

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.106/1/V
VAN 26 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 11 augustus 2008 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 "betreffende de nadere modaliteiten en de procedure voor de opheffing of gedeeltelijke opheffing van de erkenning van een Centrum voor Basiseducatie of een Centrum voor Volwassenenonderwijs", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de wijze te regelen waarop de erkenning van een Centrum voor Basiseducatie of een Centrum voor Volwassenenonderwijs kan worden opgeheven (hoofdstuk II van het ontwerp). Dergelijke opheffing kan in de eerste plaats gebeuren naar aanleiding van een doorlichting door de inspectie (afdeling I - artikelen 4 tot 6). Op dit punt loopt de regeling nagenoeg parallel met de opheffing van de erkenning van onderwijsinstellingen van het basis- en secundair onderwijs ⁽¹⁾. De opheffing van de erkenning kan ook gebeuren als gevolg van een nader onderzoek naar aanleiding van een klacht (afdeling II - artikelen 7 tot 9). In beide gevallen worden de samenstelling van het college van inspecteurs, de procedure, en de mogelijkheid voor het centrumbestuur om een verweerschrift of een schriftelijke reactie in te dienen nader geregeld.

Voorts bevat het ontwerp een aantal bepalingen tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 1999 betreffende de wijze waarop sommige bevoegdheden van de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap worden uitgevoerd, teneinde de tekst ervan aan te passen aan de opdrachten van de onderwijsinspectie in het kader van het volwassenenonderwijs (hoofdstuk III - artikelen 10 tot 18).

⁽¹⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 1999 betreffende de werking en de organisatie van het paritair college van onderwijsinspecteurs belast met het advies betreffende de opheffing van de erkenning van een school of een vestigingsplaats ervan, een onderwijsinstelling of een onderdeel ervan.

3.1. Voor de artikelen 1 tot 9 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 57 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs. Luidens dat artikel bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels en de procedure voor de opheffing van de erkenning volgens de regelgeving die van toepassing is op de inspectie. Die procedure waarborgt de rechten van de verdediging en voorziet in een mogelijkheid tot beroep.

3.2. De rechtsgrond voor de artikelen 10 tot 18 van het ontwerp is te vinden in artikel 4, § 1, laatste lid, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten. Luidens dat lid bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor de werking en de organisatie van de inspectie.

ALGEMENE OPMERKING

4. In sommige opzichten verschilt de ontworpen regeling van de regeling die inzake de opheffing van de erkenning geldt voor het basis- en secundair onderwijs, neergelegd in het besluit van 2 februari 1999 betreffende de werking en de organisatie van het paritair college van onderwijsinspecteurs belast met het advies betreffende de opheffing van de erkenning van een school of een vestigingsplaats ervan, een onderwijsinstelling of een onderdeel ervan.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ⁽²⁾ - en de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁽³⁾ - kan worden afgeleid dat een verschillende behandeling van onderwijsniveaus slechts in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, als daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, rekening houdend met de objectieve verschillen tussen de verschillende onderwijsniveaus.

⁽²⁾ Zie bijv. Grondwettelijk Hof, nr. 85/95, 14 december 1995 en Grondwettelijk Hof, nr. 1/2003, 8 januari 2003. Zie in dat verband L. VENY, "De gelijkheid van de «lat»: de onderwijsrechtspraak van het Arbitragehof inzake artikel 24 § 4 Gec.G.W." in *Mensenrechten. Jaarboek 1995/96 van het Interuniversitair Centrum Menschenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1996, 49-80.

⁽³⁾ Zie bijv. Adv. R.v.St. nr. 44.453/1, 22 mei 2008, over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Volwassenenonderwijs in uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

4.1. Uit de artikelen 5, § 2, tweede lid, en 8, § 2, tweede lid, van het ontwerp volgt dat, in tegenstelling tot de opheffing van de erkenning in het basis- en secundair onderwijs, de opheffing van de erkenning in één geval met onmiddellijke ingang gebeurt, namelijk indien de opheffing het gevolg is van het niet beantwoorden aan de erkenningsvoorwaarde inzake het voldoen van de gebouwen en lokalen aan de voorwaarden inzake hygiëne en woonbaarheid. In de bij het ontwerp gevoegde nota aan de Vlaamse Regering wordt het invoeren van deze maatregel uitvoerig verantwoord.

De vraag is of de, objectief verschillende, organisatie van het volwassenenonderwijs afdoende kan verantwoorden dat de genoemde opheffing met onmiddellijke ingang enkel bestaat wat betreft dat onderwijs, en niet wat betreft het basis- en secundair onderwijs. Bij gebreke aan een passende verantwoording voor dat verschil kan de betrokken bepaling geen doorgang vinden, tenzij voor het basis- en secundair onderwijs in een gelijkaardige regeling wordt voorzien.

4.2. Luidens artikel 5, § 3, van het ontwerp beslissen de leden van het college bij meerderheid over het voorstel tot opheffing of gedeeltelijke opheffing, terwijl luidens artikel 5, § 3, van het besluit van 2 februari 1999 betreffende de werking en de organisatie van het paritair college van onderwijsinspecteurs belast met het advies betreffende de opheffing van de erkenning van een school of een vestigingsplaats ervan, een onderwijsinstelling of een onderdeel ervan, de leden van het college een dergelijk voorstel "in consensus" nemen.

Ook voor dat verschil zal een deugdelijke verantwoording gegeven moeten kunnen worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef dient uitsluitend naar artikel 4 van het decreet van 17 juli 1991 te worden verwezen, aangezien artikel 5 van dat decreet het ontwerp niet tot rechtsgrond strekt.

Artikel 1

6. Overeenkomstig artikel 2, 5/, van het decreet van 15 juni 2007 - zie ook artikel 10 van het ontwerp (ontworpen artikel 1, 7/*bis* van het besluit van 2 februari 1999) -, dienen tussen de woorden "het decreet" en "of de statuten" de woorden ", het bijzonder decreet" te worden toegevoegd in artikel 1, 2/.

Artikel 7

7. In tegenstelling tot het voorstel tot opheffing van de erkenning door het college van inspecteurs bedoeld in artikel 8, dient het voorstel tot opheffing dat kan worden geformuleerd in het kader van artikel 7 geen "voorstel inzake geleidelijkheid" te bevatten. Beide regelingen dienen op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 19

8. Gelet op het tijdstip waarop de Raad van State afdeling wetgeving advies uitbrengt over het ontwerp, is het weinig waarschijnlijk dat het ontwerp zal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad vóór 1 september 2008. Het ontwerp zal dus uitwerking hebben met terugwerkende kracht.

In verband met de ontworpen regeling is geen van de omstandigheden aanwezig die een uitzondering wettigen op het beginsel van de niet-retroactiviteit van besluiten. Het besproken artikel dient dan ook te vervallen, te meer gelet op de verstreckende negatieve gevolgen die voor de inrichtende machten uit het ontworpen besluit kunnen volgen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, E. BREWAEYS,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. BAERT