

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 140.633 van 15 februari 2005
in de zaak A. 75.941/XII-551.**

In zake : de GEMEENTE LINKEBEEK,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. Van Hout,
kantoor houdende te Berlaar,
Markt 78

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST,
2. de VLAAMSE GEMEENSCHAP,
die woonplaats kiezen bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

tussenkommende partij :

de GEMEENTE WEMMEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. Van Hout,
kantoor houdende te Berlaar,
Markt 78.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente Linkebeek op 3 oktober 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de omzendbrief van 1 augustus 1997 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting en de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn aangaande: “Faciliteitengemeenten - Algemene weddeschaalherziening - Vergoeding voor het gebruik van de tweede landstaal - Omzendbrief B.A. nr. 97/17”;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 23 oktober 1997;

Gelet op de beschikking van 18 november 1997 die de tussenkomst van de gemeente Wemmel toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur D. Mareen;

Gelet op de beschikking van 19 maart 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 17 juni 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 september 2004;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. Van Hout, die verschijnt voor verzoekster en de tussenkomende partij, en van advocaat B. Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur D. Mareen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat op 18 juni 1993, ten gevolge van sectorale onderhandelingen met betrekking tot het personeel van de lokale en regionale besturen van de Vlaamse Gemeenschap, een globaal akkoord wordt gesloten over een algemene herziening van de weddeschalen, gekoppeld aan gemeenschappelijke krachtlijnen voor het administratief en geldelijk statuut van het personeel; dat een van de krachtlijnen de rationalisatie van een aantal niet wettelijk geregelde toelagen betreft; dat ter zake de Vlaamse ministers bevoegd voor welzijn, respectievelijk binnenlandse aangelegenheden, in een omzendbrief B.A. nr. 93/07 van 14 juli 1993, formeel gericht aan de provinciegouverneurs, meedelen dat in de nieuwe weddeschalen alle niet bij wet, besluit of omzendbrief geregelde toelagen zijn geïncorporeerd en de bevoegde overheden deze toelagen zullen opheffen met ingang van de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe weddeschalen;

Overwegende dat blijkbaar de toepassing van het akkoord in de faciliteitengemeenten, in het bijzonder in de randgemeenten, bij een aantal besturen vragen doet rijzen “nopens de gevolgen die de invoering van het nieuwe stelsel heeft met betrekking tot de eventuele toekenning van vergoedingen voor het gebruik van de tweede landstaal aan sommige personeelsleden”, reden waarom op 1 augustus 1997 de Vlaamse ministers bevoegd voor binnenlandse aangelegenheden, respectievelijk welzijn, aan de provinciegouverneurs de bestreden omzendbrief B.A. nr. 97/17 toezenden, en een afschrift ervan aan de rand- en taalgrensgemeenten; dat in de omzendbrief onder meer staat dat de taalpremie een van de toelagen is die de bevoegde overheden volgens het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 moeten opheffen met ingang van de datum van inwerkingtreding van de nieuwe weddeschalen; dat de omzendbrief in de volgende “overgangsregeling” voorziet :

“Gelet op de historische situatie met betrekking tot de vergoedingen voor kennis van de tweede taal en billijkheidshalve zal de toezichthoudende overheid zich naar aanleiding van de invoering van de algemene weddeschaalherziening evenwel niet verzetten wanneer de gemeenten, die in het verleden op basis van een beslissing van de gemeenteraad aan sommige personeelsleden dergelijke vergoedingen hebben toegekend, de hiernavolgende regeling toepassen.

Bovenop de nieuwe salarisschaal kunnen zij, uitsluitend te persoonlijke titel, aan deze personeelsleden een gewaarborgd bedrag toekennen dat gelijk is aan het bedrag van de vroegere taalpremie zoals berekend aan index 138,01. Als referentiedatum voor de berekening van het gewaarborgd bedrag wordt de maand voorafgaand aan de toepassing van de nieuwe weddeschalen gekozen. Dit bedrag wordt niet geïndexeerd.

Aan nieuwe personeelsleden, dit wil zeggen personeelsleden aangeworven sedert de datum van invoering van de nieuwe weddeschalen, kan de vergoeding voor de kennis van de tweede landstaal in geen geval nog verder toegekend worden na de datum van de ondertekening van deze omzendbrief”;

2.1. Overwegende dat verwerende partij in de memorie van antwoord betwist dat de aangevochten omzendbrief voor vernietiging vatbaar is; dat zij doet gelden dat de omzendbrief “puur interpretatief is en geen wijzigingen aanbrengt in de rechtsorde” en dat in de omzendbrief enkel de bestaande wetgeving en reglementering in herinnering wordt gebracht;

Overwegende dat verwerende partij in de laatste memorie blijft staande houden dat de bestreden handeling niet méér kan zijn dan een interpretatieve omzendbrief, omdat er slechts in wordt gesteld “dat het toekennen van de tweetaligheidspremie steeds onwettig is geweest en zelfs nog minder verantwoord sinds de invoering van de nieuwe weddenschalen”; dat daar nog wordt aan toegevoegd dat de omzendbrief geenszins een verordenend karakter krijgt omdat “in

de bestreden akte wordt opgemerkt dat de toezichthoudende overheid uit billijkheidsoverwegingen niet zal optreden tegen de toekenning van een gewaarborgd bedrag aan de oude personeelsleden”, dat de opmerking geen beslissing “in rechte” uitmaakt en geen “algemene draagwijdte” heeft;

2.2. Overwegende dat de bestreden omzendbrief aansluit bij de eerdere omzendbrief van 14 juli 1993; dat die laatste omzendbrief, tezamen met de vier er bij gevoegde documenten die de globale gemeenschappelijke regeling van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 weergeven, de “onderrichtingen” bevat ter uitvoering van dat akkoord, bedoeld om een uniforme toepassing te krijgen op het personeel van de lokale en de regionale besturen, met inbegrip van onder andere het personeel van de O.C.M.W.’s; dat aan de provinciegouverneurs wordt gevraagd er “nauwgezet” op toe te zien dat “de uniformiteit, behalve waar ruimte gelaten is voor een autonome invulling, door de raden worden gerespecteerd”; dat hen te dien einde “in elk geval” wordt verzocht “de gemeenteraadsbesluiten die afwijken van de vier documenten en van onderhavige omzendbrief in hun uitvoering te schorsen”; dat, nog luidens de circulaire, bij de uitoefening van het administratief toezicht de raadsbesluiten over de invoering van nieuwe weddeschalen en statutaire bepalingen “enkel groen licht zullen krijgen, indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de in de vier documenten vermelde richtlijnen”; dat in de gegeven omstandigheden, zoals reeds eerder in het arrest Delsard, nr. 124.147 van 13 oktober 2003, is gebeurd, opnieuw wordt aangenomen dat de omzendbrief B.A. 93/07 van 14 juli 1993 zich aandient als een verordenende omzendbrief waarmee de Vlaamse ministers die welzijn en binnenlandse aangelegenheden onder hun bevoegdheden hebben, het beleid dat door de lokale besturen wordt gevoerd met betrekking tot het statuut van hun personeel, op een dwingende wijze sturen;

Overwegende dat de omzendbrief B.A. 97/17 in het verordenend karakter van de circulaire B.A. 93/07 deelt; dat hij laatstgenoemde omzendbrief vervolledigt en nader uitwerkt op het stuk van de vergoeding voor het gebruik van de tweede landstaal, waaromtrent hij voorziet in een strikte “overgangsregeling” die de gemeenten moeten eerbiedigen op straffe van een veto vanwege de toezichthoudende overheid;

Overwegende dat hij ook effectief als een dwingende rechtsregel wordt toegepast, zoals verzoekster reeds kon ervaren; dat verzoekster op 9 juli 2003 een besluit inzake de vaststelling van een nieuw geldelijk statuut en herziening van

de weddeschalen van het gemeentepersoneel nam waarin zij zich niet naar de omzendbrief B.A. 97/17 gedroeg; dat de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant op 26 augustus 2003 de uitvoering van het besluit schorste wat de betrokken artikelen van het geldelijk statuut betrof, wegens strijdigheid met de omzendbrief B.A. 97/17; dat hij daarbij expliciet overwoog dat, sinds zijn eerdere goedkeuring, op 9 maart 1995, van de beslissing van de gemeenteraad van verzoekster om het nieuw statuut in te voeren met behoud van het sinds 1972 bestaande reglement op de taalpremie, “de situatie ondertussen evenwel drastisch veranderd is door de bovenvermelde omzendbrief nr. BA 97/17 van 1 augustus 1997 die een duidelijk standpunt heeft ingenomen met betrekking tot de problematiek van de toekenning van de taalpremie in de randgemeenten”;

Overwegende dat een verordenende omzendbrief ontvankelijk met een annulatieberoep bestreden kan worden; dat de exceptie ongegrond is;

3.1. Overwegende dat verwerende partij in de laatste memorie opmerkt dat tenminste verzoekster zonder belang moet worden verklaard bij haar beroep, in zoverre in de omzendbrief “gesteld wordt dat de toezichthoudende overheid niet zal optreden tegen de toekenning van een ‘gewaarborgd bedrag’”; dat verwerende partij zich ter zake afvraagt: “Hoe zou verzoekende partij immers belang kunnen hebben bij de vernietiging van de opmerking dat de toezichthoudende overheid een beslissing tot toekenning van een ‘gewaarborgd bedrag’ niet zal vernietigen?”;

3.2. Overwegende dat de toegeeflijkheid die de toezichthoudende overheid volgens de omzendbrief aan de dag zal leggen met betrekking tot de toekenning van een vergoeding voor kennis van de tweede taal aan sommige personeelsleden, niet om het even welke regeling te hunnen gunste geldt, maar alleen de exacte regeling die de omzendbrief dwingend aflijnt; dat een andere regeling, die deze beperkingen te buiten gaat, wél op het verzet van de toezichthoudende overheid zal stuiten en in het geval van verzoekster, getuige de voormelde schorsingsbeslissing van 26 augustus 2003 van de gouverneur, ook reeds daadwerkelijk is gestuit; dat dit een voldoende antwoord inhoudt op de vraag die verwerende partij opwerpt; dat de exceptie verworpen wordt;

4.1. Overwegende dat verzoekster in een vijfde middel onder meer aanvoert dat de bestreden omzendbrief ondertekend is door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting en door de

Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn, wijl de bevoegdheid door de Vlaamse regering moest worden uitgeoefend;

Overwegende dat de tussenkomen partij hetzelfde zegt in haar verzoekschrift tot tussenkomst;

Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord repliceert dat volgens artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen elke regering haar werkwijze regelt, dat artikel 69 bepaalt dat elke regering collegiaal beraadslaagt onverminderd de door haar toegestane delegaties, dat de Vlaamse regering haar werking geregeld heeft in het besluit van 20 oktober 1992 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse regering en het besluit van 20 juni 1995 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, dat dienovereenkomstig de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting en de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn bevoegd waren om de omzendbrief te ondertekenen “gezien hun respectievelijke bevoegdheid inzake administratief toezicht en bevoegdheid inzake OCMW’s”;

Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord onder andere dupliceert dat het besluit van 20 juni 1995, volgens zijn artikel 2, alleen de verdeling van de bevoegdheden betreft met het oog op de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de Vlaamse regering, dat artikel 2 van het besluit van 20 oktober 1992 geen delegatie geeft om omzendbrieven met reglementaire bepalingen uit te schrijven en dat artikel 3 ervan zelfs uitdrukkelijk bepaalt dat de toegestane delegaties niet gelden voor het vaststellen van organieke of reglementaire besluiten;

Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie dan weer benadrukt dat de omzendbrief de uitoefening van het administratief toezicht betreft, dat dit een bevoegdheid van de Vlaamse regering is, dat deze haar bevoegdheid gedelegeerd heeft, dat aldus het besluit van 20 oktober 1992 bepaalt dat de leden van de Vlaamse regering delegatie hebben voor de uitoefening van het administratief toezicht, dat de omzendbrief een uitoefening van administratief toezicht betreft, dat er geen algemene norm wordt uitgevaardigd en de omzendbrief geen “algemene draagwijdte” heeft;

4.2. Overwegende dat, zoals gezien, de omzendbrief geacht moet worden een dwingend bedoelde rechtsregel te formuleren die zich via de gouverneurs tot de gemeenten richt; dat de bevoegdheid daartoe, bijaldien zij zich effectief laat inpassen, zoals verwerende partij meent, in de bevoegdheid van de Vlaamse regering, dan conform artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet worden uitgeoefend; dat overeenkomstig dit artikel de regering collegiaal beraadslaagt, volgens de in ministerraad toegepaste procedure van de consensus, “onverminderd de door haar toegestane delegaties”;

Overwegende dat voor zodanige delegatie de verwerende partij verwijst naar een besluit van 20 juni 1995 van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering en naar een besluit van 20 oktober 1992 van de Vlaamse regering tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse regering; dat noch het ene noch het andere besluit evenwel aan de individuele leden van de Vlaamse regering delegatie geeft voor het nemen van besluiten met een verordenend of reglementair karakter; dat, integendeel zelfs, artikel 3, § 1, van het besluit van 20 oktober 1992 uitdrukkelijk bepaalt dat de toegestane delegatie niét geldt voor onder andere reglementaire besluiten;

Overwegende dat de bestreden omzendbrief, aangezien hij door slechts de minister bevoegd voor binnenlandse aangelegenheden en de minister bevoegd voor welzijn is genomen, dan ook in elk geval door onbevoegdheid is aangetast; dat het besproken middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de omzendbrief van 1 augustus 1997 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting en de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn aangaande: “Faciliteitengemeenten - Algemene weddeschaalherziening - Vergoeding voor het gebruik van de tweede landstaal - Omzendbrief B.A. nr. 97/17”.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien februari 2005, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH. D. VERBIEST,

J. LUST,

G. VAN HAEGENDOREN,

Mevr. S. DOMS,

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.