

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.112/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad", heeft op 15 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de scholen tegen 1/9/2007 duidelijkheid moeten hebben over het feit dat vanaf dan de absolute kosteloosheid geldt voor alles wat onder de ontwikkelingsdoelen en eindtermen valt, en dat de bijdragen die gevraagd worden voor zaken die in de bijdrageregeling opgenomen zijn vanaf 1/9/2007 in verhouding moeten zijn tot de geleverde prestatie".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan ⁽¹⁾.

In de adviesaanvraag wordt vermeld dat enkel artikel 3 van het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Op 27 maart 2007 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds geadviseerd over een vorige versie van het ontwerp, inbegrepen een vorige versie van artikel 3 ⁽²⁾. De afdeling wetgeving heeft zijn onderzoek daarom in dit geval beperkt tot de regels die nieuw zijn in het betrokken artikel.

*

* *

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

⁽²⁾ Zie advies 42.459/1 van 27 maart 2007.

VORMVEREISTEN

1. Artikel 70, eerste lid, 1/, van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad luidt:

"De regering is verplicht advies te vragen aan de VLOR over:

- 1/ voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, met uitzondering van de decreten houdende bekrachtiging van eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de decreten houdende bekrachtiging van beroepsprofielen van de leraren en de decreten die jaarlijks de begroting regelen;

... ".

Over een eerdere versie van het ontwerp heeft de Vlaamse Onderwijsraad advies uitgebracht op 28 februari 2007.

Aangezien evenwel aan die eerdere versie een aantal wijzigingen zijn aangebracht, dient de gewijzigde tekst op grond van artikel 70, eerste lid, 1/, van het decreet van 2 april 2004 opnieuw aan de Vlaamse Onderwijsraad te worden voorgelegd.

2. Hetzelfde geldt overigens voor de SERV, op grond van artikel 6, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

KOSTELOOSHEID

Wat de kosteloosheid van het basisonderwijs betreft, kan verwezen worden naar het overzicht van de terzake geldende beginselen, opgenomen in advies 42.459/1 van 27 maart 2007 (zie de algemene opmerkingen, punt 1, van dat advies) ⁽³⁾.

Ook de thans voor advies voorgelegde regeling gaat uit van een categorale benadering, waarbij de tussenkomst van de ouders in de kosten van het basisonderwijs gradueel toeneemt.

Door - naast het verbod van een inschrijvingsgeld - de kosteloosheid louter te koppelen aan een verbod bijdragen te vragen voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven, strijdt ook deze regeling met de internationale verplichtingen die op België rusten en die meebrengen dat geen bijdrage kan worden gevraagd voor verplichte activiteiten, dit zijn activiteiten waaraan de leerlingen moeten deelnemen.

⁽³⁾ Zie daarenboven het recent gepubliceerde artikel van A. VANDAELE, "Het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind in de onderwijscontentieux", *T.O.R.B.*, 2006-2007, (258), meer in het bijzonder blz. 264-266 over kosteloosheid van het onderwijs.
In het artikel wordt melding gemaakt van een standpunt van het "Committee on economic, social and cultural rights", dit is het uit onafhankelijke experten samengestelde orgaan dat toezicht houdt op de verwezenlijking door de verdragspartijen van de bepalingen van het ECOSOC-verdrag. Punt 7 van dat standpunt luidt: "7. *Free of charge. The nature of this requirement is unequivocal. The right is expressly formulated so as to ensure the availability of primary education without charge to the child, parents or guardians. Fees imposed by the Government, the local authorities or the school, and other direct costs, constitute disincentives to the enjoyment of the right and may jeopardize its realization. They are also often highly regressive in effect. Their elimination is a matter which must be addressed by the required plan of action. Indirect costs, such as compulsory levies on parents (sometimes portrayed as being voluntary, when in fact they are not), or the obligation to wear a relatively expensive school uniform, can also fall into the same category. Other indirect costs may be permissible, subject to the Committee's examination on a case-by-case basis. This provision of compulsory primary education in no way conflicts with the right recognized in article 13.3 of the Covenant for parents and guardians "to choose for their children schools other than those established by the public authorities".*" (CESCR, General Comment 11, Twentieth session, Geneva, 26 April-14 May 1999, UN Doc. E/C.12/1999/4).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.912/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 24 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement du réseau de transport d'électricité", a donné le 8 mai 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 13 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Il s'agit plus précisément de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 6, de cette loi, qui permet au Roi d'établir les modalités de "la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement" visé à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette même loi.

Lorsqu'il exerce ce pouvoir, le Roi doit évidemment tenir compte du cadre tracé par le législateur. À cet égard, il ne faut pas seulement tenir compte de la loi du 29 avril 1999, mais aussi de celle du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement. L'article 6, § 1^{er}, 1/, troisième tiret, de cette dernière loi requiert une évaluation des incidences sur l'environnement, impliquant une participation du public lors de l'élaboration du plan de

.../...

développement du réseau de transport visé à l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999. L'article 16 de la loi du 13 février 2006 notamment en fixe les modalités.

4. Force est de constater qu'un certain nombre de dispositions du projet, soit reproduisent ou paraphrasent des dispositions légales, soit même y sont contraires:

- alors que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 29 avril 1999 accorde au gestionnaire du réseau un délai de douze mois prenant cours après l'approbation de l'étude prospective visée à l'article 3, § 1^{er}, de cette loi pour établir le projet de plan de développement, l'article 2 du projet ne lui accorde à cette fin qu'un délai de six mois. Par ailleurs, l'article 2 paraphrase l'article 13, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 5, de la loi du 29 avril 1999;
- l'obligation de recueillir l'avis de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz imposée par l'article 4, première phrase, figure déjà à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999;
- l'article 5 du projet se borne à paraphraser l'article 6, § 1^{er}, 1/, troisième tiret, de la loi du 13 février 2006 et à faire référence à certaines de ses dispositions;
- l'article 6 du projet paraphrase l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 février 2006;
- l'article 8, alinéa 2, du projet paraphrase partiellement l'article 16, alinéas 3 et 4, de la loi du 13 février 2006.

Il va sans dire qu'un arrêté royal ne peut être en contradiction avec la loi à laquelle il donne exécution. De plus, sauf si une bonne compréhension d'une réglementation ou sa lisibilité le commandent impérativement ⁽¹⁾, il faut éviter de reproduire des dispositions légales. Dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, un tel procédé est non seulement superflu, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

⁽¹⁾ En pareil cas, il sera judicieusement fait référence de manière explicite à la disposition légale concernée ("conformément ..."), afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

De tout ceci, il résulte que l'arrêté en projet doit donc être fondamentalement remanié.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule peut préciser le fondement juridique en faisant référence à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 29 avril 1999.

Article 3

6. La consultation visée à l'article 3 qui, en soi, n'appelle pas d'objection, ne peut pas remplacer la concertation imposée par l'article 13, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 29 avril 1999 qui, au demeurant, doit avoir lieu entre les ministres.

Article 7

7. Dès lors que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 29 avril 1999 prévoit déjà un délai de douze mois pour l'établissement du premier plan de développement par le gestionnaire du réseau, il s'impose d'adapter le délai visé à l'article 7, première phrase. Il faut également prévoir un délai pour l'approbation des adaptations à ce plan.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT