

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 71.514 van 3 februari 1998
in de zaak A. 67.035/XII-385.**

In zake : Eric ROOS,
wonende te MERKSEM,
Minister Schollaertstraat 61

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Eric ROOS op 13 november 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de artikelen III 2, § 3, tweede lid; VI 29; XI 10; XIII 42 tot 47 en 53 en XIV 5 tot 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1995 houdende organisatie van de administratieve diensten van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs en de regeling van de rechtspositie van het personeel (hierna : "het rechtspositiebesluit");

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 14 april 1997 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 16 december 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 januari 1998;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BAERT;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker en van advocaat P. DE SOMERE, die loco advocaat P. DEVERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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

1. Voorwerp van het beroep.

Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord verklaart afstand te doen van zijn beroep in de mate dat de vernietiging wordt gevraagd van de artikelen XIV 5 tot 7 van het rechtspositiebesluit, met uitzondering evenwel van artikel XIV 7, § 2, eerste lid, 3 en 4; dat geen gegeven zich verzet tegen het toewijzen van deze gedeeltelijke afstand van het geding;

2. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

2.1. De Vlaamse regering besluit op 21 december 1994 aangaande het ontwerp van besluit houdende organisatie van de administratieve diensten van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (Argo) en de regeling van de rechtspositie van het personeel :

"1. haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp-besluit en aan de bijbehorende bijlagen 1 tot en met 12, op voorwaarde dat de aanpassingen geformuleerd in punt 3 van bovengenoemde nota worden doorgevoerd en mits doorvoering van volgende aanpassingen:
(...).

2. de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs te machtigen:

2.1. de minister-president van de Vlaamse regering te verzoeken voornoemd ontwerp-besluit, aangepast aan de sub 1 vermelde beslissing, op de agenda te plaatsen van een vergadering van het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaamse Gewest,

2.2. over het sub 1 vermelde ontwerp-besluit, desgevallend aangepast aan de resultaten van de onderhandelingen gevoerd in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaamse Gewest, het dringend (binnen een termijn van dertig dagen uit te brengen) advies in te winnen van de Raad van State".

2.2. Daarop worden over het ontwerp in het betrokken sectorcomité XVIII onderhandelingen gevoerd met de representatieve vakorganisaties van het personeel. De resultaten van deze onderhandelingen worden vastgelegd in het akkoordprotocol nr. 25.71 van 8 maart 1995.

2.3. Op 15 maart 1995 verzoekt de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken de afdeling wetgeving van de Raad van State om advies over het intussen gewijzigde ontwerp.

2.4. Op 30 maart 1995 geeft de afdeling wetgeving van de Raad van State volgend advies :

"Uit het aan de Raad van State overgelegde dossier en de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, blijkt dat over het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende organisatie van de administratieve diensten van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs en de regeling van de rechtspositie van het personeel niet de collegiale beraadslaging heeft plaatsgehad die wordt opgelegd door artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Vlaamse regering heeft weliswaar op 21 december 1994 haar principiële goedkeuring gehecht aan een

eerste versie van het ontwerp-besluit, maar over de ontworpen regeling werden pas daarna in het sector-comité XVIII van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest onderhandelingen gevoerd met de representatieve vakbonden van het personeel, welke onderhandelingen geleid hebben tot het protocol nr. 25.71 van 8 maart 1995.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het ontworpen besluit, na de principiële goedkeuring door de Vlaamse regering, als gevolg van deze onderhandelingen inhoudelijk nog werd aangepast onder meer op grond van een nota van de administratie ambtenaren van 13 januari 1995 en van een "leidraad onderhandelingen personeelsstatuten Vlaamse openbare instellingen". Het aldus gewijzigde ontwerp werd niet opnieuw ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering.

Voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen, nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen - en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

Gelet op het ontbreken van de goedkeuring van de Vlaamse regering over de uiteindelijke tekst ervan, is het ontwerp niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht".

2.5. Op 6 april 1995 hecht de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit houdende de organisatie en de regeling van de rechtspositie van het personeel van de Argo, zoals het werd "aangepast ingevolge de onderhandelingen in het sector-comité XVIII". Meteen wordt ook beslist "de functioneel bevoegde Vlaamse minister te machtigen de Raad van State van deze beslissing in kennis te stellen".

2.6. Zonder dat het ontwerp opnieuw voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, neemt de Vlaamse regering het ontwerp-besluit op

10 mei 1995 definitief aan. In de aanhef ervan wordt verwezen naar "het advies van de Raad van State";

3. Over de ontvankelijkheid van het beroep.

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord opwerpt dat verzoeker geen belang heeft bij de vernietiging van de artikelen VI 29 en XIV 5 tot 7 van het rechtspositiebesluit;

3.1.1. Overwegende dat artikel VI 29 van het rechtspositiebesluit de centrale raad de bevoegdheid verleent om bij de administratieve diensten van de Argo maximum twee vastbenoemde personeelsleden uit het gemeenschapsonderwijs die een dienstanciënniteit van twaalf jaar als personeelslid van het gemeenschapsonderwijs tellen en die het bewijs leveren van hoge administratieve, wetenschappelijke, technische of artistieke waarde, in een betrekking van rang A2 met salarisschaal A211 te benoemen;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij stelt dat verzoeker als vastbenoemd ambtenaar van de Argo met de graad van adjunct van de directeur (rang A1), geen belang heeft bij de vernietiging van artikel VI 29 omdat hij geen vastbenoemd personeelslid is van het gemeenschapsonderwijs en hij evenmin het bewijs levert van enige in artikel VI 29, § 2, 3°, van het rechtspositiebesluit bedoelde hoge waarde;

3.1.3. Overwegende dat verzoeker antwoordt dat hij als personeelslid van rang A1 tot rang A2 kan worden bevorderd en het bestreden artikel zijn bevorderingskansen beperkt;

3.1.4. Overwegende dat artikel VI 29 van het rechtspositiebesluit het mogelijk maakt externe kandidaten in een betrekking van rang A2 te benoemen, zodat deze bepaling een ongunstige weerslag heeft op de kansen van verzoeker om zelf in een betrekking van die rang bevorderd te worden; dat verzoeker bijgevolg het rechtens vereiste belang heeft om de vernietiging van deze bepaling te vorderen; dat de exceptie verworpen dient te worden;

3.2.1. Overwegende dat in het verslag van de eerste auditeur de ontvankelijkheid van verzoekers beroep wordt afgewezen in de mate dat de vernietiging van artikel XIV 7, § 2, eerste lid, 3 en 4, van het rechtspositiebesluit wordt gevorderd;

3.2.2. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie stelt akkoord te gaan met de analyse van de eerste auditeur inzake de ontvankelijkheid van het beroep; dat het beroep bijgevolg enkel als ontvankelijk moet worden beschouwd in de mate dat de vernietiging wordt gevorderd van de artikelen III 2, § 3, tweede lid; VI 29; XI 10; XIII 42 tot 47 en 53;

4. Over de gegrondheid van het beroep.

4.1. Overwegende dat luidens artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, de leden van de gemeenschapsregeringen de ontwerpen van reglementaire besluiten aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State moeten onderwerpen; dat het middel ontleend aan het ontbreken van dit advies de openbare orde raakt en ambtshalve moet worden aangevoerd;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij aangaande dit in het auditoraatsverslag ambtshalve

opgeworpen middel antwoordt : de afdeling wetgeving van de Raad van State werd geadieerd op 15 maart 1995, dit is nadat de onderhandelingen in het sectorcomité XVIII waren afgerond en de resultaten ervan waren vastgelegd in het protocol nr. 25.71 van 8 maart 1995, nadat het ontwerp van besluit aan de hand van deze resultaten was aangepast, doch voordat de Vlaamse regering, collegiaal, deze aanpassingen principieel had goedgekeurd; na 6 april 1995 - de nieuwe principiële goedkeuring van het ontwerp door de Vlaamse regering - werd de afdeling wetgeving van de Raad van State niet opnieuw met het oog op advies geadieerd; kortom, op 15 maart 1995 kreeg de afdeling wetgeving de definitieve versie van het ontwerp van besluit voorgelegd, zij het dat omtrent deze definitieve versie niet uitdrukkelijk en na collegiale beraadslaging door de Vlaamse regering vooraf werd beslist; aan geen van de met dit beroep ontvankelijk bestreden artikelen werd een aanpassing aangebracht ten opzichte van de versie principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21 december 1994, behoudens aan artikel XIII 44 waarin de woorden "verminderd met de kinderbijslag" geschrapt zijn; het door verzoeker tegen voormeld artikel ingebrachte middel - de beweerde schending van de arbeidswet van 16 maart 1971 - heeft echter niets te maken met de zo doorgevoerde louter technische aanpassing; het ambtshalve aangevoerde middel gaat derhalve het kader van het huidig annulatieberoep te buiten en kan daarom niet worden aanvaard; op 21 december 1994 hechtte de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan de dan voorliggende tekst van het ontwerp van besluit, zoals deze in voorkomend geval nog aan te passen was aan de resultaten van de onderhandelingen in bedoeld sectorcomité; aangezien een andere, verdere aanpassing dan hetgeen als akkoord in het protocol van 15 maart 1995 wordt aangenomen, zich niet heeft voorgedaan, rijst de vraag naar de rechtsgeldigheid van de beslissing van de Vlaamse regering van 21 december 1994; aldus herleidt het vraagstuk zich tot

een kwestie van toegestane en specifieke delegatie waarvan, in het kader van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, niet in te zien is waarom ze niet rechtsgeldig zou kunnen zijn : de Vlaamse regering kon dus op 21 december 1994 beslissen dat zij een ontwerp van besluit goedkeurde met inbegrip van de aanpassingen die nog zouden voortvloeien uit akkoorden te sluiten in het bevoegd sectorcomité, met dien verstande dat zijzelf als overheid aldaar werd vertegenwoordigd door vier van haar eigen leden en dat zonder fiat van deze leden geen akkoord kon worden bereikt, derhalve geen aanpassing kon en zou worden doorgevoerd;

4.3. Overwegende dat aan de verplichting tot raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State slechts is voldaan indien het advies het standpunt van de afdeling wetgeving ten aanzien van de voorgelegde ontwerptekst bevat; dat in dezen het advies van 30 maart 1995 enkel vaststelt dat "het ontwerp niet in zoverre gereed (is) dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht", omdat de aangepaste tekst ervan niet eerst was goedgekeurd door de Vlaamse regering;

Overwegende dat de verplichting opgelegd door artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State noodzakelijk inhoudt dat de eindversie van het ontwerp aan de afdeling wetgeving moet worden voorgelegd, niet een tekstversie waaraan in het kader van andere raadplegingen nog wijzigingen kunnen worden aangebracht; dat immers nadat de afdeling wetgeving haar advies heeft gegeven, aan de tekst van het ontwerp enkel nog wezenlijke wijzigingen kunnen worden aangebracht als die veranderingen precies tot doel hebben het ontwerp aan te passen aan de opmerkingen in het advies; dat, daarenboven, vooraleer een ontwerp voor advies naar de afdeling wetgeving wordt gestuurd, de tekst van de definitieve ontwerpversie moet worden aangenomen door

het orgaan dat bevoegd is om, na kennisname van het advies van de afdeling wetgeving, het besluit vast te stellen, aangezien enkel dat orgaan de bevoegdheid heeft om te oordelen over de aanpassing van de tekst aan de hand van de consultaties, van de adviezen en van alle andere stadia van de administratieve voorbereiding; dat in deze zaak de Vlaamse regering dus eerst collegiaal de tekst van de definitieve ontwerpversie diende vast te stellen vooraleer het advies van de afdeling wetgeving kon worden ingewonnen; dat aldus is komen vast te staan dat, in strijd met de verplichting opgelegd door artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het ontwerp niet aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd; dat het ambtshalve middel gegrond is;

5. Overwegende dat het auditoraatsverslag vermeldt wat volgt :

"Overeenkomstig artikel 24, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt het verslag beperkt tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt.";

Overwegende dat verzoeker ter terechtzitting heeft aangedrongen op de vernietiging op grond van één van de door hem aangevoerde middelen met betrekking tot de interne wettigheid van het aangevochten besluit; dat dit verzoek om uitspraak te doen over de middelen van het verzoekschrift terwijl het auditoraat het onderzoek tot een ambtshalve middel heeft beperkt niet op ontvankelijke wijze voor het eerst ter terechtzitting kan gebeuren; dat een verzoeker die dergelijke vraag niet in een laatste memorie formuleert, het normaal verloop van de rechtspleging voor de Raad van State stoort en de rechten van verdediging van de verwerende en de eventuele tussenkomende partij in het gedrang brengt; dat verzoekers vraag derhalve wordt afgewezen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De gedeeltelijke afstand van het geding wordt toegewezen.

Artikel 2.

Vernietigd worden de artikelen III 2, § 3, tweede lid; VI 29; XI 10; XIII 42 tot 47 en 53 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1995 houdende organisatie van de administratieve diensten van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

Artikel 3.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 5.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie februari 1900 achtennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BORRET.