

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 maart 1999 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 het onderwijs XI", heeft op 16 maart 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavig geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Eerst en vooral is het betrokken voorontwerp van decreet noodzakelijk voor de start van het schooljaar 1999-2000 in het secundair onderwijs. In het decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs werden essentiële wijzigingen aangebracht aan de structuren van het secundair onderwijs. Het is daarbij belangrijk te signaleren dat deze wijzigingen, in de eerste plaats de vorming van de scholengemeenschappen, ingaan op 1 september 1999. Het voorliggend ontwerp bevat daartoe een aantal noodzakelijke aanpassingen van de regelgeving inzake het personeelsstatuut en de onderhandelingsstructuren, die precies het gevolg zijn van de hervorming van het secundair onderwijs.

Wat de wijzigingen aan het personeelsstatuut betreft, werd vanaf september 1998 een voorontwerp van een decreet betreffende een autonoom personeelsbeleid voorbereid. Bij de opmaak van dat voorontwerp stuitte men echter op fundamentele vragen over de aard van de tewerkstelling in het vrij gesubsidieerd onderwijs, onder meer ook ingevolge recente rechtspraak van het Hof van Cassatie. Onder meer is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de repercussies van de mandaatsfunctie voor de directeur op het decreet rechtspositie van het gesubsidieerd onderwijs (er wordt dan ook voorgesteld de invoering van het mandaat met een jaar uit te stellen). Over diverse aspecten van de beoogde regeling werden daarom aan de afdeling Administratie van de Raad van State een aantal prejudiciële vragen gesteld.

.../...

Voor het gemeenschapsonderwijs was het bovendien noodzakelijk de bestaande rechtspositieregeling aan te passen aan de nieuwe bestuursstructuren die door het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs worden ingevoerd. Aangezien de bestuursorganen op het lokale niveau en op het niveau van de scholengroep hun bevoegdheden opnemen vanaf 1 januari 2000, is het noodzakelijk deze wijzigingen nu decretaal door te voeren. Deze kalender, gecombineerd met de (mogelijk zeer) beperkte tijdsduur die voor decretaal werk zal resten tussen de vorming van de nieuwe regering en het parlementair winterreces, verantwoordt dat men ook deze aanpassingen van het decreet rechtspositie aan het bijzonder decreet nog tijdens de huidige legislatuur doorvoert. Het betreft hier in hoofdzaak technische bepalingen."

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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".

VOORAFGAANDE OPMERKING

De redactie van het voorontwerp beantwoordt niet aan de regels van de wetgevingstechniek. In dat verband kan worden opgemerkt dat :

.../...

- in de inleidende zinnen van de artikelen de wijzigende teksten moeten worden vermeld die de te wijzigen bepalingen reeds hebben gewijzigd;
- de voorschriften inzake de indeling van artikelen moeten worden nagekomen;
- in het voorontwerp een consequent gebruik moet worden gemaakt van de terminologie;
- de interne verwijzingen correct moeten gebeuren.

Die handelwijze bemoeilijkt niet alleen het onderzoek, maar geeft blijk van een onachtzame houding tegenover het belang van deugdelijke wetgeving alsook tegenover de Raad van State en het Vlaams Parlement.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp strekt ertoe een aantal decreten inzake onderwijs te wijzigen. De meeste van die decreten zijn van recente tot zeer recente datum, en zijn zelf geheel of gedeeltelijk aan te merken als hetgeen "reparatiewetgeving" wordt genoemd. Ongetwijfeld is die wetstechnisch af te keuren werkwijze mede toe te schrijven aan de korte termijnen die de stellers van de bedoelde decreetgeving doorgaans opleggen aan de verschillende daarbij betrokken adviesorganen, waaronder niet in het minst de Raad van State, om zich van hun wettelijke opdracht te kwijten.

.../...

2. Op een aantal bepalingen van het voorontwerp (1) kan mutatis mutandis de volgende, reeds in het verleden gemaakte opmerking van de Raad van State, afdeling wetgeving (2), worden betrokken :

"De ontworpen bepaling vervangt de bestaande (...) regels (...) door een eenvormige en vereenvoudigde regeling. (...). De reden waarom deze bepaling echter beperkt wordt tot het onderwijzend personeel van het secundair onderwijs is, blijkens de toelichting gegeven door de gemachtigde ambtenaar, omdat het voorliggend ontwerp enkel betrekking heeft op het secundair onderwijs. (...) die uitleg (kan) ten gronde moeilijk verantwoorden dat er tussen het onderwijzend personeel een verschillende behandeling wordt doorgevoerd die, zonder objectieve redenen, hen aan een andere rechtspositieregeling onderwerpt om het louter feit in een ander niveau te zijn tewerkgesteld. Tot hiertoe zijn dit soort bepalingen steeds zonder onderscheid van toepassing geweest op het onderwijspersoneel van ieder niveau. Overeenkomstig het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel is een afwijking daarop enkel toegestaan indien zij voldoet aan de vereisten die een ongelijke behandeling verantwoorden".

De Raad van State stelt vast dat het voorontwerp past in een reeds eerder opgemerkte (3) tendens om de eenheid van rechtspositie van de personeelsleden op te geven en deze, onder meer volgens onderwijsniveau, te laten versnipperen.

(1) Bijvoorbeeld de artikelen 20, 21 en 33.

(2) Advies L. 27.612/1 van 30 april 1998 over een voorontwerp van decreet "betreffende het secundair onderwijs" (Vl. P., 1997-98, 1058/1).

(3) Zie het voormelde advies L. 27.612/1.

3. De - overigens in het voorontwerp niet erg talrijke - delegaties aan de regering lijken op het eerste gezicht verenigbaar met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel.

Enkel de bepaling van artikel 132 van het voorontwerp staat daarmee op gespannen voet : die bepaling kent de regering de bevoegdheid toe de voorwaarden te bepalen waaraan de leerlingen, die een bepaalde bijkomende financiering of subsidiëring genereren, moeten voldoen evenals de vorm waaronder deze middelen worden toegekend. Die voorwaarden moeten decretaal nader worden omschreven.

4. Binnen de toegemeten tijd en zonder te kunnen beschikken over de daartoe noodzakelijke feitelijke gegevens kan geen uitsluitel worden gegeven over de toelaatbaarheid van de terugwerkende kracht die aan sommige bepalingen van het voorontwerp wordt gegeven. Om dezelfde reden kan geen advies worden gegeven over de bepalingen die feitelijke toestanden regulariseren, in het bijzonder wat betreft de vraag of die regularisaties geen schending van het gelijkheidsbeginsel tot gevolg kunnen hebben, noch over de bepalingen die de datum van de inwerkingtreding van een bepaling verdagen.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
 M. VAN DAMME, staatsraden,
 J. SMETS,

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 de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST