

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.070/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 juli 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 26 september 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddenschalen en de bezoldigingsregeling van de leermeesters godsdienst en de godsdienstleraars", heeft op 11 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot de actualisering van het besluit van de Vlaamse regering van 26 september 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen en de bezoldigingsregeling van de leermeesters godsdienst en de godsdienstleraars. Inzonderheid wordt het toepassingsgebied van het voornoemde besluit uitgebreid tot de leraars islamitische godsdienst en worden de benamingen van een aantal diploma's aangepast.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien door het ontwerp de uitgaven kunnen worden beïnvloed, dient erover het gemotiveerd begrotingsakkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor begroting, te worden ingewonnen op grond van artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat dit akkoord werd aangevraagd, doch aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is geen stuk voorgelegd waaruit blijkt dat dit akkoord intussen is verkregen ⁽¹⁾. Het advies wordt dan ook verstrekt onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat aan dit vormvereiste is of alsnog wordt voldaan.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het ontwerp ontleent, wat het vaststellen van de salarisschalen betreft, rechtsgrond aan artikel IX.2, § 2, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende onderwijs-XIII-Mozaïek en, wat het vaststellen van de bekwaamheidsbewijzen betreft, aan artikel 12bis, § 2, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, krachtens hetwelk de Koning (lees : de Vlaamse regering) de voor de verschillende onderwijsambten vereiste bekwaamheidsbewijzen en, bij gebrek aan houders van de vereiste bekwaamheidsbewijzen, de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen vaststelt.

⁽¹⁾ Op 3 juli 2001 heeft de inspectie van financiën wel een gunstig advies geformuleerd. In dat advies wordt opgemerkt dat de budgettaire impact reeds voorzien was in het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIII.

Met betrekking tot die laatste rechtsgrond dient eraan te worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meermaals heeft op gewezen dat het bepalen van - althans de essentiële regels van - de bekwaamheidsvereisten voor het uitoefenen van onderwijsambten, krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet zaak is van de decreetgever ⁽²⁾, zodat de algemeenheid van de bij het vermelde artikel 12bis, § 2, van de wet van 29 mei 1959 toegestane delegatie ⁽³⁾ op gespannen voet met die grondwetsbepaling staat. Het is onder dat voorbehoud dat de opmerkingen in verband met het onderzoek van de tekst van het ontwerp dienen te worden gelezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Men vervange het woord "weddenschalen" in het opschrift door het woord "weddeschalen".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef vervange men het woord "gewijzigd" door het woord "vervangen".

2. In de tweede en de derde aanhefverwijzing kan meer specifiek worden verwezen naar de bedoelde bepalingen van de rechtspositiedecreten. Deze verwijzingen kunnen derhalve worden geredigeerd als volgt :

⁽²⁾ Zie onder meer advies 28.132/1 van 28 september 1998, Parl. St., Vl. P., 1998-99, nr. 1160/1.

⁽³⁾ Zelfs indien de bepalingen in de rechtspositiedecreten (zie inzonderheid artikel 3, 6°, van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en artikel 5, 8°, van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding), ondanks het gegeven dat het om definities gaat, kunnen worden geacht een machtiging aan de Vlaamse regering in te houden, geldt het grondwettigheidsbezwaar ook voor deze bepalingen.

"Gelet op het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, inzonderheid op de artikelen 3, 6°, en 17, § 1, 3°, vervangen bij het decreet van 18 mei 1999;

Gelet op het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding, inzonderheid op de artikelen 5, 8°, en 19, § 1, 1°;"

3. In het vierde lid van de aanhef dient te worden geschreven :

"Gelet op het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek, inzonderheid op artikel IX.2, § 2;"

4. In de vijfde aanhefverwijzing moet ook het besluit van 31 januari 1996 worden toegevoegd aan de opsomming van de wijzigende besluiten van het besluit van 26 september 1990. Bovendien vervange men het woord "weddenschalen" door het woord "weddeschalen" en schrappe men het woord "zoals".

5. De protocollen van de onderhandelingen met de syndicale organisaties dateren van 13 (niet : 10) juli 2001. De data vermeld in het zevende en achtste lid dienen derhalve te worden gecorrigeerd.

6. De verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, dient te worden vervangen door twee leden, te redigeren als volgt :

"Gelet op de beraadslaging van de Vlaamse regering, op 13 juli 2001, betreffende aanvraag om advies bij de Raad van State binnen een maand;

Gelet op advies 32.070/1 van de Raad van State, gegeven op 11 oktober 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 1

In de inleidende zin moet worden verduidelijkt dat het gaat om het besluit van 26 september 1990. Tevens vervange men het woord "gewijzigd" door het woord "ingevoegd". Deze laatste opmerking geldt ook voor de inleidende zin van de artikelen 2 en 3.

Artikel 4

1. In 1° en 2° schrappe men de woorden "liggend" en "liggende".
2. De onderdelen 3° tot 9° voegen bepalingen toe.

De ontworpen toevoegingen zullen de leesbaarheid en de logische opbouw van de regeling niet bevorderen. Zo wordt in het te wijzigen artikel 5 eerst een opsomming gegeven met gedachtestreepjes, terwijl verder de indeling 1°, 2°, ... wordt gehanteerd. Ook valt op dat de indeling van de diploma's in artikel 4, 3°, van het ontwerp ("Ten minste HSO"), niet overeenstemt met deze van het bestaande artikel 5, ("Ten minste HOLT") : bij dit laatste onderdeel worden in 4° zes diploma's gebundeld (van a tot f), terwijl in "Ten minste HSO" dezelfde diploma's ontsnappen aan deze samenvoeging.

Er zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om het bestaande artikel 5 en de ontworpen wijzigingen ervan wetgevingstechnisch op punt te stellen. In dat geval zou men best in de bestaande en ontworpen bepalingen de aanduidingen <GHSO', <GLSO', <GVO', <ten minste HOLT', ... telkens laten voorafgaan door 1°, 2°, 3°, ... De indeling van de overeenstemmende diploma's kan dan gebeuren door elk diploma aan te duiden met a), b), c), ...

Artikel 9

Het ontworpen artikel 16bis van het ontwerp bevat louter toelichting m.b.t. bijlage I. In die zin zou het logischer zijn deze toelichting op te nemen in de bijlage zelf.

Artikel 10

Deze bepaling dient als volgt te luiden :

"De bijlagen 1 tot 4 bij het besluit van de Vlaamse regering van 26 september 1990, vervangen bij het besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997, worden vervangen door de bijlage I gevoegd bij dit besluit".

Artikel 11

1. De ontworpen regeling werkt in het algemeen terug tot 1 september 2001, behoudens specifieke onderdelen van het ontwerp die uitwerking hebben respectievelijk op 1 september 1990, 1 september 1997 en 1 september 2000.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke of decretale grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

2. Indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de zo-even vermelde gevallen valt in te passen, en dus kan worden gebillijkt, dient bij de redactie ervan rekening gehouden te worden met de hierna volgende opmerkingen.

2.1. Voor de inwerkingtreding op 1 september 2001 hantere men de gebruikelijke formule voor retroactiviteit, namelijk "hebben uitwerking met ingang van". Voor de aanduiding van de andere data van inwerkingtreding vervange men telkens het woord "op" door de woorden "met ingang van".

2.2. De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp moeten worden vervangen door artikelen die respectievelijk bepalen welke regeling gold van 1 september 1990 tot 1 september 1997, welke regeling gold van 1 september 1997 tot 1 september 2000 en

welke regeling geldt vanaf 1 september 2000. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van de volgende inleidende zin : "Voor de periode van ... tot ... geldt volgende tekst voor artikel 3bis van ...".

2.3. In artikel 4 van het ontwerp moet de volgorde van de bepalingen die worden toegevoegd, worden aangepast in functie van de chronologie van de inwerkingtreding.

2.4. Ook zullen de stellers van het ontwerp dienen na te gaan wat de precieze gevolgen van de retroactiviteit zijn en of de verschillende bepalingen ervan, gelet op die gevolgen, dienen te worden gehandhaafd.

Bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op de interferentie van de ontworpen regeling op het besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juni 1989 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling in het secundair onderwijs en van het besluit van de Vlaamse regering van 26 september 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen en de bezoldigingsregeling van de leermeesters godsdienst en de godsdienstleraars. Dit besluit voegde, met terugwerkende kracht tot 1 september 1990, artikel 3bis in in het besluit van 26 september 1990. Zo gold vanaf die datum artikel 3bis, § 2, dat bepaalt dat voor de houder van het diploma van licentiaat, die tevens houder is van het diploma GLSO, dit laatste diploma wordt gelijkgesteld met het diploma van GHSO of GVO. Nu blijkt uit de artikelen 2 en 11, 2°, van het ontwerp dat deze regel pas gelding krijgt vanaf 1 september 1997, in plaats van 1 september 1990.

Bijlage

1. Een bijlage wordt afgesloten met de formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van ...".

2. Bovendien moeten op de bijlage dezelfde handtekeningen voorkomen als op het besluit waaraan de bijlage is toegevoegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME