KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.814/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 20 juli 2005 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot uitvoering van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid", heeft op 16 augustus 2005 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling wetgeving zich bovendien noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*
* *

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit dient te worden voorgedragen door al de ministers die bevoegd zijn voor één van de aspecten die erdoor worden geregeld.

2. In het eerste lid van de aanhef dient specifiek te worden verwezen naar de bepalingen van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid die de rechtsgrond vormen van het ontworpen besluit, in plaats van naar dat decreet in zijn geheel.

3. Vraag is of de artikelen 7, § 2, en 8 van het decreet van 30 april 2004, eventueel gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [1], voldoende rechtsgrond kunnen bieden aan artikel 6 van

---

(1) Dat artikel kent de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de decreten toe.

het ontworpen besluit, dat nadere opdrachten van de beoordelingsinstanties bepaalt. Het door de gemachtigde als rechtsgrond voor dat artikel ingeroepen artikel 7, § 2, van het decreet van 30 april 2004 machtigt de Vlaamse Regering immers enkel om "de nadere voorwaarden en de regels van de procedure" tot het bekomen van een titel van beroepsbekwaamheid te regelen, terwijl artikel 6 van het ontwerp in de eerste plaats betrekking heeft op nadere opdrachten van de erkende "beoordelingsinstantie". Ook is dat laatste artikel niet geheel inpasbaar in artikel 8 van het decreet van 30 april 2004, waarbij de Vlaamse Regering onder meer wordt gemachtigd de "nadere invulling van de kwaliteitsvoorwaarden" vast te leggen.

4. Geen enkele bepaling uit het decreet van 30 april 2004 bevat een uitdrukkelijke machtiging om erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de beoordelingsinstanties vast te stellen, of om de procedure tot erkenning en subsidiëring vast te stellen, wat vragen kan doen rijzen naar de rechtsgrond van bepaalde aspecten van de artikelen 7 tot 16 van het ontworpen besluit. Wel is het beginsel van de erkenning en subsidiëring opgenomen in respectievelijk de artikelen 2, 7°, en 10 van het decreet van 30 april 2004, en wordt de Vlaamse Regering bij artikel 8, derde lid, van dat decreet gemachtigd de nadere invulling vast te leggen van de kwaliteitsvoorwaarden waaraan de "bevoegde instanties" dienen te voldoen. Voor de meeste aspecten van de opgezette erkennings- en subsidiëringsregeling kunnen de zo-even genoemde bepalingen, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wellicht rechtsgrond vormen, al zou het, teneinde rechtsonzekerheid te vermijden, aanbeveling verdienen dat de decreetgever, zoals gebruikelijk met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring, een meer uitdrukkelijke rechtsgrond zou creëren.

5. Krachtens artikel 12, § 4, van het ontworpen besluit kunnen de bevoegde ministers [2] de in artikel 12, §§ 1 tot 3, vermelde subsidiebedragen aanpassen, verhoogd met de eventuele jaarlijkse indexaanpassing van de begroting. Die delegatie is hoe dan ook ontoelaatbaar omdat ze slaat op een essentieel onderdeel van de subsidieregeling. De delegatie kan derhalve niet worden beschouwd als betrekking hebbend op een

---

(2) Krachtens artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt, telkens het woord "minister" in het ontworpen besluit gebruikt, verwezen naar de drie in die bepaling genoemde ministers.

aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard, waartoe de delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven.

6. Artikel 15 van het ontworpen besluit parafraseert gedeeltelijk artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat overeenkomstig de overgangsbepaling vervat in artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van toepassing blijft zolang de federale wetgever niet, met toepassing van artikel 50, § 2, derde lid, van de genoemde bijzondere wet, de algemene beginselen heeft vastgesteld die op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten [3]. Het staat derhalve niet aan de gemeenschappen en de gewesten om de bestaande algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies te hernemen. Artikel 15 dient dan ook te vervallen.

7. Krachtens artikel 17 wordt de administratie Werkgelegenheid van het Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aangewezen als erkenningsinstantie voor de erkenning van de competenties in het raam van het verkrijgen van een titel van beroepsbekwaamheid. Krachtens artikel 2, 7°, van het decreet van 30 april 2004 is de bevoegde instantie evenwel een door de Vlaamse Regering erkende organisatie of organisaties die instaan voor de herkenning, beoordeling en/of erkenning, wat lijkt uit te sluiten dat die taken aan de administratie worden opgedragen.

---

(3) Zie de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Deze wet treedt echter pas op 1 januari 2007 in werking (artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof), zodat tot vóór die datum de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing blijven op de gemeenschappen en de gewesten.

8. In artikel 18, § 1, eerste lid, dient te worden verwezen naar artikel 9, § 1, van het decreet van 30 april 2004, in plaats van naar artikel 10, § 1, van dat decreet.

9. In artikel 18 van het ontworpen besluit dient ook, ter uitvoering van artikel 9, § 7, van het decreet van 30 april 2004, de termijn te worden bepaald waarbinnen de beroepscommissie uitspraak dient te doen [4].

10. Artikel 19 van het ontwerp, waarbij blijkbaar een ambtelijke stuurgroep wordt opgericht, vindt geen rechtsgrond in enige bepaling van het decreet van 30 april 2004, maar wel in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op grond waarvan de Vlaamse Regering de organisatie van haar administratie regelt. Van die bepaling zal dan ook melding dienen te worden gemaakt in de aanhef.

11. Het decreet van 30 april 2004 bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot het toezicht en de controle op de naleving van zijn bepalingen en de uitvoeringsbesluiten ervan. Er is derhalve geen rechtsgrond voorhanden voor hoofdstuk XI van het ontworpen besluit [5]. De gemachtigde maakt overigens gewag van een voorgenomen wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen om de sociaalrechtelijke inspecteurs bevoegd te maken conform dat decreet op te treden met betrekking tot de regelgeving inzake de titel van beroepsbekwaamheid.

12. De aanhef dient te worden aangevuld met de vermelding van de rechtsgrond van, enerzijds, de bepalingen die bij de artikelen 24 tot 28 worden gewijzigd, en, anderzijds, van artikel 29 van het ontwerp.

---

(4) De gemachtigde verklaarde bovendien dat aan artikel 9, § 6, van het decreet van 30 april 2004 uitvoering zal worden gegeven in een afzonderlijk besluit.

(5) Ook artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 biedt daartoe geen rechtsgrond. De algemene uitvoeringsbevoegdheid kan immers niet worden aangewend om lacunes in de decretale regelgeving op te vullen.

13. Krachtens artikel 31 heeft artikel 27 van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 januari 2005.

Het is bekend dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van artikel 27 kan worden ingepast in één van de opgesomde gevallen, kan deze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN, J. SMETS,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. DE BRABANDERE