

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.466/1
VAN 30 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 10 april 2009 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 wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1970 houdende bezoldigingsregeling van het administratief personeel, het meesters-, vak- en dienstpersoneel van de rijksinrichtingen voor kleuteronderwijs, voor lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs", heeft het volgende advies gegeven:

Uit de stukken die aan de Raad van State zijn bezorgd, blijkt dat de Vlaamse Regering op 6 maart 2009 het ontwerp van besluit dat om advies wordt voorgelegd, principieel heeft goedgekeurd. Tevens is Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs gelast over het ontwerp te onderhandelen met de vakbonden en het advies in te winnen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, dit laatste "op voorwaarde dat [het] heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde [voorontwerp] ten gronde niet [wordt] gewijzigd".

Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dienen onder meer "ontwerpen van reglementaire besluiten" in beginsel aan het met redenen omkleed advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden onderworpen. Luidens artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen beraadslaagt elke Regering collegiaal, volgens de procedure van de consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren, onverminderd de door haar toegestane delegaties. Uit een en ander volgt dat de Regering eerst collegiaal de tekst van een ontwerp van regeringsbesluit dient vast te stellen vooraleer het om advies aan de afdeling Wetgeving kan worden voorgelegd ⁽¹⁾. Het is weliswaar zo dat, overeenkomstig artikel 3 van de wetten op de Raad van State en op voorwaarde dat de Regering daarvoor delegatie heeft verleend, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen de Raad van State kunnen adiëren, maar indien het om een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering gaat, dient de Regering dat ontwerp eerst tot het hare te hebben gemaakt ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie ook: RvS, Roos, nr. 71.514 van 3 februari 1998; RvS, Verschuere, nr. 191.732, 23 maart 2009.

⁽²⁾ De verplichting een ontwerp van reglementair regeringsbesluit ter principiële goedkeuring aan de Regering voor te leggen vooraleer om het advies van de Raad van State te verzoeken, houdt verband met de rechtsgeldige adiëring van de afdeling Wetgeving. De verplichting voor de Raad van State, voortvloeiende uit artikel 84, § 3, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om advies te geven binnen de gevraagde termijn, zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld, is daarop niet van toepassing. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 april 2003 tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State, blijkt immers niet dat in die bepaling onder de term "vormvereisten" (waarmee zijn bedoeld "verplichte raadplegingen, e.d.": *Parl. St.*, Kamer, 2002-03, DOC 50 2131/001, 7) ook het beraad in de Regering zou zijn bedoeld.

Uit het in artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 opgenomen beginsel van collegiale beraadslaging volgt ook dat de Regering meester blijft van haar ontwerp, in die zin dat zij bij ontstentenis van delegatie over elke stap van de procedure dient te oordelen.

In dit geval heeft de Vlaamse Regering op 6 maart 2009 alleen machtiging verleend om het ontwerp van besluit voor advies aan de Raad van State voor te leggen, voor zover geen wijzigingen ten gronde worden aangebracht.

Bij de adviesaanvraag zijn twee protocollen gevoegd waarin de conclusies van de onderhandelingen met de vakbonden zijn opgenomen. Het gaat telkens om protocollen waaruit blijkt dat in beide onderhandelingscomités over het ontwerp van besluit een "eenparig akkoord" bestaat.

Uit een vergelijking tussen het ontwerp van besluit vastgesteld door de Vlaamse Regering en het ontwerp zoals het aan de Raad van State is voorgelegd, blijkt dat artikel 1, inleidende zin, en artikel 2, 2/, van het ontwerp zijn gewijzigd. Bovendien werd aan het ontwerp een nieuw artikel 3 toegevoegd dat ertoe strekt artikel 25 van het koninklijk besluit van 1 december 1970 houdende bezoldigingsregeling van het administratief personeel, het meesters-, vak- en dienstpersoneel van de rijksinrichtingen voor kleuteronderwijs, voor lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs op te heffen, met uitwerking vanaf 1 september 2007.

Volgens de gemachtigde gaat het om louter technische aanpassingen en niet om wijzigingen ten gronde. Hij lichtte dit als volgt toe:

"Tijdens de onderhandeling zijn de wijzigende bepalingen op twee punten verbeterd.

1. De eerste wijziging heeft betrekking op de inleidende zin van diverse wijzigingsbepalingen waarbij het de bedoeling was het begrip school en internaat op gelijk wijze te behandelen. De voorgestelde tekst was echter niet voldoende duidelijk en kon aanleiding geven tot een misvatting over de inhoud van het begrip school in de bestaande tekst. De inleidende zin werd dan ook technisch anders geformuleerd. De inleidende zin is dus louter voor de duidelijkheid beter geformuleerd en wijzigt op geen enkel vlak de inhoud van de maatregel.

2. De tweede wijziging is het schrappen van artikel 25. De tekst van dit artikel verwijst volledig verkeerd naar een geldelijke sanctie die nog dateert uit 1970. De schrapping van dit ontoepasselijke artikel is, zeker in het kader van de

.../...

recente wijzigingen op het gebied van functiebeschrijving en evaluatie, een zuivere technische correctie van een volledig voorbijgestreefde tekst. Het artikel is zonder voorwerp.

Ik bevestig dan ook formeel dat de wijzigingen (1 en 2) die tijdens de onderhandelingen aan bod zijn gekomen, louter technisch zijn en op geen enkele wijze de doelstellingen van de aan de Vlaamse Regering voorgelegde bepalingen ten gronde wijzigen".

Behoudens wat de opheffing van artikel 25 van het koninklijk besluit van 1 december 1970 betreft, kan worden aanvaard dat het niet om wijzigingen ten gronde gaat.

De opheffing van voormeld artikel 25 is echter een nieuwe bepaling, waarover de Vlaamse Regering zich eerst dient uit te spreken alvorens om advies kan worden verzocht. Dat artikel 25 van het koninklijk besluit van 1 december 1970 bepaalt dat het personeelslid dat de vermelding "onvoldoende" gekregen heeft, gedurende zes maanden de uitwerking van de eerstvolgende weddeverhoging verliest. Al zou die sanctie volgens de gemachtigde niet meer passen gelet op de wijzigingen inzake functiebeschrijving en evaluatie ⁽³⁾ en al zou die bepaling in de praktijk niet meer worden toegepast, dat betekent niet dat de opheffing ervan het materiële recht niet zal wijzigen.

De invoeging van het nieuwe artikel 3 in het ontwerp is dus niet louter als een zuiver technische correctie te beschouwen.

Hieruit volgt dat de voorwaarde om het ontworpen besluit voor advies aan de Raad van State voor te leggen, niet is vervuld. De adviesaanvraag is derhalve niet ontvankelijk.

⁽³⁾ Zie de hoofdstukken *VIIIbis* en *VIIIter* (inzonderheid afdeling II: "De evaluatie met eindconclusie «onvoldoende»") van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en titel II, hoofdstukken *Vbis* en *Vter* (inzonderheid afdeling II : "De evaluatie met eindconclusie «onvoldoende»"), van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, 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