

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 mei 2000 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 omtrent de evaluatie van vastbenoemde personeelsleden, maatregelen van orde en de tucht in het gemeenschapsonderwijs en tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 januari 1974 genomen ter toepassing van artikel 164 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedende hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen", heeft op 8 juni 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit brengt een aantal wijzigingen aan in de regeling, voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, van de terbeschikkingstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, de evaluatie, de ordemaatregelen en de tucht.

Het ontwerp wijzigt daartoe enerzijds, het koninklijk besluit van 18 januari 1974 genomen ter toepassing van artikel 164 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 omtrent de evaluatie van vastbenoemde personeelsleden, de maatregelen van orde en de tucht in het gemeenschapsonderwijs.

De wijzigingen die in die besluiten worden aangebracht betreffen voornamelijk procedurele aanpassingen en aanpassingen van het toepassingsgebied van de hoger vermelde regelingen, dat voor bepaalde aspecten wordt uitgebreid tot de personeelsleden die tijdelijk zijn aangesteld voor doorlopende duur en tot de personeelsleden die zijn aangesteld in het mandaat van directeur.

.../...

Daarnaast past het ontwerp de hoger vermelde besluiten ook aan gelet op de nieuwe structuren van het gemeenschapsonderwijs zoals die door het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs werden ingevoerd.

2. In het eerste en tweede lid van de aanhef wordt de rechtsgrond van het ontworpen besluit gezocht, enerzijds, in de artikelen 5, 14, 16, 23, 27, 35 en 43 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs en, anderzijds, in de artikelen 3, 24, 41, § 1, 55bis, § 6, 55quinquies, 55undecies, 59, 59bis, 60, 60bis, 69 en 82 van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs.

2.1. De hoger geciteerde artikelen van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 vormen weliswaar de aanleiding voor sommige wijzigingen die door het ontwerpbesluit worden aangebracht, maar bieden als zodanig geen rechtsgrond voor dat besluit.

2.2. Het ontwerpbesluit vindt daarentegen wel rechtsgrond in de artikelen 41, §§ 1 en 3, 58, § 1, 59, 60, 69, 72, § 2, laatste lid, 73 en 82, eerste lid, van het decreet van 27 maart 1991. Die bepalingen verlenen de Vlaamse regering de bevoegdheid, wat het gemeenschapsonderwijs betreft, tot het bepalen van nadere regels betreffende de evaluatie van de vastbenoemde personeelsleden en van de personeelsleden die tijdelijk zijn aangesteld voor

.../...

doorlopende duur, de overplaatsing in het belang van de dienst, de preventieve schorsing, de terbeschikkingstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst, de uitoefening van de tuchtprocedure, de vergoedingen waarop de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van de raad van beroep recht hebben, en de werkwijze van de raad van beroep, de procedure voor die raad en de wraking van de leden ervan.

Onder voorbehoud van hetgeen sub 2.3. zal worden opgemerkt, zijn het die aangelegenheden die door het ontworpen besluit worden geregeld. Dat laatste vindt dan ook rechtsgrond in de hoger vernoemde bepalingen.

De in het tweede lid van de aanhef vermelde artikelen 3, 24, 55bis, § 6, 55quinquies, 55undecies, 59bis en 60bis van het decreet van 27 maart 1991, strekken het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond, aangezien ze hetzij helemaal geen delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse regering bevatten, hetzij slechts een bevoegdheidsdelegatie die niet kan worden betrokken op het voorliggende ontwerp-besluit.

2.3. Luidens artikel 72, § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 1991 bepaalt de Vlaamse regering de vergoedingen waarop de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van de raad van beroep, als bedoeld in artikel 72, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 recht hebben.

Het ontworpen artikel 24, § 3, tweede lid, (artikel 26 van het ontwerp) voorziet evenwel ook in een

.../...

vergoeding voor de secretaris van die raad, althans wanneer de zitting van de raad van beroep buiten de normale diensttijd plaatsvindt. Die bepaling kan derhalve niet worden gesteund op de ingeroepen rechtsgrond. Behoudens wanneer ervoor een andere rechtsgrond zou kunnen worden ingeroepen, dient het ontworpen artikel 24, § 3, tweede lid, dan ook te vervallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op opmerking 2.1. van het onderdeel betreffende de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt.

2. Het tweede lid van de aanhef dient, conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, als volgt te worden geredigeerd :

"Gelet op het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, inzonderheid op de artikelen 41, §§ 1 en 3, gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999, 58, § 1, 59, gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999, 60, 69, 72, § 2, gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999, 73 en 82, eerste lid;"

.../...

3. Men schrijve in het vierde lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) "gewijzigd bij het besluit" in plaats van "gewijzigd bij besluit".

Artikel 1

Men gebruike in het ontworpen artikel 5 het, bij artikel 2 van het ontwerp, gewijzigde opschrift van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991.

Artikel 3

1. Het ontworpen artikel 1, 3°, definieert het begrip "instellingshoofd" als volgt :

"het hoofd van een instelling zoals bepaald in artikel 3, 27° van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en daarenboven voor de personeelsleden die bij de scholengroep zijn aangesteld of geaffecteerd : de algemeen directeur;"

Die definitie stemt niet overeen met de definitie die van datzelfde begrip wordt gegeven in artikel 3, 27°, van het decreet van 27 maart 1999 en die luidt :

"het hoofd van een instelling zoals bedoeld in artikel 2, § 1. Voor de pedagogische begeleidingsdienst wijst de afgevaardigd bestuurder een personeelslid van de pedagogische begeleidingsdienst als instellingshoofd aan;"

.../...

In die definitie is, in tegenstelling tot de ontworpen definitie, geen referentie opgenomen aan de algemeen directeur. Aangezien in een besluit geen definitie van een begrip kan worden gegeven die afwijkt van de definitie die van datzelfde begrip wordt gegeven in het decreet tot uitvoering waarvan dat besluit is genomen, kan het toepasselijk maken van zekere regels, opgenomen in het ontworpen besluit, op de algemeen directeurs, niet gebeuren door middel van het geven van een van het decreet van 27 maart 1991 afwijkende definitie van het begrip "instellingshoofd", waarin wel aan de algemeen directeur wordt gerefereerd. Wil men de algemeen directeur bijgevolg onder het toepassingsgebied van zekere regels uit het ontworpen besluit brengen, dan zal dit dienen te gebeuren door telkens de algemeen directeur uitdrukkelijk te vermelden (1) in plaats van door een aanpassing van de definitie van het begrip "instellingshoofd".

2. Men schrijve in het ontworpen artikel 1, 4°, "als bepaald" in plaats van "zoals bepaald".

Artikel 4

Door het ontworpen artikel 1bis, gelezen in samenhang met het ontworpen artikel 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991, worden ook de algemeen

(1) Op voorwaarde dat de bepaling die de rechtsgrond vormt van het betrokken artikel zulks toelaat.

directeurs niet aan evaluatie onderworpen. Hoe logisch deze regel ook moge zijn, toch is hij niet in overeenstemming met artikel 41, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 1991, waarin enkel de instellingshoofden van de evaluatieregeling worden uitgesloten.

Om de algemeen directeurs aan de evaluatieregeling te onttrekken, zal derhalve het decreet van 27 maart 1991 dienen te worden aangepast (1).

Artikel 10

Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden.

De indeling van het ontworpen artikel 9 in twee paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, kan derhalve beter vervallen.

(1) Weliswaar is het niet geheel onverdedigbaar om op grond van een analogieredenering te besluiten dat ook de algemeen directeurs onder de uitzondering bedoeld in artikel 41, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 1991 vallen. Ook in die hypothese is nochtans - omwille van de rechtszekerheid - een aanpassing van die bepaling aangewezen.

Artikel 21

Er kan worden verduidelijkt dat de vervanging van het woord "Gemeenschapsonderwijs" door "gemeenschapsonderwijs" gebeurt in artikel 20, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991.

Artikel 26

1. Artikel 24, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 1998. Van dit besluit dient melding te worden gemaakt in de inleidende zin van artikel 26.

2. Het gebruik van afkortingen dient zo veel mogelijk te worden vermeden. Men schrijve derhalve in het ontworpen artikel 24, § 3, telkens "frank" in plaats van "BEF".

Artikel 29

1. In de wetgevingstechniek worden geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt, aangezien de verplichting al besloten ligt in de regelgeving als zodanig. Men passe de redactie van het ontworpen artikel 27 aan dit voorschrift aan. Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 28, tweede lid (artikel 30 van het ontwerp).

.../...

2. Men schrijve in het ontworpen artikel 27, § 3, eerste lid, "wijst de voorzitter de twee leden aan" in plaats van "duidt de voorzitter de twee leden aan".

Artikel 34

Luidens artikel 34 heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2000, met uitzondering van artikel 16 (1) dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 1999.

In zoverre die retroactiviteit een nadelige weerslag heeft op de rechtssituatie van de betrokkenen, met name doordat het toepassingsgebied van tuchtmaatregelen wordt uitgebreid, is ze ontoelaatbaar.

Slotopmerkingen

1. Op verschillende plaatsen in het ontwerp is het niet duidelijk of ontworpen bepalingen al dan niet uit verschillende leden bestaan, met name in de ontworpen artikelen 5, 8, 16, § 5, 21, 25, 27 en 30 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991.

Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat de indeling van een bepaling in leden typografisch moet blijken

(1) Bedoeld wordt wellicht artikel 18, dat artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 vervangt door een nieuwe bepaling.

uit het laten van spatie tussen de onderscheiden leden en door het laten inspringen van de eerste regel van een nieuw lid. Wanneer het daarentegen de bedoeling is om een bepaling die uit verschillende volzinnen bestaat niet in te delen in leden, dan dienen die volzinnen onmiddellijk op elkaar aan te sluiten.

2. In geheel het ontwerp dient te worden gelet op de punctuatie bij het citeren van onderdelen van artikelen. Wanneer in een bepaling een gedeelte van een artikel wordt geciteerd, dient dat te geschieden door zowel op het nummer van het artikel, als op de onderverdeling van het artikel die wordt geciteerd, een komma te laten volgen. Zo bij voorbeeld dient in het ontworpen artikel 25, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 mei 1991 (artikel 27 van het ontwerp) te worden geschreven "artikel 22, § 4, van het decreet" in plaats van "artikel 22 § 4 van het decreet" en "artikel 8, § 6, van dit besluit" in plaats van "artikel 8 § 6 van dit besluit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht
door Mevr. M. STERCK, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN