

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 april 1999 en 3 mei 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen "Muziek", "Woordkunst" en "Dans", het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting "Beeldende Kunst" en het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1993 tot vaststelling van het inschrijvingsgeld in het deeltijds kunstonderwijs", heeft op 6 mei 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 onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd als volgt :

"omdat de bijsturing van programmatievoorwaarden in het deeltijds kunstonderwijs en de invoering van infrastructuurnormen voor de studierichting dans, uitwerking moeten hebben op de programmaties die van start gaan op 1 september 1999; het is voor de rechtszekerheid noodzakelijk dat de voorwaarden voor die datum vastliggen".

*

* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Luidens artikel 26 van het ontwerp treden de artikelen 10 en 22 ervan in werking op 1 september 1998 en de artikelen 2 en 14 op 1 september 2000. De aangehaalde motivering verwijst echter naar programmaties "die van start gaan op 1 september 1999". Uit die motivering blijkt bijgevolg niet duidelijk hoe zij kan worden betrokken op de artikelen 2, 10, 14 en 22 van het ontwerp zodat zij, wat die artikelen betreft, niet van die aard is dat ze een beroep op de spoedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan wettigen. Inzake de betrokken artikelen moet de adviesaanvraag om die reden als niet-ontvankelijk worden afgewezen.

.../...

Over de andere artikelen van het ontwerp kan wel advies worden verleend. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich daarbij echter 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.

*
* *

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De ontworpen wijzigingen aan de besluiten van 31 juli 1990 (vervat in de artikelen 1 tot 23 van het ontwerp) hebben vooral betrekking op rationalisatie- en programmatienormen. Omtrent de rechtsgrond van een van de te wijzigen besluiten van 31 juli 1990 stelde de Raad van State, afdeling wetgeving, hetgeen volgt (1) :

(1) Advies L. 20.057/1 van 17 juli 1990 over het ontwerp van besluit dat het besluit is geworden van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen "Muziek", "Woordkunst" en "Dans".

"2. Voor de aanwijzing van de rechtsgrond is door de gemachtigde ambtenaar van de Vlaamse Executieve gewezen op :

- de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving - hierna genoemd de schoolpactwet - inzonderheid de artikelen 3, 13 en 24, § 2, 5°;
- het decreet betreffende het onderwijs-II (1), inzonderheid titel V welke het deeltijds kunst-onderwijs betreft.

3. De schoolpactwet is luidens haar artikel 1 van toepassing "op het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst- en buitengewoon onderwijs. Zij is niet van toepassing op de muziekscholen".

Aangezien de bepalingen van de schoolpactwet inzonderheid rechtsgrond moeten bieden voor de hoofdstukken VI (minimale schoolbevolkingsnormen in de verschillende graden) en VII (rationalisatie- en programmatienormen) van het ontwerp welke onder meer betrekking hebben op de studierichting muziek, moet worden nagegaan welke "muziekscholen" door dat artikel 1 van het toepassingsgebied van de schoolpactwet zijn uitgesloten. Het was immers de bedoeling deze scholen aan een bijzonder stelsel te onderwerpen (2).

Als "muziekscholen" in die zin worden, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, enkel beschouwd, de scholen welke door artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 26 maart 1954 betreffende de voorwaarden waaronder de Staat toelagen verleent aan de gemeentelijke conservatoria, de gemeentelijke en vrije

(1) Voor dit advies is gebruik gemaakt van de tekst van het decreet betreffende het onderwijs-II, zoals die door de Commissie van de Vlaamse Raad is aangenomen (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1989-90, nr. 365/8, inzonderheid blz. 171 tot 175).

(2) Zie in dat verband de tekst van het Schoolpact, Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/17 - 455/4, bijlage I, A, blz. 64.

muziekacademiën en de muziekscholen, in de tweede categorie van instellingen voor muziekonderwijs worden gerangschikt, in tegenstelling tot de gemeentelijke conservatoria en de muziekacademiën welke volgens dat besluit tot de eerste categorie van instellingen behoren (1).

Volgens het verslag aan de Executieve (blz. 2) bestaan er sedert 1987 geen muziekscholen van tweede categorie meer in de Vlaamse Gemeenschap, wat impliceert dat voor die Gemeenschap thans alle instellingen voor deeltijds muziekonderwijs als onderwijsinstellingen in de zin van de wet van 29 mei 1959 te beschouwen zijn.

4. De artikelen 3, 13 en 24, § 2, 5°, van de schoolpactwet bevatten met betrekking tot de rationalisatie en de programmatie een aantal voorzieningen welke voor die aangelegenheden als richtinggevend kunnen worden beschouwd, derwijze dat, gelezen in samenhang met het bepaalde in de artikelen 96 en volgende van het decreet betreffende het onderwijs-II en rekening gehouden met de aard van het in dit ontwerp bedoelde onderwijs, men ervan mag uitgaan dat artikel 17, § 5, van de Grondwet niet eraan in de weg staat dat bepalingen als vervat in de hoofdstukken VI en VII, met toepassing van de in de zoëven vermelde wetsbepalingen opgenomen bevoegdheidstoe wijzingen, in dit ontwerp worden opgenomen.

Wel moet een voorbehoud worden gemaakt met betrekking tot artikel 57, § 1, 2°, van het ontwerp waarin de programmatienorm zo hoog wordt gesteld - 300 % van de rationalisatienorm - dat de oprichting van nieuwe instellingen voor deeltijds kunstonderwijs erdoor kan worden uitgesloten, waardoor de nieuwe regeling vergelijkbaar wordt met een remwet.

Het is dan ook zeer de vraag of een dergelijke regeling inpasbaar is in en strookt met de regels welke men terugvindt in de voornoemde artikelen van de schoolpactwet of in het decreet betreffende het onderwijs-II.

(1) HOUBEN, R., en INGHAM, F., Het Schoolpact en zijn toepassing, 1962, blz. 108.

5. Voor de andere bepalingen van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in titel V van het decreet betreffende het onderwijs-II. Die titel bepaalt voor het deeltijds kunstonderwijs, het deeltijds hoger kunstonderwijs uitgezonderd, onder meer : (...)"

2. Na dat advies, waarin klaarblijkelijk voor het voormelde besluit van 31 juli 1990, in zoverre dit schoolbevolkingsnormen en rationalisatie- en programmatienormen regelde, nog rechtsgrond werd afgeleid uit de wet van 29 mei 1959, heeft het Arbitragehof op 1 juni 1994 echter betreffende artikel 13.2, van die wet gesteld wat volgt :

"Artikel 13.2 van de wet van 29 mei 1959, zoals die wet was gewijzigd bij artikel 7 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 juli 1989, schendt artikel 24, § 5, van de Grondwet (vroeger artikel 17, § 5), voor zover dat artikel aan de Vlaamse Regering, in algemene bewoordingen, de vrijheid geeft om het rationalisatie- en programmatieplan bedoeld in artikel 13.1 van dezelfde wet volledig naar eigen inzichten vast te stellen."

Bijgevolg moeten heden vragen worden gesteld bij de verwijzing, in het eerste lid van de aanhef van het voorliggende ontwerp, naar artikel 24, § 2, 5°, van de wet van 29 mei 1959. Wellicht ingevolge het aangehaalde arrest van het Arbitragehof wordt in de aanhef van het voorliggende ontwerp niet verwezen naar artikel 13 van die wet (1). Gelet op dat arrest en op de bewoordingen van artikel 24, § 2, 5°, moet echter evenzeer voorbehoud worden gemaakt bij de rechtsgrond die in het laatstgenoemde artikel wordt

(1) In de aanhef van het voormelde besluit van 31 juli 1990 wordt nog mede verwezen naar artikel 13.

gezocht om programmatie- en rationalisatienormen voor het deeltijds kunstonderwijs te doen vaststellen bij besluit van de regering. Zoals in het voormelde artikel 13 van de wet van 29 mei 1959 is immers ook in artikel 24, § 2, 5°, van die wet een delegatie vervat aan de regering : meer in het bijzonder om een minimum aantal leerlingen te bepalen "per klas, afdeling, graad of onderverdeling" als subsidiëringsvoorwaarde. De door artikel 24, § 2, 5°, geboden rechtsgrond zou derhalve door dezelfde ongrondwettigheid kunnen zijn aangetast als het voormelde artikel 13 (1).

3. In het tweede lid van de aanhef wordt voorts als rechtsgrond het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, inzonderheid titel V, vermeld. Blijkens het aangehaalde advies van de Raad van State (punt 5) kunnen, wat betreft programmatie-en rationalisatienormen, de voormelde delegaties echter geen rechtsgrond vinden in dat decreet.

De gemachtigde van de regering kon evenmin enige bepaling aanduiden die als rechtsgrond in aanmerking zou kunnen komen.

(1) Zij het dat deze normen door het ontwerp zelf dan nog niet steeds eenduidig in de te wijzigen besluiten worden ingevoegd : zie artikel 3 (ontworpen artikel 52, § 2) en artikel 15 (ontworpen artikel 43, § 2) overeenkomstig welke bepalingen het de minister is, bevoegd voor het onderwijs, die beslist over de goedkeuring tot programmatie.

4. Ook al dienen ten minste de criteria voor programmatie en rationalisatie bij decreet te worden vastgesteld, en moeten de bepalingen die daarop betrekking hebben, uit het ontwerp worden gelicht, kan in artikel 90 van het voormelde decreet van 31 juli 1990 wel rechtsgrond worden gevonden voor :

- het bepalen van de minimumleeftijd voor de toegang tot het kunstonderwijs per graad en per studierichting (artikel 12 van het ontwerp);
- de wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1993 tot vaststelling van het inschrijvingsgeld in het deeltijds kunstonderwijs (artikelen 24 en 25 van het ontwerp).

Deze artikelen zouden bijgevolg in een afzonderlijk ontwerp van besluit kunnen worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
	W. GEURTS,	toegevoegd 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,

W. GEURTS

D. VERBIEST