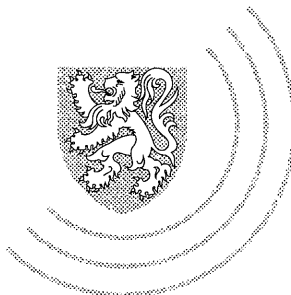


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

9 december 1997

ONTWERP VAN DECREET

houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

788 (1997-1998)

- Nr. 1 : Ontwerp van decreet
- Nr. 2 : Verslag van het Rekenhof
- Nrs. 3 tot 6 : Amendementen
- Nrs. 7 tot 13 : Verslagen
- Nr. 14 : Tekst aangenomen door de commissies

RAAD VAN STATE

DE VOORZITTER

L. 27.167/1

Brussel, 8 december 1997

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 2 december 1997, heb ik de eer U hierbij een uitgifte te zenden van het advies van de Raad van State over amendementen op een ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998.

Met bijzondere hoogachting.

J.-J. STRYCKMANS

De Heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

L. 27.167/1

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 december 1997 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998", heeft op 4 december 1997 het volgende advies gegeven :

L. 27.167/1

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De behandeling binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gemotiveerd door het feit dat, behoudens andersluidende bepalingen in het decreet, voormeld ontwerp van decreet in werking moet treden op 1 januari 1998".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Bij dat onderzoek wordt rekening gehouden met de wens van de Voorzitter van het Vlaams Parlement dat een antwoord zou worden gegeven op de volgende vragen :

"1. Kan een ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (programmadedcreet) fundamentele bepalingen zoals de essentiële financieringsmechanismen van zogenaamde niveaudecreten wijzigen ?

2. Zou een ten gevolge van de aanneming van voormelde amendementen gewijzigd financieringssysteem voldoen aan de vereisten van artikel 24 van de Grondwet inzake de objectieve verschillen ?".

L. 27.167/1

De onderwerpen van deze vragen kunnen worden geacht betrekking te hebben op een der drie voormelde punten waartoe het onderzoek van de afdeling wetgeving wordt beperkt.

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. De voor advies voorgelegde amendementen betreffen de financiering van het onderwijs, hetgeen een aan de gemeenschappen toegewezen materie is. Op het vlak van de verdeling van de bevoegdheden tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn bij deze amendementen derhalve geen opmerkingen te maken.

2. Een zogenaamd "programmadecreet" heeft dezelfde rechtskracht als ieder ander decreet. Het verschilt van andere soorten decreten enkel wat de vorm betreft : doorgaans bevat het zowel autonome als wijzigingsbepalingen van normatieve, budgettaire en andere aard, die betrekking hebben op uiteenlopende aangelegenheden. Vanzelfsprekend moet ieder van die aldus volgens de vigerende parlementaire procedure tot stand gekomen bepalingen in overeenstemming zijn met de Grondwet, de bevoegdheidsverdelende normen van de wetten op de hervorming der instellingen en met de internationale rechtsnormen. In zoverre die voorwaarden zijn vervuld, verzet vanuit wetstechnisch oogpunt niets zich ertegen dat ook "fundamentele" bepalingen van andere decreten bij programmadecreet gewijzigd worden.

L. 27.167/1

Een andere zaak is de wenselijkheid van het procédé van de "programmadedcreten", inzonderheid wanneer daarin bepalingen worden opgenomen met een permanent karakter, die het bestek van de begeleiding van een welbepaalde begroting te buiten gaan. Die kwestie gaat echter de vraag van de bevoegdheid, de rechtsgrond en het vervullen van de vormvereisten te buiten. De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt er zich dan ook toe wat dat betreft te verwijzen naar zijn adviespraktijk ter zake (1). Overigens houdt de kwestie veeleer verband met de hierna ter sprake komende vraag van de verenigbaarheid met het principe van de "objectieve verschillen" in artikel 24, § 4, van de Grondwet.

3. Artikel 24, § 4, van de Grondwet bepaalt : "Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De

(1) Zie bijvoorbeeld nog het recente advies nr. 26.995/1, van 15 oktober 1997 over het ontwerp zelf van decreet waarop de amendementen betrekking hebben (Vl. P., 1997-98, Stuk 788, nr. 1); zie ook COREMANS en VAN DAMME in Beginnselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, 1994, nr. 18, pp. 15-16 en voetnoot 38 : "... Men kan niet blind ervoor blijven dat bij het hanteren van zo een procédé het risico ontstaat dat de zorg voor een goede wetgevingstechniek en een behoorlijke regelgeving moet wijken voor het spoedeisend karakter van de begrotingsnoden en dat het tijdelijk karakter dat sommige van die regelen kenmerkt, deze doen verworden tot hetgeen, ietwat oneerbiedig, als "wegwerprecht" kan worden bestempeld. Programmadedcreten zijn daarenboven minder bevorderlijk voor de kenbaarheid ervan door de burger naarmate de regelen die zij bevatten minder onderlinge samenhang vertonen".

L. 27.167/1

wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoordt".

De voorgestelde amendementen houden een ingreep in van enige omvang in het bestaande financieringssysteem van het basis- en secundair onderwijs, namelijk deels een verhoging en deels een herverdeling van de middelen, en deze teksten zijn vergezeld van een eerder summiere verantwoording.

Indien de voorgestelde financieringsregels aanleiding kunnen geven tot een probleem in het licht van het gelijkheidsbeginsel en van de regel van de objectieve verschillen, komt het in de eerste plaats aan de decreetgever toe om, bij de parlementaire totstandkoming ervan, de passende verantwoording daarvoor te geven, welke overigens voor een eventuele latere procedure bij het Arbitragehof zal kunnen dienen om de intenties van de decreetgever te verduidelijken.

Hierbij kan worden verwezen naar enkele arresten van het Arbitragehof op dat stuk.

In zijn arrest nr. 38/91, van 5 december 1991 (B.S. 21 december 1991) drukte het Arbitragehof zich als volgt uit :

"Op grond van de tweede zin van paragraaf 4 (van artikel 17 - nu artikel 24 - van de Grondwet) kunnen de wet en het decreet in een "aangepaste behandeling"

L. 27.167/1

voorzien voor zover dat verantwoord is gelet op objectieve verschillen waaronder de eigen karakteristieken van elke inrichtende macht. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel worden beoordeeld. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel geen redelijk verband van evenredigheid bestaat" (overweging B.3.6).

In het arrest nr. 27/92, van 2 april 1992 (B.S. 3 juni 1992) staat te lezen (overweging 4.B.3) :

"Er bestaan voldoende objectieve verschillen die, in de huidige stand van zaken, een verschillende behandeling verantwoorden en die de decreetgever toelaten, zonder artikel 17, § 4 (1), te schenden, zich te laten inspireren door de maatregelen waarmee de nationale wetgever vóór de gelijktijdige herziening van de artikelen 59bis en 17 van de Grondwet de schoolvrede had tot stand gebracht".

Ten aanzien van die objectieve verschillen verstrekte hetzelfde arrest de volgende verduidelijkingen (ibid., overweging 4.B.2) :

- "- de Gemeenschap is, in tegenstelling tot andere inrichtende machten, ertoe gehouden bestendig in te staan voor een voldoende gespreid onderwijsaanbod op het gehele grondgebied;
- de instellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn er niet toe verplicht, zoals de instellingen van het gemeenschapsonderwijs, alle kandidaat-leerlingen op te nemen; de mogelijkheid tot selectief optreden bestaat dus niet voor de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs (2);

(1) Nu artikel 24, § 4.

(2) Zie, wat dit criterium betreft, ook het later totstandgekomen artikel 31, § 2, van het decreet basisonderwijs.

L. 27.167/1

- de scholen ingericht door openbare besturen, onder meer door de Gemeenschap, zijn krachtens artikel 24, paragraaf 1, laatste lid, van de Grondwet ertoe gehouden tot het einde van de leerplicht de keuze aan te bieden tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer".

Op die verschillen, in de geest van het schoolpact, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, ook geattendeerd in zijn adviezen nrs. 22.872/1, over een voorontwerp van bijzonder decreet betreffende het bestuur van de officiële hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en 22.873/1, over een voorontwerp van decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap (1), beide van 25 oktober 1993.

Wat voorafgaat bevestigt dat het de decreetgever toekomt aan te tonen op welke "objectieve verschillen" hij zich baseert om een bepaalde verdeelsleutel t.a.v. de werkingsmiddelen voor het gefinancierd en het gesubsidieerd onderwijs te hanteren. Een wijziging ter zake moet verantwoord worden door een rechtens deugdelijk motief. De beoordelingsruimte van de decreetgever kan door het Arbitragehof worden getoetst op grond van het nagestreefde doel, de gevolgen van de maatregel en de redelijke verhouding tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Het Arbitragehof neemt onder meer ook in aanmerking of de bestreden norm het resultaat is van een werkelijk debat ten

(1) Vl. P., 1993-94, Stuk 546/1.

L. 27.167/1

gronde in en buiten het Parlement (1). Dat de norm tot stand komt via een programmadecreet, en nog wel een amendement daarop, is vanzelfsprekend niet van aard om aan dat laatste te voldoen.

Waarop de decreetgever zich ter zake zou kunnen inspireren is aan de hand van de verstrekte toelichting verre van duidelijk. De vaststelling dat er een herverdeling gebeurt en de motivering dat "algemeen wordt aanvaard dat de werkingsmiddelen aan een verhoging toe zijn" kan bezwaarlijk aantonen waarom, bijvoorbeeld, de decreetgever zich niet langer kan laten inspireren door de maatregelen waarbij de schoolvrede tot stand is gebracht. Overigens dient bij dat laatste nog te worden aangestipt dat, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, "de enkele overweging dat een gedifferentieerde behandeling onder de vroegere wetgeving bestond, volstaat niet om vast te stellen dat zij op objectieve verschillen gegrond was en blijft". (Arbitragehof, arrest 26/92, van 2 april 1992, overweging 3.B.3; B.S. 3 juni 1992).

Hoe dan ook zal de verantwoording bij de amendementen meer expliciet en gedetailleerd moeten doen blijken dat de verschillen waarvan in de ontworpen regeling wordt uitgegaan inderdaad beantwoorden aan het bepaalde in artikel 24, § 4, van de Grondwet. De Raad van State,

(1) L. P. SUETENS "The constitutional court of Belgium : the Court of Arbitration", onuitgegeven bijdrage voor de Conference on Constitutional Justice under old constitutions, Oslo, 7-9 september 1992, blz. 9, zoals geciteerd in advies van de Raad van State nr. 25.820/1 van 9 december 1996, (Vl. P., 1996-97, Stuk 451/5).

L. 27.167/1

afdeling wetgeving, van zijn kant beschikt niet over de gegevens welke vereist zijn om zich daarover op eenduidige wijze uit te spreken, temeer daar het hem in het gegeven geval niet mogelijk is een beroep te doen op een gemachtigde ambtenaar voor het verstrekken van de nodige inlichtingen die hem in staat zouden stellen om de draagwijdte en de weerslag van de voorgestelde regels te onderzoeken en die wijzigingen in te passen in het geheel van het financieringsstelsel om zich ten slotte een oordeel te vormen over de vraag of de financieringscriteria op adequate wijze rekening houden "met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden", zoals bedoeld in artikel 24, § 4, van de Grondwet (1).

(1) Evenmin is er een advies van de Vlaamse Onderwijsraad.

L. 27.167/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. D. MAREEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE