

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.188/1 tot 48.193/1
VAN 20 mei 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 28 april 2010 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over:

- 1/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied auto" (48.188/1);
- 2/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied handel" (48.189/1);
- 3/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied lichaamsverzorging" (48.190/1);
- 4/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2005 betreffende de modulaire structuur van het secundair onderwijs voor sociale promotie voor het studiegebied Talen en van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied talen richtgraad 1 en 2" (48.191/1);
- 5/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 betreffende de modulaire structuur van de studiegebieden van het hoger beroepsonderwijs" (48.192/1);
- 6/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van de regelgeving betreffende de studiebekrachtiging, de toelatingsvoorwaarden, de indeling van studiegebieden in opleidingen van het volwassenenonderwijs en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied voeding" (48.193/1);

heeft het volgende advies gegeven:

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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

Bij de om advies voorgelegde ontwerpen van besluit was een CD-ROM met 37 bestanden gevoegd, waarvan er 23 bijlagen bij de ontwerpbesluiten zijn.

Om ontvankelijk te zijn, moet een adviesaanvraag uitgaan van een wettelijk bevoegde overheid, zoals een minister. In een geval zoals dit is het daarom wenselijk om in de toekomst bij de adviesaanvraag - op papier - een inventaris van de bijlagen te voegen die niet op papier, maar op CD-ROM worden aangeboden, en die inventaris te laten ondertekenen door diegene die de adviesaanvraag indient.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit bevatten wijzigingen aan diverse besluiten in verband met het volwassenenonderwijs. De eerste vijf ontwerpen hebben betrekking op het vastleggen van nieuwe opleidingsprofielen voor het opleidingsaanbod van het secundair volwassenenonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Het zesde ontwerp van besluit brengt, ten gevolge van het vastleggen van nieuwe opleidingsprofielen, wijzigingen aan in de regelgeving betreffende de studiebekrachtiging, de toelatingsvoorwaarden, de indeling van leer- en studiegebieden in opleidingen van het volwassenenonderwijs en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied voeding.

.../...

2. De in de aanhef van de verschillende ontwerpen aangehaalde artikelen van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, bieden rechtsgrond voor de ontworpen regelingen, behoudens wat hierna wordt opgemerkt.

2.1 In verband met ontwerp 48.192/1 heeft de gemachtigde laten weten dat artikel 16 van het decreet van 15 juni 2007, dat geen machtiging aan de regering meer bevat ⁽¹⁾, ten onrechte in de aanhef is vermeld. In het licht daarvan rijst de vraag of er nog rechtsgrond voorhanden is voor artikel 1, tweede lid, van het besluit van 10 juli 2008 en dus ook voor de wijziging van die bepaling bij artikel 1, 2/, van het ontwerp.

2.2. Voor ontwerp 48.193/1 dient als rechtsgrond ook een beroep te worden gedaan op artikel 9 van het decreet van 15 juni 2007, dat de regering machtigt om bijlage I van het decreet aan te passen (zie de artikelen 1 en 2 van dat ontwerp).

2.3. Voor artikel 3 van ontwerp 48.193/1 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 21, § 1, van het decreet van 15 juni 2007.

VORMVEREISTEN

1. In de aanhef van de ontwerpbesluiten 48.188 tot 48.192 wordt telkens verwezen naar één of meer adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad, die zijn vereist op grond van artikel 24, § 1, eerste lid, van het decreet van 15 juni 2007.

Er dient te worden vastgesteld dat sommige van die adviezen reeds jaren geleden werden gegeven. Eén ervan dateert zelfs van meer dan vier jaar geleden en werd uitgebracht in een andere juridische context, toen het decreet van 15 juni 2007 nog niet was aangenomen, laat staan van kracht was.

Het doel en het nut van een wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen, bestaat er in essentie in die overheid te informeren

⁽¹⁾ Voor de opheffing ervan bij het decreet van 30 april 2009 betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs bevatte het tweede lid van dat artikel ook de opdracht voor de regering om de basiscompetenties van het hoger beroepsonderwijs te bepalen.

over de feitelijke en de juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen het geven van een advies, enerzijds, en de beslissing, anderzijds, moet in principe dan ook kort zijn. Een advies kan alleen in aanmerking genomen worden als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als is aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan is uitgegaan door het adviesorgaan, niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer terzake dienend moet worden aangemerkt.

De Raad van State, die geen inzicht heeft in alle relevante gegevens, kan zich niet uitspreken over de vraag of aan die laatste voorwaarde is voldaan. Hij kan het voorliggende advies dan ook slechts geven met een voorbehoud.

2. In de aanhef van de ontwerpen 48.188/1, 48.189/1, 48.190/1 en 48.191/1 wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 24, § 1, van het decreet van 15 juni 2007, op grond waarvan de regering "[o]p voordracht van de stuurgroep" (en na advies van de Vlaamse Onderwijsraad) de opleidingsprofielen bepaalt ⁽²⁾.

In de aanhef van deze vier ontwerpbesluiten wordt niet verwezen naar de voordracht van de stuurgroep, noch naar de redenen waarom deze vormvereiste niet werd vervuld. Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt op geen enkele manier dat de opleidingsprofielen werden vastgesteld op basis van een voordracht van de stuurgroep.

Daarover ondervraagd heeft de gemachtigde de voorstellen van de stuurgroep met betrekking tot de bedoelde ontwerpbesluiten toegezonden, met uitzondering evenwel van het ontwerpbesluit 48.190/1. Voor het ontbreken van een voorstel met betrekking tot dat laatste ontwerpbesluit heeft de gemachtigde volgende verklaring gegeven:

⁽²⁾ Luidens artikel 2, 42/, van het decreet van 15 juni 2007 is de stuurgroep het orgaan belast met de inhoudelijke opvolging van de opdrachten toegekend aan het samenwerkingsverband gericht op kennis- en expertiseontwikkeling tussen het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs en de pedagogische begeleidingsdiensten.

"Voor de voorstellen van opleidingsprofielen voor het studiegebied lichaamsverzorging zijn er geen voordrachten omdat deze opleidingsprofielen ontwikkeld waren vóór de decretale stuurgroep operationeel was; deze opleidingsprofielen kunnen door de Vlaamse Regering vastgelegd worden op basis van artikel 179bis van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs na advies van de Vlaamse onderwijsraad (zie advies van 20 december 2005 voor de opleidingsprofielen in bijlage I t.e.m. V en advies van 9 december 2008 voor de opleidingsprofielen in bijlage VI t.e.m. X) maar artikel 179bis werd in de aanhef van het BVR betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied lichaamsverzorging vergeten".

Voormeld artikel 179bis van het decreet van 15 juni 2007, ingevoegd door artikel IV.40 van het decreet van 8 mei 2009, bevat een overgangsregeling "in afwachting van de installatie van de stuurgroep". Aangezien deze stuurgroep intussen reeds geruime tijd geïnstalleerd is ⁽³⁾, is er geen reden om de normale procedure niet toe te passen en het betrokken opleidingsprofiel vast te stellen op voordracht van de stuurgroep. De decreetgever heeft immers het initiatief bij de stuurgroep gelegd, zodat nu dergelijk besluit niet kan worden aangenomen zonder dat de stuurgroep daar formeel bij wordt betrokken.

Aan dat vormvereiste zal derhalve alsnog moeten worden voldaan. Mochten er, ten gevolge daarvan, nog wijzigingen in het ontwerp aangebracht worden, dan zal het gewijzigde ontwerp opnieuw aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

3. Ook in verband met het ontwerp 48.192/1 (opleidingsprofielen hoger beroepsonderwijs) heeft de gemachtigde laten weten dat de vereiste voordrachten door de stuurgroep voorhanden zijn. Ze zijn gebeurd vóór 16 januari 2009, zodat op grond van artikel 179ter van het decreet van 15 juni 2007, ingevoegd door artikel 126 van het decreet van 30 april 2009, eveneens de vormvereisten voorgeschreven door artikel 24 van hetzelfde decreet moesten worden nageleefd.

4. Ten slotte heeft de gemachtigde in verband met het ontwerp 48.193/1 de op grond van artikel 42 van het decreet van 15 juni 2007 vereiste adviezen van de inspectie

⁽³⁾ De stuurgroep is geïnstalleerd op 15 oktober 2008 (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-2009, nr. 2159/1, 52).

medegedeeld. Ook op dit punt zijn de vormvereisten vervuld, al blijkt dit niet uit de aanhef van het betrokken ontwerpbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

Aanhef

Gelet op wat hiervoor over de vormvereisten is opgemerkt, zal in de aanhef van de verschillende besluiten melding moeten worden gemaakt van het vervullen van alle decretaal verplichte vormvereisten.

Artikel 12 van ontwerp 48.193/1

In dit artikel wordt de inwerkingtreding bepaald op 1 september 2010, behoudens voor artikel 11 dat een jaar vroeger uitwerking krijgt. De bepaling dat artikel 6 eveneens in werking treedt op 1 september 2010 is dan ook onnodig en dient te worden geschrapt.

Wat de retroactiviteit van artikel 11 betreft moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME