

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.086/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 2002 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 15 november 1995 betreffende de begroting en de personeelsformatie voor de hogescholen en de vzw's sociale voorzieningen in de Vlaamse gemeenschap", heeft op 14 maart 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 213, vierde lid, 230, eerste lid, laatste volzin, en 232, § 4, van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap (hierna : hogescholendecreet). Deze bepalingen bieden rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt de documenten in verband met de personeelsformatie die de hogescholen bij hun begroting moeten voegen en de modellen die daarvoor moeten worden gebruikt. Artikel 2 verduidelijkt de inhoud van die drie documenten. Artikel 3 bepaalt dat de hogescholen bij hun begroting ook een document in verband met de personeelsleden buiten formatie dienen te voegen en stelt de inhoud en het model ervan vast. Artikel 4 regelt de wijze van berekenen van de procentnormen bedoeld in artikel 232 van het hogescholendecreet. De overige bepalingen van het ontwerp bevatten opheffingsbepalingen (artikel 5), vervangen de bijlagen van het besluit van 15 november 1995 (artikel 6) en regelen de inwerkingtreding (artikel 7) en de uitvoering (artikel 8) van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient enkel te worden verwezen naar de artikelen van het hogescholendecreet die rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Voor elk van die artikelen moeten alle nog van kracht zijnde wijzigende decreten worden vermeld. Men redigere dit lid derhalve als volgt :

"Gelet op het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, inzonderheid op de artikelen 213, vervangen bij het decreet van 19 april 1995 en gewijzigd bij het decreet van 8 juli 1996, 230, gewijzigd bij het decreet van 8 juli 1996, en 232, vervangen bij het decreet van 20 april 2001;"

2. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 90 van het decreet van 21 december 1994 betreffende het onderwijs-VI. Dat artikel is opgeheven en kan dus geen rechtsgrond meer bieden.

3. Het is niet duidelijk in welk opzicht het decreet van 9 juni 1998 betreffende de Hogere Zeevaartschool of het decreet van 22 december 1999 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2000 rechtsgrond zouden kunnen bieden voor de ontworpen regeling. Ook die verwijzingen moeten derhalve in de aanhef worden geschrapt.

4. In het zevende lid wordt als datum van het protocol "23 augustus 2001" vermeld. Dat is de datum van de vergadering, niet noodzakelijk de datum waarop het protocol is ondertekend. Op het protocol zelf is geen datum vermeld. Nagegaan zal dus moeten worden welke de juiste datum van het protocol is.

5. De verwijzing naar het advies van de Raad van State stelle men als volgt :

"Gelet op advies 33.086/1 van de Raad van State, gegeven op 14 maart 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 2

De indeling van een artikel in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden. Gelet op dat voorschrift ziet men in het ontworpen artikel 9bis beter af van de indeling in paragrafen.

Artikel 7

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 september 2001, met uitzondering van artikel 4 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1996.

Voor de retroactiviteit van artikel 4 biedt het decreet van 20 april 2001 houdende een aanpassing van de regelgeving betreffende het tertiair onderwijs rechtsgrond. Artikel 24 van dat decreet heeft immers artikel 232 van het hogescholendecreet vervangen met uitwerking vanaf 1 januari 1996.

Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt dat het om advies voorgelegde ontwerp voor het overige de regularisatie beoogt van de feitelijke toepassing, op grond van een omzendbrief, van de in het ontwerp vervatte regeling. Met andere woorden wordt gebruik gemaakt van de steeds frequenter toegepaste werkwijze om een regeling onmiddellijk op te leggen zonder het totstandkomen van de noodzakelijke decretales of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen.

Dergelijk procédé is ontoelaatbaar, vooreerst, omdat het afwijkt van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen, ten tweede, omdat het de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse regering feitelijk aan banden legt, ten derde, omdat de inhoud van de ministeriële omzendbrieven niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld in artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procédé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS,	assessor 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