

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.854/1
VAN 16 NOVEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 22 oktober 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 een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 1994 tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 1994 tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek te wijzigen, meer specifiek inzake het aanwijzen van de organen die jaarlijks een aantal onderzoeksthema's dienen voor te stellen.

2. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond aangehaald het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, zonder een precieze bepaling aan te duiden.

2.1. Om precisering gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar laten weten dat artikel 45 van het decreet van 8 mei 2009 de rechtsgrond vormt voor het ontwerp. Dat artikel luidt:

"Bij de Vlaamse Regering wordt een inspectie opgericht, onder leiding van een inspecteur-generaal. Deze inspectie wordt met het oog op de uitoefening van haar opdrachten door de Vlaamse Regering ter beschikking gesteld van een door de Vlaamse Regering aangeduide dienst".

Daarin is evenwel geen rechtsgrond te vinden voor het ontwerp.

2.2. Het te wijzigen besluit van 7 september 1994 werd genomen op grond van artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning". Daarom wordt in de aanhef van het betrokken besluit ook verwezen naar het decreet van 22 december 1993 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994, inzonderheid naar artikel 13.

Voor het voorliggende ontwerp kan dezelfde bepaling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit worden aangewezen, althans in zoverre een bepaling van de algemene uitgavenbegroting voor het betrokken jaar de aard van die toelage bepaalt.

.../...

De rechtsgrond die in de algemene uitgavenbegroting kan worden gevonden, geldt in principe slechts voor het desbetreffende begrotingsjaar en tot beloop van de door de begroting vastgestelde kredieten. Het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 1994, zoals het met het voorliggende ontwerp zal worden gewijzigd, dient evenwel te worden beschouwd als een blijvende regeling en houdt geen rekening met het wezenlijk tijdelijke karakter van de begroting. Niettegenstaande de beperking in de tijd van de rechtsgrond, wordt evenwel aanvaard dat wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, de nadere regelen voor het verlenen van toelagen worden vastgesteld in een besluit waarvan de duur niet beperkt is. De Raad van State vestigt er niettemin de aandacht op dat, aangezien het procedé van regelgeving op grond van een begrotingsbepaling die de aard van de uitgave omschrijft, aanleiding kan geven tot een haast zelfstandige verordeningsmacht van de uitvoerende macht, het om evidente redenen van rechtszekerheid aan te bevelen is dat de decreetgever in een organieke regeling voorziet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Het eerste lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het decreet van 8 mei 2009, dient te worden geschrapt en vervangen door een verwijzing naar artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 2 bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 juli 2010. In dat verband 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.

2. In artikel 2 dient te worden geschreven "met ingang van 1 juli 2010" (niet: met de ingang van 1 juli 2010).

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	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME