



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 69.809/1  
van 12 juli 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over dringende en tijdelijke maatregelen in het onderwijs door de COVID-19-crisis, wat betreft de examencommissie in het basisonderwijs, studenttutoring in het hoger onderwijs en inschrijvingen in het leerplichtonderwijs’

Op 5 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over dringende en tijdelijke maatregelen in het onderwijs door de COVID-19-crisis, wat betreft de examencommissie in het basisonderwijs, studenttutoring in het hoger onderwijs en inschrijvingen in het leerplichtonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2021.

\*

## ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd

“doordat de data zoals omschreven in de artikelen niet kunnen gerespecteerd worden omwille van corona.

De artikelen zijn hoogdringend omdat de inschatting welke maatregelen moeten genomen worden moeilijk lang vooraf te maken is gezien het onbekende verloop van de pandemie en gezien termijnen in een regelgevend proces gemakkelijk enkele maanden in beslag nemen. Om scholen en studenten de mogelijkheid te geven om het verdere verloop van het schooljaar voor te bereiden en te organiseren moet zo snel mogelijk duidelijkheid gegeven worden over de voorwaarden waaronder dit kan”.

Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient, wanneer met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisend karakter die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit te worden overgenomen. Er moet worden vastgesteld dat de motivering die in de aanhef van het voorliggende ontwerp wordt weergegeven niet geheel overeenstemt met die welke in de adviesaanvraag voorkomt. Zo wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar een “beschrijving in de nota aan de Vlaamse Regering”, wat niet het geval is in de motivering die in de adviesaanvraag is opgenomen. De adviesaanvrager wordt verzocht om in de toekomst het voorschrift van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, meer nauwgezet na te leven.

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

*In casu* wordt het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag in algemene zin verantwoord met verwijzing naar de moeilijkheid om tijdens deze pandemie in te schatten welke maatregelen moeten worden genomen, de traditionele duur van het regelgevend proces en de noodzaak om de scholen en de studenten snel op de hoogte te brengen van de voorwaarden waaronder zij zich kunnen voorbereiden op het verdere verloop van het schooljaar en zij zich kunnen organiseren.

Dergelijke algemene motivering draagt evenwel geen pertinente en voldoende concrete gegevens aan waaruit blijkt waarom het specifiek met betrekking tot de regeling die is opgenomen in het voorliggende ontwerp van besluit niet mogelijk zou zijn om deze tijdig tot stand te brengen indien het advies volgens de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen) zou worden uitgebracht.

De Raad van State houdt, in overeenstemming met het duidelijke voorschrift van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in beginsel bij het beoordelen van de motivering van de spoedeisende adviesaanvraag geen rekening met motieven die in de aanhef van het ontwerp of in andere documenten worden weergegeven. Zo dient er met betrekking tot de verwijzing naar de “beschrijving in de nota aan de Vlaamse Regering”, onder de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp, te worden op gewezen dat aan het bepaalde in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de bedoeling ten grondslag ligt dat “de rechtsonderhorige zich rechtstreeks [kan] vergewissen van de deugdelijkheid van [de] motivering [van de spoedeisendheid]”<sup>1</sup> en dat “de afdeling [bestuursrechtspraak] van de Raad van State [erdoor wordt toegelaten] om, in geval van een beroep tot nietigverklaring, na te gaan of de hoogdringendheid die in de aanhef van de regelgevende akte die voor haar wordt aangevochten, terecht werd ingeroepen”<sup>2</sup>. Een verwijzing naar elementen in de nota aan de Vlaamse Regering spoot alvast niet met deze bedoeling van de wetgever.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de vormvereisten voor de ontworpen bepalingen en met name het advies van de Inspectie van Financiën, reeds waren vervuld op 17 mei 2021, zijnde anderhalve maand voordat het ontwerp om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd geworden. Ook al is het zo dat de artikelen 3 en 4 van het ontwerp nog niet konden worden aangenomen omdat de rechtsgrond ervoor nog bij decreet diende te worden verlengd, kan die vaststelling niet verantwoord worden dat de overige artikelen van het ontwerp, die geen enkel inhoudelijk verband met de artikelen 3 en 4 vertonen, niet van deze bepalingen konden worden afgesplitst en op een vroeger tijdstip dan 2 juli 2021 principieel goedgekeurd konden worden. Al op 17 mei 2021 beschikten de stellers van het ontwerp immers over de mogelijkheid om de betrokken bepalingen binnen een termijn van dertig dagen om advies aan de afdeling Wetgeving voor te leggen, zodat zij die bepalingen wel degelijk hadden kunnen aannemen voor het verstrijken van het schooljaar. Zelfs aangenomen dat het advies over de betrokken bepalingen spoedeisend zou zijn geworden, kan men zich afvragen in welke mate daartoe door de adviesvragende overheid zelf is bijgedragen naar aanleiding van het concretiseren van de beschreven procedure van totstandkoming van de ontworpen regeling.

Daarbij komt nog dat de afwijkingsbepaling die artikel 2 van het ontwerp bevat hoe dan ook te laat komt en zelfs een snelle bekendmaking van de norm geen enkele bijkomende rechtszekerheid biedt, aangezien de datum waarop de aanvraag kan worden ingediend (1 juni 2021) reeds ruimschoots verstreken is. De rechtszekerheid kan enkel worden geboden

<sup>1</sup> J. VAN NIEUWENHOVE, “Inrichting van de afdeling Wetgeving - RvS-wet – Art. 84”, in *Publiek Procesrecht*, Antwerpen, Kluwer, [2013], 7-8.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 321/1, 14-15.

door aan die bepaling terugwerkende kracht te verlenen en dit kan even goed gerealiseerd worden wanneer de afdeling Wetgeving om een advies zou worden verzocht binnen een termijn van dertig dagen.

Ten slotte moet er op worden gewezen dat de artikelen 3 en 4 van het ontwerp geen enkele impact hebben “op het verdere verloop van het schooljaar” maar enkel op het verloop van het volgende schooljaar. Bovendien introduceren de ontworpen bepalingen geen nieuwe verplichtingen maar bestendigen ze de huidige toestand, zodat er geen reden is om aan te nemen dat de directies zich nog voor het einde van dit schooljaar dringend op deze situatie moeten kunnen voorbereiden.

3. Om al de voorafgaande redenen is de afdeling Wetgeving van oordeel dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet wordt geschraagd door motieven die voldoende concreet en pertinent zijn en dient de adviesaanvraag te worden beschouwd als zijnde niet-ontvankelijk. De afdeling Wetgeving ziet zich om die reden genoopt om af te zien van een verder onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME