § 2, eerste lid, vervange men de woorden "overeenkomstig artikel 28 van dit besluit" door de woorden "overeenkomstig artikel 27 van dit besluit".

.../...

Artikel 75

Gelet op de draagwijdte van de ontworpen regeling leent deze zich niet tot retroactiviteit. Artikel 75 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten, dan wel dient de erin vermelde datum te worden gewijzigd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	staatsraad,	voorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,	
	J. SMETS,		
	G. SCHRANS,	assessoren van de	
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,	
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.	

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST