

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

**nr. 190.212 van 5 februari 2009
in de zaak A. 190.047/XII-5595.**

In zake : het VRIJ SYNDICAAT OPENBAAR AMBT -
 GROEP ONDERWIJS,
 dat woonplaats kiest te 1070 Brussel,
 Poincarélaan 72-74

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP,
die woonplaats kiest bij
advocaat S. Butenaerts,
kantoor houdende te 1080 Brussel,
Leopold II-laan 180.

--

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat het Vrij Syndicaat Openbaar Ambt -
groep Onderwijs op 20 oktober 2008 heeft ingediend om de nietigverklaring en de
schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van :

“de beslissing dd. 22 augustus 2008, genomen namens de Vlaamse overheid
door de minister-president van de Vlaamse Regering, de heer Kris Peeters,
voorzitter van het Sectorcomité X - Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap) en van
het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten - Afdeling 2 -
Onderafdeling Vlaamse Gemeenschap, en de Vlaamse minister van Werk,
Onderwijs en Vorming, de heer Frank Vandenbroucke, voorzitter van het
Overkoepelend onderhandelingscomité gesubsidieerd vrij onderwijs, om
toepassing te maken van artikel 27, tweede lid, van het koninklijk besluit van
28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling
van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en
artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober
1995 betreffende de oprichting, de samenstelling en de werking van het
overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs
voor wat betreft de onderhandelingen met betrekking tot het voorontwerp van
besluit van de Vlaamse Regering betreffende personeelsleden in het secundair
onderwijs die op bedrijfsstage gaan en het voorontwerp van besluit van de
Vlaamse Regering betreffende de vervangingen voor bepaalde personeelsleden
van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding”;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag over het beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en over de vordering tot schorsing, opgesteld door adjunct-auditeur J. Neuts;

Gelet op de beschikking van 5 december 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 januari 2009;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van algemeen secretaris L. Van Den Bosch, die verschijnt voor verzoekende partij, en van advocaat W. Gillard, die loco advocaat S. Butenaerts verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur J. Neuts bij beslissing van 31 oktober 2008 van de auditeur-generaal gemachtigd om ter openbare terechtzitting advies te verlenen;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1.1. Op 26 juni en 8 juli 2008 vinden in de schoot van het sectorcomité X - onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en het overkoepelend onderhandelingscomité gesubsidieerd vrij onderwijs, informele besprekingen plaats omtrent twee ontwerpen van besluiten van de Vlaamse regering, het ene betreffende de vervangingen voor bepaalde personeelsleden van het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, en het andere betreffende personeelsleden in het secundair onderwijs die op bedrijfsstage gaan.

1.2. In haar vergadering van 18 juli 2008 hecht de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan de beide ontwerpen van besluiten. De Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs wordt gelast het nodige te doen opdat de ontwerpen op de agenda worden geplaatst van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X - onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en het overkoepelend onderhandelingscomité gesubsidieerd vrij onderwijs.

Per e-mail van 19 augustus 2008 verstuurt de secretaris van de overleg- en onderhandelingscomités de uitnodiging voor de gemeenschappelijke vergadering van 28 augustus 2008, waarop beide ontwerpen van besluiten zullen worden onderhandeld.

1.3. Wanneer algemeen secretaris L. Van den Bosch voor verzoeker op 21 augustus 2008 er op wijst dat “deze uitnodiging niet voldoet aan de termijnen vermeld in deze reglementering”, wordt op 22 augustus 2008 een nieuwe uitnodiging verstuurd. De gemeenschappelijke vergadering blijft gepland op 28 augustus 2008 en “de termijn van tien werkdagen [...] wordt teruggebracht op drie werkdagen : overeenkomstig artikel 27, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel” en “overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 1995 betreffende de oprichting, de samenstelling en de werking van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs”.

Dit is de bestreden akte.

Er volgt nadien nog briefwisseling tussen verzoeker en verwerende partij, waarna verzoeker op 19 september 2008 de protocollen met conclusies van de onderhandelingen gevoerd op 28 augustus 2008 mee ondertekent, zich daarbij nog steeds verzettend tegen “de door de overheid gehanteerde werkwijze bij de onderhandelingen”.

De procedure

2. Het lid van het auditoraat dat belast is met het onderzoek van de zaak heeft gemeend dat het beroep met korte debatten een oplossing kan krijgen en heeft dienovereenkomstig verslag opgesteld.

Verzoeker, die in het auditoraatsverslag in het ongelijk wordt gesteld, verzet zich tegen de toepassing van deze versnelde procedure. Hij legt ter terechtzitting een “pleitnota” neer waarin hij zijn argumenten weergeeft. Verwerende partij vraagt dat deze pleitnota uit de debatten zou worden geweerd. Mét verwerende partij stelt de Raad van State vast dat in de mogelijke neerlegging van een dergelijk stuk niet is voorzien door het procedurereglement. Voor verzoeker dreigt evenwel als uitkomst van deze korte debatten-procedure de verwerping van zijn beroep wegens onontvankelijkheid, zonder dat hij nog de kans heeft om zijn visie zoals in de gewone procedure in een memorie van wederantwoord en een laatste memorie kenbaar te maken. In die omstandigheden meent de Raad van State dat de pleitnota, die door verzoeker overigens ook volledig is voorgelezen, in het debat ontvangen mag worden als een stuk waarmee verzoeker de argumenten op een rij zet die de Raad alsnog moeten overtuigen de zaak volgens de gewone procedure voort te zetten.

De ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

3. Verwerende partij werpt in de nota met opmerkingen in de schorsingsprocedure op dat alleen rechtshandelingen voor nietigverklaring vatbaar zijn en dat de bestreden uitnodiging van 22 augustus 2008 louter een rechtsfeit en geen rechtshandeling betreft, dat er geen rechtshandeling wordt gesteld om de rechtsorde te wijzigen, dat het alleszins een louter materiële handeling betreft die aan een beslissing voorafgaat en deze voorbereidt waardoor ze niet voor vernietiging in aanmerking komt.

4. Verzoeker repliceert in de ter terechtzitting voorgelezen “pleitnota” dat de bestreden beslissing tot onderhandelingen bij hoogdringendheid een zeker en definitief schadelijk gevolg met zich meebrengt, omdat de onwettigheid die de beslissing aantast doorwerkt naar de definitief aan te nemen regeringsbesluiten.

Indien hij pas tegen de definitief goedgekeurde besluiten een beroep kan instellen, kan hij niet verhinderen dat de besluiten uitwerking zullen hebben en toegepast worden. Hij verwacht van een gunstig arrest ook een krachtig signaal ten aanzien van verwerende partij om bij volgende onderhandelingen correct de procedure na te leven. Voor alles wil hij te allen tijde voorkomen dat de onrechtmatig genomen besluiten uitwerking zouden hebben en zodoende rechtsgevolgen zouden creëren, wat enkel kan worden bereikt door een schorsing en vernietiging van de bestreden beslissing.

Beoordeling

5. De totstandkoming van reglementaire besluiten maakt een gans proces uit. Al naargelang het geval, zal de beslissende overheid - *in casu* de Vlaamse regering - bij het uitwerken van een reglementair besluit zekere “voorgeschreven vormvereisten” of “voorafgaande formaliteiten” zoals bedoeld in de artikelen 84 en 84bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten vervullen. Dat kan gaan om een adviesverplichting, een akkoordvereiste, het betrekken van bepaalde andere overheden, het overleg met vakbonden.

Het betreft alle louter voorbereidende handelingen ten aanzien van het aangenomen besluit.

Zo ook de oproeping tot onderhandelen, de beslissing tot oproeping of de beslissing om de termijn van tien werkdagen te brengen tot drie werkdagen, en dit overeenkomstig artikel 27, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, en artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 1995 betreffende de oprichting, de samenstelling en de werking van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs - of hoe het voorwerp van het beroep van verzoekster ook opgevat moet worden ten einde er inderdaad méér in te kunnen lezen dan een enkele materiële handeling. Overigens is zelfs het eindproduct van die oproeping, namelijk het protocol van de syndicale onderhandelingen, geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling.

Zo een voorbereidende procedurehandeling die de Vlaamse regering niet bindt in de inhoud van haar uiteindelijke besluitvorming, kan dienvolgens niet ontvankelijk met een beroep bij de Raad van State worden bestreden, daargelaten of een met de oproeping gepleegde onregelmatigheid als annulatiemiddel kan worden aangevoerd tegen de eindbeslissing waartoe dat ganse totstandkomingsproces leidt, *in casu* twee (nog aan te nemen) reglementaire besluiten van de Vlaamse regering.

De exceptie van verwerende partij is gegrond.

6. Het beroep is onontvankelijk. Om tot dit besluit te komen volstaan korte debatten.

De vordering tot schorsing

7. De vordering tot schorsing, als accessorium van het annulatieberoep, dient hetzelfde lot te ondergaan.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
vijf februari 2009, door :

de HH. G. VAN HAEGENDOREN,

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,

F. BONTINCK,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

G. VAN HAEGENDOREN.