

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.714 van 17 juni 2014
in de zaak A. 208.608/XIV-35.053**

In zake : Johan LIPPENS
woonplaats kiezend te 1000 Brussel
ACV Openbare Diensten
Helihavenlaan 21

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk De Meulemeester
kantoor houdend te 9070 Destelbergen
Dendermondesteenweg 359 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de minister van Werk van 5 februari 2013 tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 april 2014.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt in persoon, en advocaat Dirk De Keuster, die loco advocaat Dirk De Meulemeester verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker is vakbondsafgevaardigde en hij beschikt over een legitimatiekaart als vaste gemachtigde, uitgereikt op basis van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Hij is lid van het Sectorcomité XI - Werkgelegenheid en Arbeid.

Op de vergadering van het Sectorcomité XI van 16 oktober 2012 wordt gezamenlijk beslist om die vergadering te verdagen omdat er voor het voorzitterschap van dat Sectorcomité geen expliciete delegatie bestaat van de

minister van Werk aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

Met het bestreden besluit wordt in artikel 1 van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden een punt toegevoegd, met name:

“18° Aan de voorzitter van het Directiecomité, of bij afwezigheid zijn vervanger, wordt delegatie verleend om het voorzitterschap waar te nemen van het Sectorcomité XI.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij bij wijze van exceptie vooreerst het belang van verzoeker als secretaris van een representatieve syndicale organisatie en als lid van het Sectorcomité XI. Volgens de verwerende partij is het bestreden besluit niet griefhoudend voor verzoeker omdat de zogenaamde foutieve delegatie hem niet belemmert om deel te nemen aan de vergaderingen, om een gebeurlijk akkoord te verlenen in het kader van de besluitvorming, om protocollen te ondertekenen en om protocollen nageleefd te zien. Verzoeker lijdt geen enkel nadeel en het bestreden besluit heeft geen enkel gevolg voor het uitoefenen van zijn door de wet toegekende prerogatieven.

Vervolgens werpt de verwerende partij bij wijze van exceptie de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring op wegens gebrek aan de uiteenzetting van een rechtsmiddel. Volgens de verwerende partij beperkt verzoeker zich tot het opsommen van een aantal feitelijkheden zonder aan te geven welke bepaling of beginsel hij door het bestreden besluit geschonden acht. De stelling dat er een inbreuk is op de regel dat de minister niet mag subdelegeren, is onvoldoende duidelijk en wordt niet juridisch geduid of gekaderd. De verwerende partij besluit dat verzoeker moet aangeven op grond van welke bepaling of welk beginsel de zogenaamde “sub”-delegatie in strijd zou zijn met de koninklijke besluiten die hij opsomt.

4.2.1. Een functioneel belang kan in hoofde van een lid van een consultatief orgaan worden aanvaard wanneer dit lid een beslissing bestrijdt die de aan zijn lidmaatschap verbonden prerogatieven miskent. Dergelijk functioneel belang kan dus maar door een eventueel vernietigingsarrest worden gediend indien de prerogatieven van dat lid zijn geschonden én indien die schending door dat vernietigingsarrest ongedaan kan worden gemaakt. Een tot vrijwaring van een functioneel belang ingesteld beroep tot nietigverklaring is derhalve slechts ontvankelijk indien tenminste één middel wordt opgeworpen dat betrekking heeft op een miskenning van de aan het lidmaatschap verbonden prerogatieven of op een miskenning van de bevoegdheden en rechten van het orgaan waarvan verzoeker lid is.

De door de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel ingestelde onderhandelings- en overlegcomités zijn consultatieve organen waarvan de leden een functioneel belang kunnen laten gelden. Verzoeker is als vakbondsafgevaardigde lid van dergelijk onderhandelingscomité, met name het Sectorcomité XI - Werkgelegenheid en Arbeid.

Verzoeker voert in het enige middel in wezen aan dat de minster van Werk op basis van de regelgeving is aangeduid als voorzitter van het Sectorcomité XI doch ten onrechte met het bestreden besluit het voorzitterschap aan een derde heeft overgedragen. Verzoekers kritiek heeft dus betrekking op een mogelijk onregelmatige samenstelling van het Sectorcomité XI. Als lid ervan heeft verzoeker er belang bij dat dit comité geldig is samengesteld onder voorzitterschap van de daartoe aangewezen persoon. De onderhandelingen kunnen niet correct verlopen indien zij plaatsvinden in een onregelmatig samengesteld orgaan. Verzoeker geeft blijk van het vereist functioneel belang zodat de exceptie van de verwerende partij dienaangaande wordt verworpen.

4.2.2. Verzoeker haalt in zijn enig middel de schending aan van artikel 19, 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, juncto artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 maart 2008 tot uitvoering van artikel 19, 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. Daarin zet hij vrij summier doch voldoende duidelijk uiteen hoe deze rechtsregels volgens hem met het bestreden besluit zijn geschonden. Uit de memorie van antwoord blijkt bovendien dat de verwerende partij het middel voldoende heeft begrepen om het te kunnen beantwoorden. Ook de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan de uiteenzetting van een rechtsmiddel wordt derhalve verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker werpt in een enig middel de schending op van artikel 19, 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, juncto artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 maart 2008 tot uitvoering van artikel 19, 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. Hij licht dit als volgt toe:

“Dat de geschonden bepaling voorziet dat de Koning bepaalde de voorzitters van de sectorcomités aanstelt, wat Hij ook gedaan heeft bij het koninklijk besluit van 4 maart 2008. Nergens is voorzien dat de aangeduide voorzitter zijn bevoegdheid kan sub delegeren aan iemand anders.

In de bestreden beslissing beslist de Minister van Werk haar delegatie te sub delegeren aan de Voorzitter van het Directiecomité.

Nergens in de voornoemde wet van 19 december 1974, of het voornoemde koninklijk besluit van 28 september 1984 of het voornoemde besluit van 4 maart 2008 werd geoordeeld dat de minister de bevoegdheid krijgt om een voorzitter aan

te duiden. Bovendien stelt art. 19 tweede lid van het voornoemde koninklijk besluit van 4 maart 2008 dat de Koning bevoegd is de voorzitter aan te duiden en niet de Minister. In art. 4 van het besluit worden ook enkel de Minister Eerste Minister en de Minister van Ambtenarenzaken belast met de uitvoering, niet de minister van Werk.

De Minister van Werk was dan ook niet in de mogelijkheid om via ministerieel besluit een sub-delegatie toe te kennen.

Het middel is bijgevolg gegrond!”

6. De verwerende partij schetst in de memorie van antwoord het regelgevend kader, de voorwaarden voor delegatie van verordenende bevoegdheden, de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur en de werking van een sectorcomité.

Zij laat verder het volgende gelden:

“De opwerping van verzoeker dat artikel 19 tweede lid van het voornoemde koninklijk besluit van 4 maart 2008 stelt dat de Koning bevoegd is de voorzitter aan te duiden en niet de minister en dat in artikel 4 van het besluit ook enkel de eerste minister en de minister van ambtenarenzaken worden belast met de uitvoering en niet de minister van Werk, lijkt verweester - gelet op al het voorgaande - naast de kwestie.

Verzoeker verliest uit het oog dat het principiële verbod om een bevoegdheid te delegeren betrekking heeft op de zogenaamde verordenende bevoegdheid.

Verzoeker stelt dat de door de Koning aangeduide voorzitter van het sectorcomité XI - in casu de minister van werk - haar bevoegdheid niet kan subdelegeren naar iemand anders.

Van een zogenaamde "sub"-delegatie is sowieso geen sprake; alleen het begrip "delegatie" is in deze aan de orde.

De kernvraag is evenwel of de minister van werk middels een ministrieel besluit de voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO mocht opdragen om het voorzitterschap van het sectorcomité XI waar te nemen.

Het sectorcomité XI is binnen haar ressort bevoegd om te onderhandelen over de zogenaamde grondregelen (het administratief statuut, de bezoldigingsregeling, de pensioenregeling, de sociale dialoog, de sociale dienst) en de zogenaamde verordeningsbepalingen (inwendige orde, personeelsformatie, arbeidsduur, arbeidsorganisatie).

Het gegeven dat de minister van werk de voorzitter is van het sectorcomité XI is geen verordenende bevoegdheid.

De resultante van een onderhandeling in het sectorcomité is een protocol, waarbij eenieder er zich toe engageert om het uit te voeren.

De totstandkoming van een protocol van akkoord wijzigt alsdusdanig de regelgeving niet.

Het protocol draagt slechts een politiek engagement van de minister - en de overige ondertekenaars - in zich om een inspanning te leveren de regelgeving te wijzigen. Indien de Koning daaropvolgend weigert de regelgeving in lijn te brengen met het protocol van akkoord, wijzigt er dus niets.

Derhalve, stellen dat - zoals verzoeker impliciet meent te kunnen opwerpen - het delegeren van het voorzitterschap door de minister niet toelaatbaar is - omdat het een verordenende bevoegdheid is - is gelijk aan stellen dat het sectorcomité een verordenende bevoegdheid heeft.

Dit laatste is uiteraard allerm minst het geval.

Aangezien het niet om een verordenende bevoegdheid gaat, is het de minister zonder meer toegestaan om in casu de voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO op te dragen het voorzitterschap van het sectorcomité XI waar te nemen.

Zulks volgt niet alleen uit de doctrine van de verordenende bevoegdheden; het staat ook met zoveel woorden in artikel 21, § 2, lid 3 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: "De voorzitter en de ondervoorzitter(s) van het comité, de afdeling of de onderafdeling alsook de andere leden van de afvaardiging van de overheid kunnen zich laten vervangen door een behoorlijk gemachtigde afgevaardigde."

Het eerste en enige middel is niet gegrond."

7. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij voegt er het volgende aan toe:

"Eerst wenst verzoekende partij erop te wijzen dat er een fundamenteel verschil zit tussen een "delegatie" en een machtiging.

De verwijzing dat de Voorzitter zich mag laten vertegenwoordigen door een behoorlijk gemachtigde afgevaardigde slaat erop dat de minister zich voor een bepaalde vergadering mag laten vervangen, maar de politieke verantwoordelijkheid blijft dragen. Bij een delegatie draagt de minister haar politieke verantwoordelijkheid over aan een ander persoon. De afvaardiging voorzien in art. 21, §2, derde lid van het koninklijk besluit van 28 september 1984 is dus minder vergaand dan de delegatie die in de bestreden beslissing werd toegekend.

Verder getuigt het standpunt van verwerende partij van het misprijzen die er heerst ten aanzien van de onderhandelingen die gevoerd worden op het sectorcomité.

Aan het sectorcomité worden ontwerpen van besluiten voorgelegd, waar de onderhandeling een noodzakelijk onderdeel van het administratief dossier van de totstandkoming ervan is. Bovendien kan een ontwerp pas onderhandeld worden nadat het goedgekeurd is door het bevoegd orgaan om het besluit te nemen. Het voorzitterschap werd dan ook aan de bevoegde Minister toegekend omdat de minister op dat ogenblik de politieke overheid vertegenwoordigt die de beslissing dient te nemen. Deze politieke bevoegdheid delegeren aan een ambtenaar is dan ook op zijn minst gezegd bedenkelijk te noemen...

Zoals verwerende partij zelf aanhaalt is het sectorcomité XI bevoegd om de grondregelen en verordeningsbepalingen te onderhandelen. De onderhandelingen vormen dus weldegelijk een noodzakelijk onderdeel in de totstandkoming van deze bepalingen.

De onderhandeling is dus een noodzakelijk onderdeel van de totstandkoming van een verordenende bepaling, waardoor het voorzitterschap niet verder kan gedelegeerd worden.

Het middel is bijgevolg gegrond!"

“Het is opmerkelijk dat doorheen de memories en het auditoraatsverslag heel wat termen worden gebruikt om één en hetzelfde te benoemen, namelijk: delegeren, subdelegeren, aanduiden, waarnemen, benoemen, vervangen, enz.

Het auditoraatsverslag zelf maakt gewag van de omschrijving: "afstaan van bevoegdheid", in casu het afstaan van het voorzitterschap van het Sectorcomité XI.

Dit gegeven, zo stelt de auditeur, is een uitholling van de bevoegdheid die werd verleend aan de Minister.

De auditeur gaat daarbij niet in op het gestelde door verweerster, namelijk dat het principiële verbod om een bevoegdheid te delegeren betrekking heeft op de verordenende bevoegdheden (zie ook het auditoraatsverslag VI.1.2.5.) en het gegeven dat de Minister van Werk voorzitter is van het Sectorcomité XI, geen verordenende bevoegdheid uitmaakt.

In de door de auditeur geciteerde rechtspraak en rechtsleer (zie voetnoot nr. 18 van het auditoraatsverslag) wordt telkens gewag gemaakt van "detailmaatregelen". Andere bronnen gewagen (inzake toelaatbare delegatie) van "maatregelen van bijkomende aard", "detailmaatregelen en zuivere uitvoeringsmaatregelen", "bijzonder uitvoeringsmaatregelen van ondergeschikt belang", "bijkomstige en aanvullende bevoegdheden" (zie J. VELAERS, De Grondwet en de raad van state, afdeling wetgeving, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 379; A. Alen, Algemene inleiding tot het Belgisch publiek recht, Story-Scientia, Brussel, 1986, 127).

Zowel de Raad van State als het Hof van Cassatie mogen - in algemene termen - een delegatie veroordelen; een en ander dient in casu toch wel in perspectief te worden geplaatst:

1. De Minister verzoekt haar Voorzitter van het Directiecomité - die onder haar hiërarchisch gezag staat - om het voorzitterschap van het Sectorcomité waar te nemen. Met andere woorden, zij verzoekt die opdracht [namelijk het voorzitten van een vergadering] op te nemen namens haarzelf en onder haar verantwoordelijkheid.
2. Het voorzitterschap, wat in essentie bestaat uit het in goede banen leiden van een vergadering, is een technische aangelegenheid. De beslissingen van het Sectorcomité XI worden genomen door de vergadering en/of een meerderheid van de aanwezige leden; en niet door de Voorzitter.
3. Het Sectorcomité XI heeft geen ‘algemene bevoegdheid’. De taken van het Sectorcomité XI zijn duidelijk en limitatief omschreven.
4. Het Sectorcomité XI heeft geen ‘verordenende bevoegdheid’; het betreft een consultatief orgaan.
5. De wetgever heeft zélf toegestaan dat de voorzitter zich kan laten vervangen door een behoorlijk gemachtigde afgevaardigde (artikel 21, § 2, lid 3 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).
6. De Voorzitter van het Directiecomité staat onder het hiërarchisch gezag én de politieke verantwoordelijkheid van Minister.

Verweerster volhardt in haar stelling dat delegaties van bijkomstige en aanvullende bevoegdheden toelaatbaar zijn. Derhalve is een delegatie, bv. door een minister aan een ambtenaar, aanvaardbaar is, indien, mede gelet op het hiërarchisch gezag van de minister, zij betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen (zoals het voorzitterschap van een vergadering), die geen politieke beoordeling van de daarbij gemaakte keuzes vergen.

Het eerste en enige middel is niet gegrond.”

9. Verzoeker sluit zich in zijn laatste memorie aan bij het auditoraatsverslag.

Beoordeling

10.1. Artikel 4 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel geeft de Koning onder meer de bevoegdheid om Sectorcomités op te richten, om het gebied van elk Sectorcomité te bepalen en de overheidsdiensten aan te wijzen die eronder ressorteren. Een Sectorcomité is bevoegd voor de zaken die uitsluitend betrekking hebben op personeel van de dienst of diensten waarvoor het is ingesteld. Artikel 5 van die wet geeft de Koning de bevoegdheid om de samenstelling en de onderhandelingswijze van de onderhandelingscomités te bepalen.

In artikel 19, 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 is voorzien dat het voorzitterschap van de Sectorcomités “door Ons” wordt bepaald. Vervolgens is het voorzitterschap van het Sectorcomité XI met artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 maart 2008 tot uitvoering van artikel 19, 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 uitdrukkelijk toegewezen aan “de minister bevoegd voor werkgelegenheid”.

10.2. Met het bestreden besluit van 5 februari 2013 heeft de minister van Werk echter delegatie verleend aan de voorzitter van het Directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, of bij afwezigheid zijn vervanger, om het voorzitterschap waar te nemen van het Sectorcomité XI. Dergelijke algemene machtiging vormt een algemene bevoegdheidsoverdracht aan

de voorzitter van het Directiecomité of zijn vervanger. Zij kan, in het licht van de uitdrukkelijke bepaling in het koninklijk besluit van 28 september 1984 dat de Koning het voorzitterschap waarneemt, niet als rechtsgeldig worden beschouwd.

De minister van Werk heeft met het bestreden besluit immers beschikt over een bevoegdheid die hem krachtens de wet van 19 december 1974, het koninklijk besluit van 28 september 1984 en het koninklijk besluit van 4 maart 2008 is toegekend, hoewel hem geen subjectief recht is verleend om over die bevoegdheid te beschikken.

De verwerende partij verwijst naar artikel 21, § 2, derde lid, van het voornoemd koninklijk besluit van 28 september 1984, naar luid waarvan de voorzitter van het Sectorcomité zich kan laten vervangen door een behoorlijk gemachtigde afgevaardigde. In tegenstelling tot die mogelijkheid, is de met het bestreden besluit gegeven delegatie om het voorzitterschap van het Sectorcomité XI waar te nemen op algemene wijze omschreven en kan zij niet worden beschouwd als het specifiek voorzien in een vervanging door een behoorlijk gemachtigde afgevaardigde.

De verwerende partij haalt nog aan dat het slechts om een detailregeling zou gaan. Een algemene bevoegdheidsoverdracht kan echter niet als een detailregeling worden beschouwd, zeker niet in het licht van het meergenoemd koninklijk besluit van 4 maart 2008 dat uitsluitend de aanduiding van de voorzitter en in voorkomend geval de ondervoorzitter van de verschillende sectorcomités als voorwerp heeft.

Het bestreden besluit is in strijd met de in het enige middel aangehaalde bepalingen zodat dit middel gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de minister van Werk van 5 februari 2013 tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien juni tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

André Beirlaen