

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 151.828 van 29 november 2005
in de zaak A. 80.733/XII-1692.**

In zake :
1. Louis DESCENDRE,
2. Peter VAN DE VELDE,
3. Peter VAN OVERMEIRE,
4. Francois-Dominique ELIAT-ELIAT,
5. Paul GALLE,
6. Victor HIMSCHOOT,
die woonplaats kiezen bij
advocaten W. Van Der Gucht en F. Dieu,
kantoor houdende te Gent,
Sint-Denijslaan 201

tegen :

1. de STAD GENT,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. Devers,
kantoor houdende te Gent,
Kouter 71-72
2. het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat Louis Descendre, Peter Van De Velde, Peter van Overmeire, François-Dominique Eliat-Eliat, Paul Galle en Victor Himschoot op 16 oktober 1998 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen 1° van het besluit van 21 augustus 1998 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting tot gedeeltelijke goedkeuring van de besluiten van 22 en 24 juni 1998 van de gemeenteraad van Gent houdende vaststelling van de nieuwe formaties van het gemeentepersoneel en het politiepersoneel, van het personeel van de voorschoolse instellingen en van het dagcentrum met bezigheidshome, 2° van het besluit van 22 juni 1998 van de gemeenteraad van Gent tot vaststelling van het statuut der aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden, evaluatie en vorming, en 3° van het besluit van 22 juni 1998 van de gemeenteraad van Gent tot vaststelling van het geldelijk statuut;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur H. Colin;

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 20 december 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 maart 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. Dieu, die verschijnt voor verzoekers, van advocaat P. Devers, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat B. Staelens, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur H. Colin;

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

1. Overwegende dat de gemeenteraad van Gent op 22 juni 1998 een nieuwe personeelsformatie van het stadspersoneel, inbegrepen het veiligheidspersoneel, vaststelt; dat hij tevens een nieuw statuut der aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden, evaluatie en vorming bepaalt, evenals een nieuw geldelijk statuut; dat, eveneens op 22 juni 1998, de gemeenteraad het personeelskader van de voorschoolse instellingen opnieuw vaststelt; dat op 24 juni 1998 de gemeenteraad het personeelskader van het dagcentrum met bezigheidshome vaststelt; dat de besluiten van 22 en 24 juni 1998 tot vaststelling van een nieuwe personeelsformatie op 21 augustus 1998 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting worden goedgekeurd “behoudens wat de graden betreft van controleur/hoofdcontroleur en tekenaar/hoofdtkenaar”;

2.1. Overwegende dat de tweede verwerende partij het beroep onontvankelijk noemt in zoverre het tegen de goedkeuringsbeslissing van 21 augustus 1998 is gericht; dat zij uiteenzet dat de goed te keuren beslissing hetzij expliciet goedgekeurd kon worden, hetzij impliciet, door het verstrijken van de termijn die voor de goedkeuring is gesteld, dat bijgevolg de enkele vernietiging van een goedkeuringsbeslissing die door het verloop van de goedkeuringstermijn stilzwijgend kan worden verkregen geen zin heeft, dat de vernietiging van een goedkeuringsbeslissing niet tot gevolg kan hebben dat het goed te keuren besluit als uitdrukkelijk of impliciet niet goedgekeurd moet worden beschouwd;

2.2. Overwegende dat de tweede verwerende partij zich met haar beslissing van 21 augustus 1998 heeft gekweten van de verplichting het goedkeuringstoezicht uit te oefenen waarin de artikelen 5 en 6 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten -toentertijd- voorzagen :

“Art. 5. De gemeenteraadsbesluiten betreffende de formatie van het gemeentepersoneel worden binnen een termijn van twintig dagen ingaande de dag volgend op het treffen ervan ter goedkeuring aan de Regering verstuurd.
[...]

Art. 6. De Regering spreekt zich over de goedkeuring uit binnen een termijn van vijftig dagen ingaande de dag na het inkomen van het gemeenteraadsbesluit bij de Regering. Deze beslissing wordt uiterlijk de laatste dag van deze termijn naar de gemeenteoverheid verstuurd.

Indien binnen de voorgestelde termijn geen beslissing naar de gemeenteoverheid is verstuurd, wordt de Regering geacht de goedkeuring te hebben verleend”;

Overwegende dat in dié mate met de tweede verwerende partij wordt meegegaan dat een vernietiging van haar goedkeuringsbeslissing niet meebrengt dat het aan goedkeuring onderworpen besluit *ipso facto* geacht moet worden niet te zijn goedgekeurd; dat evenwel een vernietiging van die goedkeuring evenmin tot gevolg heeft dat het aan goedkeuring onderworpen besluit verondersteld moet worden stilzwijgend te zijn goedgekeurd, op grond van het hierboven aangehaalde artikel 6, tweede lid; dat het goedkeuringstoezicht een verplicht uit te oefenen bevoegdheid is; dat dan ook, in principe, de vernietiging van de beslissing waarmee die bevoegdheid is uitgeoefend, de initiële verplichting om al dan niet goed te keuren reactiveert en daartoe de toezichthoudende overheid een nieuwe toezichtstermijn verschaft; dat de exceptie ongegrond is;

3.1. Overwegende dat verzoekers in een eerste middel aanvoeren: “Schending van de wet van 19 december 1974 - Schending van de ‘gemeenschappelijke krachtlijnen in de lokale en regionale besturen’ en de sectorale akkoorden van 18 juni 1993 en 12 juli 1994”; dat zij toelichten dat het personeelsstatuut aan de evaluatie gevolgen verbindt die tot de beëindiging van het statutair verband kunnen leiden, dat voormelde sectorale akkoorden, noch de gemeenschappelijke krachtlijnen die er aan ten grondslag liggen in dergelijke gevolgen voorzien, dat er nochtans geen twijfel over kan bestaan dat de sectorale akkoorden en de gemeenschappelijke krachtlijnen de lokale overheden binden, dat met betrekking tot materies die tot de grondregelingen aangaande het administratief en geldelijk statuut behoren geen regelgeving kan worden vastgesteld dan na de wettelijk voorziene onderhandelingen met de syndicale organisaties in de daartoe bevoegde comités, dat die onderhandelingen niet gevoerd zijn, dat ook inzake de weddeschalen en de loopbanen van het niveau A geen rekening is gehouden met de sectorale akkoorden, dat de gemeenteraad voor de nieuwe graden telkens een weddeschaal heeft gekozen die hoger ligt dan de vergelijkbare schaal in de sectorale akkoorden;

Overwegende dat in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verzoekers benadrukken dat de omzendbrieven B.A. 93/07 van 14 juli 1993 en B.A. 94/07 van 13 juli 1994, evenals de sectorale akkoorden en gemeenschappelijke krachtlijnen bindend zijn, dat de gemeenteraad enkel de bevoegdheid behoudt om in het administratief statuut eigen accenten te leggen in de mate dat de meergenoemde sectorale akkoorden daar ruimte toe laten en dat zulks zeker niet het geval is met betrekking tot de evaluatie van het personeel en de weddeschalen van niveau A; dat zij voorts staande houden dat de bepalingen die afwijken van de sectorale akkoorden niet ter onderhandeling aan de representatieve vakorganisaties zijn voorgelegd;

3.2. 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 is gesloten over een algemene herziening van de weddeschalen, gekoppeld aan gemeenschappelijke krachtlijnen voor het administratief en geldelijk statuut van het personeel; dat op dat akkoord het sectoraal akkoord van 12 juli 1994 aansluit, omvattende onder meer de gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale besturen met betrekking tot het veiligheidspersoneel; dat die akkoorden of

conclusies van de onderhandelingen een wezenlijk politiek karakter hebben; dat zij uit zichzelf niet de rechtsverhoudingen wijzigen, noch zelfs maar van aard zijn de overheid in rechte te binden;

Overwegende dat in een omzendbrief van 14 juli 1993, waarbij vier documenten gevoegd zijn die de globale gemeenschappelijke regeling van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 weergeven, de Vlaamse ministers bevoegd voor welzijn, respectievelijk binnenlandse aangelegenheden, de “onderrichtingen” verstrekken ter uitvoering van het akkoord, bedoeld om uniform toegepast te worden 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 de Raad van State met betrekking tot die omzendbrief in het arrest nr. 124.147 van 13 oktober 2003, inzake Delsard, heeft aangenomen dat hij zich aandient als een verordenende omzendbrief waarmee de Vlaamse ministers die welzijn en binnenlandse aangelegenheden onder hun bevoegdheden hebben, op een dwingende wijze het beleid sturen dat door de lokale besturen wordt gevoerd met betrekking tot het statuut van hun personeel, en dat hij bij gebreke aan machtiging door de wet of het decreet, collegiale beraadslaging in de Vlaamse regering, advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten; dat de Raad van State te dezen bij dat oordeel blijft;

Overwegende dat in een omzendbrief van 13 juli 1994 de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlandse aangelegenheden de inhoud van het sectoraal akkoord van 12 juli 1994 op sommige punten van commentaar voorziet en wat de andere punten betreft verwijst naar de omzendbrief van 14 juli 1993; dat hij daar inzonderheid naar verwijst wat “Begeleiding en administratief toezicht” betreft; dat het ter zake, in de omzendbrief van 14 juli 1993, heet “dat de toezichthoudende overheid er zal op toezien dat de uniformiteit, behalve waar ruimte gelaten is voor een autonome invulling, door de raden wordt gerespecteerd”; dat wel de omzendbrief van 13 juli 1994 er voor alle duidelijkheid nog aan toevoegt : “Het spreekt vanzelf dat de combinatie van wettelijke en reglementaire bepalingen met de inhoud van dit akkoord [van 12 juli 1994] lang niet zoveel ruimte voor aanvulling laat als dit voor het andere personeel het geval was”; dat, samenvattend, de omzendbrief van 13 juli 1994 klaarblijkelijk in het verordenend karakter van de omzendbrief van 14 juli 1993 deelt; dat hij om dezelfde redenen als de omzendbrief van 14 juli 1993 buiten toepassing dient te blijven;

Overwegende, bijgevolg, dat noch de meer genoemde sectorale akkoorden en gemeenschappelijke krachtlijnen, noch de vermelde omzendbrieven een nietigverklaring door de Raad van State kunnen verantwoorden;

Overwegende, in zoverre het middel de schending van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel aanvoert, dat uit de stukken A.4 en B.3 van het administratief dossier van de eerste verwerende partij blijkt dat het feitelijke grond mist; dat de raadsman van verzoekers dat ter terechtzitting toegeeft ook;

Overwegende dat het middel in zijn geheel verworpen wordt;

4.1. Overwegende dat een tweede middel is afgeleid uit de “Schending van de materiële motiveringsplicht - schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur”; dat in de eerste plaats wordt uiteengezet dat nergens wordt gemotiveerd waarom noodzakelijk dient afgeweken te worden van wat voorzien is in de sectorale akkoorden, terwijl de sectorale onderhandelingen en akkoorden juist beoogden tot een samenhangend personeelsbeleid te komen dat een uniforme toepassing zou krijgen op het personeel van de lokale en de regionale besturen; dat in de tweede plaats verzoekers doen gelden dat de besluiten met betrekking tot de nieuwe personeelsformatie zijn aangevuld met een “uitdovende formatie”, dat niet het aantal van de uitdovende functies is bepaald, noch de corresponderende functies die geblokkeerd worden, dat voor de uitdovende functies geen functiebeschrijvingen bestaan, en dat bijgevolg met betrekking tot die functies de grootste rechtsonzekerheid bestaat, hetgeen “absoluut onverenigbaar is met de meest elementaire beginselen van behoorlijk bestuur”;

Overwegende dat in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verzoekers herhalen dat niet gemotiveerd wordt waarom een afwijkende regeling voor het personeel van de stad Gent dient ingevoerd te worden aangaande de evaluatie en de weddeschalen van het niveau A;

4.2. Overwegende dat de afwijkende voorschriften die verzoekers in het eerste onderdeel van het middel op de korrel nemen, blijkbaar die zijn welke in het eerste middel ter sprake kwamen;

Overwegende, wat het voorschrift betreft dat het personeelslid van ambtswege wordt ontslagen indien het gedurende twee opeenvolgende eindevaluaties de beoordeling “onvoldoende” heeft gekregen, dat de afwijking als volgt wordt verantwoord in de beslissing van 22 juni 1998 van de gemeenteraad tot vaststelling van het statuut der aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden:

“dat dit ontslag moet gezien worden als een ordemaatregel die het administratief gevolg is van een aanhoudend slecht functioneren, zoals moet blijken uit de twee opeenvolgende eindevaluaties;

dat de rechtsbescherming van het personeel door deze maatregel in geen geval in het gedrang wordt gebracht, aangezien het personeel tegen elke ongunstige evaluatie de kans heeft in beroep te gaan bij een in het statuut voorziene beroepsinstantie en het bestuur, alvorens het ontslag na twee opeenvolgende eindevaluaties uit te spreken, verplicht is het betrokken personeelslid te horen;

dat ook het administratief toezicht als waarborg voor het personeelslid dient; dat reeds enkele andere gemeenten in hun goedgekeurde statuten het gevolg van het ontslag koppelen aan een ongunstige evaluatie”;

Overwegende dat de afwijking met betrekking tot de weddeschalen van de personeelsleden van niveau A aldus gemotiveerd wordt in de beslissing van 22 juni 1998 van de gemeenteraad tot vaststelling van het geldelijk statuut :

“Overwegende dat de weddeschalen voor de personeelsleden behorende tot de niveaus B, C, D en E deze zijn die opgesomd zijn in de geciteerde omzendbrieven;

dat voor de personeelsleden van niveau A hiervan afgeweken wordt en geopteerd wordt voor de weddeschalen van de personeelsleden van de Vlaamse gemeenschap, zulks om het stadsbestuur toe te laten om meer universitair en beter geschoold personeel te kunnen aantrekken”;

Overwegende dat de aangehaalde motieven kunnen volstaan ter verantwoording dat de eerste verwerende partij zich op de besproken punten niet heeft geconformeerd aan de meer vermelde sectorale akkoorden en de omzendbrieven, die overigens, als gezien, zonder juridische waarde zijn; dat het eerste onderdeel van het middel ongegrond is;

4.3. Overwegende dat in het auditoraatsverslag wordt vastgesteld dat het tweede onderdeel van het middel onvoldoende precies aangeeft welke rechtsregel geschonden is en op welke wijze, en dat, niettegenstaande het verweer ertegen in de memories van antwoord, verzoekers er in de memorie van wederantwoord zelfs niet meer op terugkomen;

Overwegende dat verzoekers dat ook na het auditoraatsverslag nog altijd niet doen, niet in een laatste memorie en niet ter terechtzitting; dat het onderdeel klaarblijkelijk niet gehandhaafd wordt;

4.4. Overwegende dat het middel in zijn geheel wordt verworpen;

5.1. Overwegende dat volgens een derde en laatste middel het gelijkheidsbeginsel geschonden is, doordat de sectorale akkoorden en de krachtlijnen tot doel hadden een uniforme regeling en een samenhangend personeelsbeleid in te stellen voor de lokale en de regionale besturen en doordat het personeel van de stad Gent ten gevolge van de afwijkende besluiten “in zelfde situaties anders zal behandeld worden dan het personeel van andere lokale en regionale besturen binnen het Vlaams gewest”;

Overwegende dat daar in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie nog aan toegevoegd wordt dat het niet opgaat de ongelijkheid terug te voeren op de grondwettelijke bepalingen in verband met de gemeentelijke autonomie aangezien die nu net door de sectorale akkoorden en krachtlijnen gebonden is;

5.2. Overwegende dat uit de bespreking van het eerste en het tweede middel volgt dat de sectorale akkoorden en krachtlijnen niet in rechte bindend zijn en dat de eerste verwerende partij goede redenen had om er zich niet aan te conformeren; dat in de gegeven omstandigheden met de eerste verwerende partij, in de memorie van antwoord, wordt vastgesteld dat de verschillende behandeling van het personeel van de stad Gent ten opzichte van het personeel van andere lokale en regionale besturen, verklaard wordt door de gemeentelijke autonomie; dat het middel ongegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 1 041,18 euro, komen ten laste van verzoekers, elk voor een zesde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig november 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.