KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 juni 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende invoering van een experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel", heeft op 4 juli 2000 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 verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

> "De dringende noodzakelijkheid van het advies kan worden gemotiveerd op basis van het feit dat voorliggend ontwerpbesluit de reglementaire verankering omvat van een aantal elementen die noodzakelijk zijn voor de operationalisatie van het project 'modularisering' op 1 september 2000.
>
> Elk uitstel van beslissing inzake de overgang van het modulaire naar het lineaire systeem, de studiebekrachtiging, de leertrajecten, de werking van het BPT-systeem en de regeling inzake reaffectatie en wedertewerkstelling zou de inwerkingtreding van het project op de vooropgestelde ingangsdatum in het gedrang brengen en de conceptuele voorbereiding en de wijzigingen inzake onderwijs- en personeelsorganisatie die in de betrokken scholen reeds werden volvoerd, teniet doen".

*
* *

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".

Zelfs met betrekking tot die punten kan de Raad van State, afdeling wetgeving, gelet, enerzijds, op het hoge aantal adviesaanvragen die met inroeping van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn ingediend, en, anderzijds, op het technische karakter van zekere bepalingen uit het ontwerp, niet waarborgen dat niets aan zijn aandacht is ontsnapt.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het regelen, op experimentele basis, van het voltijdse gewoon beroepssecundair onderwijs en van het deeltijdse beroepssecundair onderwijs volgens een modulair stelsel.

1.2. Rechtsgrond daartoe wordt in het eerste en het tweede lid van de aanhef gezocht in, enerzijds, artikel 46, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II en, anderzijds, in artikel 8 van 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.

Artikel 46, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt in zijn tweede en derde lid dat de Vlaamse regering onderwijs met een tijdelijk karakter en tijdelijke projecten kan organiseren of subsidiëren.

Artikel 8 van het decreet van 14 juli 1998 bepaalt welke vormen van secundair onderwijs volgens een modulair

stelsel kunnen worden georganiseerd en geeft aan de Vlaamse regering de bevoegheid om de opleidingsstructuur en de studiebekrachtiging van dat onderwijs te bepalen.

De vraag rijst of die bepalingen, gelezen in het licht van het grondwettelijke legaliteitsbeginsel inzake onderwijs, neergelegd in artikel 24, § 5, van de Grondwet, het ontwerp voldoende rechtsgrond kunnen bieden.

In zijn arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 heeft het Arbitragehof, met betrekking tot tijdelijke projecten als bedoeld bij de artikelen 168 tot 172 van het decreet basisonderwijs, het volgende geoordeeld :

> "B.6.1. Het beroep tot vernietiging van de artikelen 168 tot 172 van het decreet van 25 februari 1997 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten heeft afgebakend, noch ten aanzien van de inhoud of de doelstellingen van die projecten, noch ten aanzien van de kwalitatieve of kwantitatieve criteria waarmee de Regering bij de organsatie van de tijdelijke projecten rekening zou moeten houden, noch met betrekking tot de voorwaarden die de Regering vermag op te leggen jegens scholen alvorens deze kunnen deelnemen aan de door de Regering zelf omschreven tijdelijke projecten.
>
> B.6.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat «de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet».

De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte : hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip «inrichting», wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld.

B.6.3. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting betreft heeft vastgesteld, wat onder meer inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling, door de betrokken regering, richtinggevend zijn.

B.6.4. Het decreet bepaalt dat de Regering tijdelijke projecten kan uitwerken en definiëren, waarvan de wijze van evalueren en de duur door het decreet worden vastgesteld. Het tijdelijk karakter van de projecten toont aan dat de decreetgever de grenzen van de verordeningsbevoegdheid van de Regering heeft aangegeven, die slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen zonder dat zij de inrichting van het onderwijs kan wijzigen.

B.6.5. In zoverre de Regering evenwel, krachtens artikel 172 van het decreet, aan haar vrije beoordeling overgelaten afwijkingen kan toekennen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie van het lestijden- of het urenpakket, bevat het decreet niet de essentiële elementen noch de grenzen van eventuele afwijkingen van normen die betrekking hebben op de inrichting van het onderwijs".

Uit dit arrest blijkt dat de regeling van tijdelijke, experimentele projecten door de decreetgever aan de gemeenschapsregeringen kan worden overgelaten op voorwaarde dat aan die regeringen geen onbegrensde machtiging wordt gegeven tot het regelen van essentiële aspecten van de inrichting van het onderwijs.

Te dezen raakt het experiment betreffende het modulair beroepsonderwijs weliswaar aan een essentieel aspect van de inrichting van het onderwijs, waar het een onderwijsstructuur opgebouwd uit graden en leerjaren vervangt door een structuur opgebouwd rond modules. Daartoe bestaat evenwel een decretale grondslag aangezien juist artikel 8 van het decreet van 14 juli 1998 het mogelijk maakt een modulair stelsel te organiseren in het voltijds gewoon beroepssecundair en in het deeltijds beroepssecundair onderwijs. Artikel 46, § 1, van het decreet van 31 juli 1990, gelezen in samenhang met dat artikel, laat dus toe een experiment op te zetten strekkende tot het invoeren van een modulair stelsel in het beroepssecundair onderwijs.

1.3. De artikelen 12, 13 en 15 hebben betrekking op het pakket uren - leraar dat aan de scholen ter beschikking wordt gesteld, kennen binnen het raam van het opgezette modulaire onderwijs een aantal betrekkingen toe aan de aan de projecten deelnemende scholen en raken aan bepaalde omkaderingsnormen. Zij betreffen derhalve de inrichting van het onderwijs.

Conform hetgeen sub 1.2 werd opgemerkt betreffende de verenigbaarheid van het opzetten, door de Vlaamse regering, van tijdelijke projecten in het onderwijs met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteits-beginsel, bieden de bepalingen die de rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit, in zijn geheel genomen, geen afdoende rechtsgrond voor de genoemde artikelen 12, 13 en 15. Behoudens wanneer de stellers van het ontwerp een meer

specifieke rechtsgrond zouden kunnen aanwijzen, dienen die artikelen uit het ontwerp te worden weggelaten.

1.4. De artikelen 16, 17 en 18 van het ontwerp hebben betrekking op de werking van de reaffectatiecommissies. De rechtsgrond van die artikelen moet worden gezocht in artikel 10, laatste lid, van het decreet van 9 april 1992 betreffende het onderwijs III, naar luid waarvan de Vlaamse regering de nadere werking van de reaffectatiecommissies regelt.

1.5. Artikel 19 van het ontwerp wijzigt artikel 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reaffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage, dat de geldige redenen opsomt voor het niet aanvaarden van een reaffectatie of wedertewerkstelling.

De rechtsgrond van die bepaling moet worden gezocht in artikel 9, § 2, eerste lid, van het decreet van 9 april 1992 betreffende het onderwijs III krachtens hetwelk de Vlaamse regering bepaalt wat dient te worden verstaan onder een geldige reden om de toegewezen betrekking niet op te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 9, § 2 en 10 van het decreet van 9 april 1992 betreffende het onderwijs - III.

2. Het zesde lid van de aanhef, dat verwijst naar een adviesaanvraag ingediend op grond van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient te vervallen aangezien de adviesaanvraag is ingediend met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In de plaats van dat lid dient de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te worden weergegeven, die thans verkeerdelijk is opgenomen na de verwijzing naar het advies van de Raad van State.

Bepalend gedeelte

1. In het bepalend gedeelte dienen, waar bepalingen uit bestaande besluiten worden vervangen, de nog geldende besluiten welke die bepalingen hebben gewijzigd, te worden vermeld. Zo dient in de inleidende zin van de artikelen 16, 17, 18 en 19 melding te worden gemaakt van het wijzigende besluit van 31 augustus 1999 en in de inleidende zin van artikel 18 bovendien van het wijzigende besluit van 22 september 1998.

2. In de artikelen 4, § 5, en 5, § 2, wordt aan de minister, bevoegd voor het onderwijs, de opdracht gegeven om, na overleg met de inrichtende machten, de modulaire opleidingsstructuur van het voltijds en deeltijds modulair beroepsonderwijs, met inbegrip van de te volgen mogelijke trajecten, vast te leggen. Bovendien wordt aan dezelfde minister in artikel 10, § 1, tweede lid, de opdracht gegeven de "corpora" als bedoeld bij artikel 10, § 1, eerste lid, 2° tot 4°, vast te leggen en om de studierichting van het beroepssecundair onderwijs te bepalen waarin het studiebewijs als bedoeld bij artikel 10, § 1, eerste lid, 1°, 2°, 3° of 4°, naargelang het geval, wordt uitgereikt.

Aangezien die delegaties geen betrekking hebben op het nemen van detailmaatregelen van aanvullende of bijkomstige aard, zijn zij ontoelaatbaar en dienen de genoemde aangelegenheden in het ontworpen besluit zelf te worden geregeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	staatsraad,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M. STERCK, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS A. BEIRLAEN