

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.115/1/V
VAN 2 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 4 augustus 2009 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 september 2009, van advies te dienen 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 en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Basiseducatie ter uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het 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 beperkt 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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in de besluiten van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 ⁽¹⁾ en 12 oktober 2007 ⁽²⁾, die respectievelijk voor de Centra voor Volwassenenonderwijs en de Centra voor Basiseducatie uitvoeringsregelingen bevatten van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs (hierna: decreet volwassenenonderwijs).

Het ontwerp bevat enerzijds een aantal structurele financieringsmaatregelen die genomen dienen te worden omdat de overgangsperiode die krachtens de artikelen 190 en volgende van het decreet volwassenenonderwijs is bepaald, is verstreken. Anderzijds geeft het ontwerp uitvoering aan een aantal nieuwe bepalingen die bij het decreet van 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX in het decreet volwassenenonderwijs zijn ingevoerd.

Daarnaast bevatten de artikelen 1 en 6 van het ontwerp een technische aanpassing.

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Basiseducatie ter uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

3. De meeste artikelen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van volwassenenonderwijs die in het eerste lid van de aanhef zijn vermeld.

Dit is evenwel niet het geval met de artikelen 1 en 6 van het ontworpen besluit, die rechtsgrond vinden in artikel 33 van het decreet volwassenenonderwijs, alsook met de artikelen 2 en 5 van het ontwerp, die rechtsgrond vinden in artikel 105, § 3, van het decreet volwassenenonderwijs.

Artikel 87, § 3, van het decreet volwassenenonderwijs, dat in de aanhef eveneens als rechtsgrondbepaling wordt vermeld en dat betrekking heeft op de puntenwaarde per functie volgens de salarisschaal die moet dienen om functies op te richten, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, aangezien het ontwerp geen wijzigingen aanbrengt in deze puntenwaarden, die zijn vastgelegd in artikel 6^{quater} van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 4

5. Volgens de gemachtigde zou de in het ontworpen artikel 6^{ter} bedoelde beperking slechts worden toegepast indien de groei van het aantal leraarsuren of punten voor het oprichten van betrekkingen voor alle centra samen groter is dan 2 %. Dit zou duidelijker in de tekst van dat artikel tot uiting moeten komen.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 11.

Artikel 13

6. Luidens artikel 13 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op 1 september 2009 (lees: heeft uitwerking met ingang van), met uitzondering van artikel 4, dat de dag ervoor uitwerking heeft.

Het is bekend dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk in geval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van de openbare dienst en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de ontworpen regeling kan worden ingepast in één van die gevallen, kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt.

In dit verband dient een voorbehoud te worden gemaakt voor zover de retroactiviteit ook betrekking heeft op de artikelen 4 en 11. Deze artikelen hebben immers tot gevolg dat de omkaderingsmiddelen van de betrokken centra worden begrensd, terwijl die centra er op 1 september 2009 (het begin van het schooljaar - zie artikel 2, 38/, van het decreet volwassenenonderwijs) op grond van de geldende reglementering vermochten van uit te gaan dat geen dergelijke begrenzing gold.

Er dient te worden opgemerkt dat dit bezwaar niet kan worden verholpen door het gegeven dat de ontworpen regeling reeds bij rondzendbrief is bekendgemaakt. Het procédé waarbij een regeling onmiddellijk wordt opgelegd zonder het totstandkomen van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, is immers ontoelaatbaar. Dit is vooreerst het geval, omdat het afwijkt van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen, ten tweede, omdat het de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering feitelijk aan banden legt, ten derde, omdat de inhoud van de ministeriële rondzendbrieven niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld in artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procédé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

.../...

7. Uit de onderlinge vergelijking van de verschillende versies van het ontwerp blijkt dat niet artikel 4, maar wel artikel 5 uitwerking dient te krijgen met ingang van 31 augustus 2009, wat door de gemachtigde wordt bevestigd.

Men passe artikel 13 gelet hierop aan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS