

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.475/1/V
VAN 4 SEPTEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 september 2007, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het Vlaams Onderhandelingscomité voor de basiseducatie", heeft 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 ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

1. Het voorontwerp van decreet strekt er toe voor de centra voor basiseducatie en het Vlaams Ondersteuningscentrum voor basiseducatie een Vlaams Onderhandelingscomité (VOC) voor de basiseducatie op te richten en regelt de samenstelling en bevoegdheid van dit onderhandelingscomité.

2. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft op 8 februari 2007 over een woordelijk bijna identiek voorontwerp van decreet geadviseerd dat het vanuit het oogpunt van de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever, voorbarig was:

"Het staat derhalve op dit ogenblik niet aan de decreetgever om een regeling zoals vervat in het voorliggende ontwerp aan te nemen. Vooraleer de decreetgever effectief de stap zet om de basiseducatie in het kader van het onderwijs te organiseren, is het voorbarig om een voorontwerp van decreet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor te leggen met het oog op de oprichting van een Vlaams Onderhandelingscomité voor de basiseducatie. Op dit ogenblik kan de Raad van State niet anders dan vaststellen dat de decreetgever daarvoor niet bevoegd is" (advies 42.102/1).

Aangezien ondertussen het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs ⁽²⁾ in werking is getreden, vervalt thans dit voorbehoud. Door die inwerkingtreding is immers de basiseducatie vanaf 1 september 2007 ingericht en geregeld als een onderwijsaangelegenheid in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van

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

⁽²⁾ B.S. 31 augustus 2007, tweede uitgave.

de Grondwet ⁽³⁾. Dit heeft tot gevolg dat de decreetgever, zoals ook het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 154/2005 van 20 oktober 2005 heeft uiteengezet, thans bevoegd is om terzake de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen.

3. Artikel 6, tweede lid, laatste zin, van het ontwerp bepaalt dat "de Vlaamse Regering (zich) (...) in het protocol (verbindt) tot de omzetting van de overeengekomen beginselen in regelgeving".

Ook deze bepaling behoeft volgens de memorie geen toelichting. Het is evenwel niet meteen duidelijk wat de precieze betekenis en juridische draagwijdte is van een dergelijke bepaling. Op het eerste gezicht lijkt het veeleer om een politiek engagement te gaan en niet zozeer om een juridische verbintenis. Dergelijke politieke verklaringen zijn niet op hun plaats in een regelgevende tekst.

Mocht de decreetgever toch beogen om een positieve verplichting op te leggen aan de regering, moet worden opgemerkt dat zij zich dan inmengt in de werking van de uitvoerende macht. Indien de omzetting van de in het protocol "overeengekomen beginselen" overeenkomstig het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet een decreetgevend optreden vereist, is het voor de regering overigens geheel onmogelijk om deze "om te zetten". Hoogstens kan de regering er zich dan toe verbinden de nodige initiatieven te nemen om een ontwerp van decreet in het Parlement in te dienen en te verdedigen. Wanneer daarentegen de "overeengekomen beginselen" bij besluit kunnen worden omgezet in regelgeving, verstoort de decreetgever het evenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht door bij decreet de regering daarover bindende instructies te geven.

Besluit is, hoe dan ook, dat de besproken zinsnede uit het ontwerp moet worden weggelaten.

4. Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat het decreet in werking treedt op 1 september 2007, dit is met terugwerkende kracht.

⁽³⁾ Zie, meer omstandig, het advies 42.532/1 dat de Raad van State op 29 maart 2007 heeft gegeven bij het voorontwerp dat het bedoelde decreet betreffende het volwassenenonderwijs is geworden.

De terugwerkende kracht van decretale bepalingen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid in het leven kan roepen, kan enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk zijn voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

In de memorie van toelichting wordt de datum van inwerkingtreding gekoppeld aan "de datum van wanneer de basiseducatie als onderwijs kan beschouwd worden", wat ook de datum van inwerkingtreding is van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs. De feitelijke vaststelling dat de decreetgever vanaf die datum de voorliggende regeling mag uitwerken, is nog geen verantwoording van de terugwerkende kracht ervan. Bij gebrek aan concrete gegevens die hem in staat stellen de toelaatbaarheid van de retroactiviteit te beoordelen, moet de Raad van State hierbij voorbehoud maken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	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

G. VAN HAEGENDOREN