RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 81.375 van 28 juni 1999
in de zaak A. 72.541/IX-994.

In zake : Roger DE BOECK,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

1. de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest,
2. het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,

die woonplaats kiezen bij
advocaat P. DEVERS,
kantoor houdende te GENT,
Kouter 69.

tussenkomende partij :

Wilfried DE NIJS,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. BLANCKE,
kantoor houdende te TERVUREN,
Puttestraat 78.

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

Gezien het verzoekschrift dat Roger DE BOECK op 18 december 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van :

"1. de beslissingen d.d. 24 oktober 1996 van de administrateur-generaal van OVAM :
* tot aanstelling van :
- de heer Luc BEECKMANS als afdelingshoofd op de afdeling 'sturing van afvalstromen';
- de heer Guy HAEMELS als afdelingshoofd op de afdeling 'preventie en recuperatie';
- de heer Felix KUCNEROWICZ als afdelingshoofd op de afdeling 'subsidiëring en attestering' (lees : 'subsidiëring en ambtshalve sanering');
- de heer Wilfried DE NIJS als afdelingshoofd op de afdeling 'bodemonderzoek en attestering';

- mevrouw Henny DE BAETS als 'leiding' van de afdeling 'algemene diensten';

evenals de beslissingen d.d. 25 oktober 1996 tot bekrachtiging van deze aanstellingen door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling

en

* tot indeling van OVAM in 5 afdelingen 'sturing afvalstromen', 'preventie en recuperatie', 'subsidiëring en ambtshalve sanering', 'bodemonderzoek en attestering' en 'algemene diensten';

2. het besluit van de administrateur-generaal van 26 november 1996 houdende delegatie van taken en bevoegdheden van de administrateur-generaal naar de adjunct-administrateur-generaal en de afdelingshoofden.

3. de impliciete beslissing om de verzoeker te ontslaan als lid van de directieraad";

Gelet op het arrest nr. 66.924 van 24 juni 1997 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen wordt verworpen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend door verzoeker op 29 juli 1997;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 17 december 1997;

Gelet op de beschikking van 12 maart 1998 die de tussenkomst van Wilfried DE NIJS toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de memorie van de tussenkomende partij;

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

Gelet op de beschikking van 29 juli 1998 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 memorie van de verwerende partijen;

Gelet op de beschikking van 30 maart 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 april 1999;

Gehoord het verslag van staatsraad A. BEIRLAEN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. LINDEMANS, die verschijnt voor verzoeker, van advocaat P. DEVERS, die verschijnt voor de verwerende partijen, en van advocaat J. BLANCKE, die verschijnt voor de tussenkomende 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. Over de gegevens van de zaak.

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

1.1. Verzoeker is inspecteur-generaal bij de OVAM, waar hij aan het hoofd staat van het bestuur "stimulering en informatie".

1.2. Bij besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van de OVAM en de regeling van de rechtspositie van het personeel wordt, zoals voor andere Vlaamse openbare instellingen, een nieuw personeelsstatuut bepaald. Het besluit voorziet onder meer in de oprichting van afdelingen die onder leiding staan van een afdelingshoofd.

1.3. Op 2 juli 1996 stelt de directieraad van de OVAM de generieke competenties voor de functie van afdelingshoofd vast.

1.4. Op 25 juli 1996 beslist de directieraad dat met het oog op de beoordeling van de generieke competenties van de A2-personeelsleden die in aanmerking komen voor de functie van afdelingshoofd, een beroep zal worden gedaan op het extern bureau CPM.

1.5. Met een brief van 22 oktober 1996 aan de administrateur-generaal verleent de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling zijn goedkeuring aan de indeling van de OVAM in de volgende vijf afdelingen :
- afdeling sturing afvalstromen;
- afdeling preventie en recyclage;
- afdeling bodemonderzoek en attestering;
- afdeling subsidiëring en ambtshalve sanering;
- afdeling algemene diensten.

De minister bekrachtigt eveneens de door de administrateur-generaal vastgestelde lijst van afdelingsspecifieke competenties voor de afdelingshoofden.

1.6. Op 24 oktober 1996 wijst de administrateur-generaal, na overleg met de adjunct-administrateur-generaal, volgende ambtenaren aan tot afdelingshoofd :

- Luc BEECKMANS : afdeling sturing afvalstromen;
- Guy HAEMELS : afdeling preventie en recyclage;
- Felix KUCNEROWICZ : afdeling subsidiëring en ambtshalve sanering;
- Wilfried DE NIJS : afdeling bodemonderzoek en attestering.

De administrateur-generaal beslist eveneens dat adjunct-administrateur-generaal Henny DE BAETS de afdeling algemene diensten zal leiden.

De aanwijzing van de afdelingshoofden wordt op 25 oktober 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling bekrachtigd.

1.7. Bij nota van 4 november 1996 wordt de aanwijzing van de afdelingshoofden aan de personeelsleden bekendgemaakt.

1.8. Bij besluit van 26 november 1996 delegeert de administrateur-generaal een aantal taken en bevoegdheden aan de adjunct-administrateur-generaal en aan de afdelingshoofden;

2. Over het voorwerp van het beroep.

Overwegende dat verzoeker onder meer de vernietiging vordert van de beslissing van 24 (lees : 16) oktober 1996 van de administrateur-generaal van de OVAM "tot indeling van OVAM in 5 afdelingen ’sturing afvalstromen’, ’preventie en recuperatie’, ’subsidiëring en ambtshalve sanering’, ’bodemonderzoek en attestering’ en ’algemene diensten’"; dat, zoals uit het feitenrelaas blijkt, de Vlaamse

minister van Leefmilieu en Tewerkstelling bij brief van 22 oktober 1996 aan de administrateur-generaal zijn goedkeuring heeft verleend aan de indeling van de OVAM in de voormelde vijf afdelingen; dat het beroep derhalve geacht moet worden onder meer tegen deze beslissing gericht te zijn;

3. Over de ontvankelijkheid van het beroep.

3.1. Overwegende dat de verwerende partijen opwerpen dat het vernietigingsberoep niet ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de beslissing van de administrateur-generaal waarbij Henny DE BAETS als afdelingshoofd van de afdeling algemene diensten aangewezen zou zijn, dat een dergelijk besluit onbestaande is, omdat Henny DE BAETS met de leiding van de afdeling algemene diensten werd belast "vanuit haar eigen, en van de andere A2-ambtenaren (...) te onderscheiden graad van adjunct-administrateur-generaal (...) zonder daartoe als afdelingshoofd te moeten worden aangesteld of het zelfs te kunnen worden";

3.2. Overwegende dat verzoeker antwoordt dat de verwerende partijen in het verzoekschrift lezen wat er niet staat, dat hij immers de beslissing van 24 oktober 1996 van de administrateur-generaal van de OVAM tot aanstelling van Henny DE BAETS bestrijdt als "leiding" van de afdeling "algemene diensten", waarvan het bestaan door de verwerende partijen niet betwist wordt;

3.3. Overwegende dat verzoeker onder meer de vernietiging vordert van de beslissing van 24 oktober 1996 van de administrateur-generaal van de OVAM "tot aanstelling van (...) Henny DE BAETS als ’leiding’ van de afdeling ’algemene diensten’"; dat verzoeker dus niet

stelt dat adjunct-administrateur-generaal Henny DE BAETS als afdelingshoofd werd aangewezen; dat hij in het vierde middel van zijn beroep integendeel stelt dat "met de beslissing van 26 november beslist werd dat mevrouw Henny DE BAETS de afdeling ’algemene diensten’ zal leiden, zonder als afdelingshoofd te zijn aangeduid"; dat de exceptie niet gegrond is;

4. Over de gegrondheid van het beroep.

4.1. Overwegende dat verzoeker als middel de schending aanvoert van artikel 190 van de Grondwet en van artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen,

"doordat de bestreden beslissingen rechtsgrond beogen te vinden in het besluit d.d. 12 juni 1995 houdende organisatie van de OVAM en de regeling van de rechtspositie van het personeel, dat niet in de vorm bepaald bij de wet is bekendgemaakt,

terwijl een dergelijk besluit niet verbindend is en niet kan worden tegengeworpen aan de verzoeker, zodat ook de op grond daarvan genomen beslissingen niet rechtsgeldig konden worden genomen en uitvoerbaar gesteld";

dat hij in de toelichting bij zijn middel stelt dat het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 enkel bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad werd bekend-gemaakt en daarbij allicht als uitgangspunt is genomen dat dit besluit geen belang heeft voor de algemeenheid van de burgers, dat het evenwel niet evident is dat de organisatie van een zo belangrijke instelling als de OVAM, met voor de burger zeer ingrijpende taken en verantwoordelijkheden inzake afval, de algemeenheid van de burgers niet aanbelangt, dat in het verleden be-sluiten die betrekking hebben op dezelfde aangelegenheid

wel in extenso in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt;

4.2. Overwegende dat de tussenkomende partij zich bij dit middel aansluit;

4.3. Overwegende dat de verwerende partijen antwoorden dat het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 alleen bij vermelding in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt omdat de Vlaamse regering de mening was toegedaan dat dit besluit zich alleen richt tot het statutair en contractueel personeel van de OVAM en geen belang heeft voor de algemeenheid van de burgers, dat aan het personeel het besluit niet alleen werd medegedeeld, maar ook uitvoerig werd toegelicht, dat voor de algemeenheid van de burgers het slechts van belang is te weten over welke bevoegdheden de ambtenaren van de OVAM beschikken en het volstaat dat de delegatiebesluiten van de administrateur-generaal in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd worden, dat het feit dat besluiten betreffende het statuut van het personeel van de OVAM in het verleden altijd in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt, niet relevant is, dat overigens de niet-bekendmaking van een reglementair besluit de uitvoerbaarheid van een dergelijk besluit niet in de weg staat, dat de op grond daarvan genomen besluiten dus niet per se nietig zijn;

4.4.1. Overwegende dat artikel 190 van de Grondwet luidt als volgt : "Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald"; dat luidens artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de besluiten van de regeringen van de

gemeenschappen en de gewesten in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat wanneer zij geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers, die besluiten bij uittreksel bekendgemaakt mogen worden of het voorwerp mogen zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad, dat wanneer hun bekendmaking geen openbaar nut heeft, daarvan mag worden afgezien; dat luidens dezelfde wetsbepaling de besluiten verbindend worden vanaf de tiende dag na die bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen; dat derhalve dient te worden onderzocht of het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van de OVAM en de regeling van de rechtspositie van het personeel dat de noodzakelijke rechtsgrond vormt van de bestreden beslissingen, belang heeft voor de algemeenheid van de burgers;

4.4.2. Overwegende dat reglementaire besluiten besluiten zijn die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben doordat ze voor een onbepaalbaar aantal gevallen gelden; dat aldus hun toepassingsgebied niet beperkt is tot een vooraf bepaald of bepaalbaar aantal personen aan wie het besluit betekend kan worden; dat reglementaire besluiten bijgevolg door hun aard zelf belang hebben voor de algemeenheid van de burgers; dat zij in extenso in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt; dat bij ontstentenis van die bekendmaking zij overeenkomstig de hierboven geciteerde grondwets- en wetsbepalingen niet verbindend zijn;

4.4.3. Overwegende dat het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende organisatie van de OVAM en de regeling van de rechtspositie van het personeel een reglementair besluit is, ook wat die regeling

betreft; dat die regeling immers toepasselijk is op het onbepaalbaar aantal personen daar ze niet alleen geldt voor de in dienst zijnde personeelsleden, maar ook voor hen die later in dienst kunnen treden; dat het genoemde besluit derhalve krachtens artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in extenso in het Belgisch Staatsblad moest worden bekendgemaakt; dat, aangezien het slechts het voorwerp van een gewone vermelding is geweest, de bepalingen ervan niet aan verzoeker kunnen worden tegengeworpen; dat de omstandigheid dat het besluit aan de in dienst zijnde personeelsleden vooraf zou zijn meegedeeld, deze personeelsleden, onder wie verzoeker, het recht niet kon ontzeggen het ook te hunnen opzichte als onverbindend te beschouwen zolang het niet was bekendgemaakt zoals vereist;

4.4.4. Overwegende dat de verwerende partijen zich niet kunnen beroepen op het feit dat het gebrek aan bekendmaking de uitvoerbaarheid van het besluit van 12 juni 1995 niet aantast; dat behalve voor uitvoerings-besluiten die zuiver rechten verlenen de regel dat krachtens een niet-bekendgemaakte wet of reglement uitvoeringsbesluiten genomen mogen worden immers slechts een beperkte draagwijdte heeft, met name alleen geldt op voorwaarde dat de inwerkingtreding van het uitvoerings-besluit de bekendmaking en inwerkingtreding van de wet of het reglement niet voorafgaat; dat bij gebrek aan een volledige bekendmaking in het Belgisch Staatsblad het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 niet als rechtsgrond voor de bestreden beslissingen kan worden ingeroepen; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden :

1. de beslissingen van 24 oktober 1996 van de administrateur-generaal van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest tot aanstelling van :
   - Luc BEECKMANS als afdelingshoofd van de afdeling sturing afvalstromen;
   - Guy HAEMELS als afdelingshoofd van de afdeling preventie en recyclage;
   - Felix KUCNEROWICZ als afdelingshoofd van de afdeling subsidiëring en ambtshalve sanering;
   - Wilfried DE NIJS als afdelingshoofd van de afdeling bodemonderzoek en attestering;
   - Henny DE BAETS als 'leiding' van de afdeling algemene diensten;
2. de beslissingen van 25 oktober 1996 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling tot bekrachtiging van bovenvermelde aanstellingen;
3. de beslissing van 16 oktober 1996 van de administrateur-generaal tot indeling van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest in vijf afdelingen : sturing afvalstromen, preventie en recyclage, subsidiëring en ambtshalve sanering, bodemonderzoek en attestering en algemene diensten;
4. de beslissing van 22 oktober 1996 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling houdende goedkeuring van bovenvermelde indeling;
5. het besluit van 26 november 1996 van de administrateur-generaal houdende delegatie van taken en bevoegdheden aan de adjunct-administrateur-generaal en de afdelingshoofden;

6. de impliciete beslissing om Roger DE BOECK te ontslaan als lid van de directieraad.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissingen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verwerende partijen, elk voor de helft.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op drieduizend frank, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig juni 1900 negenennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BORRET,	voorzitter,
	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	L. HELLIN,	staatsraad,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. VAN AELST. **J. BORRET.**