KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e april 1985 door de Gemeenschapsminister van Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot omvorming van het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België, opgericht bij decreet van 8 juli 1980, tot Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap", heeft de 2e mei 1985 het volgend advies gegeven :

Gevolg gevend aan de vraag van de Gemeenschapsminister, beperkt de Raad van State dit advies tot de vraag of het voorontwerp betrekking heeft op aangelegenheden die, al naar het geval, tot de bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest behoren (artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

I.

Zoals het opschrift het aangeeft, heeft het ontwerp tot doel het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België, opgericht bij decreet van 8 juli 1980, om te vormen tot het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap.

Waar het huidige Commissariaat-Generaal als opdracht heeft "de voorbereiding van de internationale samenwerking en ... de uitvoering van de taken die dit met zich brengt in verband met de materies die afhangen van de Cultuurgemeenschap" zou het omgevormd commissariaat "een coördinerende, organisatorische, logistieke en begeleidende opdracht (hebben) met betrekking tot de internationale samenwerking" en "de beslissingen (uitvoeren) die door de Vlaamse Executieve zijn genomen".

.../...

Die wijziging houdt enerzijds een uitbreiding, anderzijds een inkrimping van de opdracht in.

De uitbreiding bestaat erin dat de taken van de instelling voortaan ook betrekking zullen hebben op de persoonsgebonden aangelegenheden en zelfs, blijkens de memorie van toelichting, op gewestmateries.

De opdracht wordt evenwel ingekrompen doordat "de voorbereiding van de internationale samenwerking en ... de uitvoering van de taken die dit met zich brengt" (artikel 2 van het decreet van 8 juli 1980) in de toekomst door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zullen waargenomen worden, terwijl het Commissariaat-Generaal alleen nog een "coördinerende, organisatorische, logistieke en begeleidende opdracht met betrekking tot de internationale samenwerking" zal hebben (artikel 4 van het ontwerp).

De belangrijke wijziging van de opdracht gaat logischerwijze gepaard met een grondige aanpassing van de structuur en de werking van de instelling.

Dit heeft tot gevolg dat, formeel, het merendeel van de bepalingen van het decreet van 8 juli 1980 vervallen. Die "omvorming" is met andere woorden zo fundamenteel dat in feite een nieuwe instelling de plaats zal innemen van het huidige Commissariaat-Generaal.

Desniettegenstaande blijkt de voorkeur van de Vlaamse Executieve uit te gaan naar een aanpassing van het decreet van 8 juli 1980, eerder dan naar het uitwerken van een volledig nieuw decreet.

.../...

II.

Artikel 4 van het ontwerp belast het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap (C.G.I.S.) met "een coördinerende, organisatorische, logistieke en begeleidende opdracht met betrekking tot de internationale samenwerking".

Volgens de memorie van toelichting zou die internationale samenwerking zowel op de culturele als op de persoonsgebonden aangelegenheden slaan. Daarenboven zou, blijkens de verklaringen van de gemachtigde van de Gemeenschapsminister, die opdracht eveneens de materies omvatten die, krachtens artikel 107quater van de Grondwet, tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren

Hierover biedt de tekst zelf van het ontwerp geen uitsluitsel, temeer daar, in weerwil van artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, er geen bepaling in voorkomt welke vermeldt of het aangelegenheden regelt bedoeld in artikel 59bis of in artikel 107quater van de Grondwet.

+

Het hoeft geen betoog dat de Gemeenschap en het Gewest instellingen kunnen oprichten voor aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren : artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet uitdrukkelijk in die mogelijkheid.

.../...

Een van de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren is, krachtens artikel 59bis, § 2, 3. en § 2bis, eerste lid, van de Grondwet, de internationale samenwerking op het stuk van de culturele en persoonsgebonden materies.

Wat evenwel de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet betreft, zijn de mogelijkheden van het Vlaamse Gewest op het stuk van internationale samenwerking beperkt tot het bepaalde in artikel 81 van de bijzondere wet, te weten het betrokken worden van de Executieve bij de door de Nationale Regering te voeren onderhandelingen over de internationale akkoorden.

Indien het dus in de bedoeling van de Vlaamse Executieve ligt om het C.G.I.S. ook opdrachten in het kader van die beperkte bevoegdheid op het stuk van gewestaangelegenheden toe te wijzen, dan moet dit niet alleen expliciet worden bepaald maar dan dienen tevens - om te voldoen aan het vereiste van artikel 50 van de bijzondere wet - de desbetreffende bepalingen te worden opgenomen in een afzonderlijk ontwerp van decreet (zie het advies L. 15.822/1 van 23 november 1983, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1983-1984, nrs 243 en 244 van 17 februari 1984).

III.

Artikel 3 van het ontwerp somt de bepalingen op van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut die, "zoals ze van kracht zijn op de datum van inwerkingtreding van dit decreet", van toepassing worden gemaakt op het C.G.I.S.

.../...

Het bepaalt daarenboven dat, voor de toepassing van die wet, onder "Koning, Ministerraad, Ministerieel Comité, Minister, Minister van Financiën, Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft, Minister die de Begroting in zijn bevoegdheid heeft" de Vlaamse Executieve wordt verstaan, onder "Kamers" de Vlaamse Raad.

Het artikel bepaalt evenwel niet in welke van de drie categorieën van instellingen het C.G.I.S. wordt ingedeeld.

+

Artikel 13, §§ 3 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidt als volgt :

> "§ 3. De bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zijn van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of het Gewest.
>
> § 6. Met uitzondering van de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, worden de bevoegdheden die door de hierboven vermelde wet van 16 maart 1954 worden toegekend aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, uitgeoefend door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest".

Die tekst is duidelijk : hij laat niet toe dat de Vlaamse Raad de toepassing van de wet van 16 maart 1954 zou beperken tot sommige bepalingen ervan en zoals ze van kracht zijn op een bepaalde datum (in dit geval : de datum van inwerkingtreding van het decreet). Uit de hierboven overgeschreven wettekst volgt immers dat de

.../...

nationale wetgever de controlewet kan wijzigen en dat ook die wijzigingen van toepassing zijn op de Gemeenschaps- en Gewestinstellingen.

Verder maakt het imperatief karakter van beide paragrafen het de Vlaamse Raad in principe onmogelijk een keuze te maken uit de bepalingen van de controlewet die op een instelling van toepassing zullen zijn.

Afwijkingen van dit principe zijn slechts aanvaardbaar als er objectieve redenen voorhanden zijn waarom de overeenkomstige toepassing van de wet niet mogelijk is.

Noch in het ontwerp,noch in de memorie van toelichting zijn dergelijke redenen terug te vinden. Wel heeft de gemachtigde van de Gemeenschapsminister verklaard dat de uitsluiting van artikel 11, § 2 en § 3, van de controlewet van 16 maart 1954 tot doel heeft de bemoeiing van de Minister van Openbaar Ambt te ontwijken om zodoende de voor internationale situaties noodzakelijke soepelheid op het stuk van personeelsbeleid te vrijwaren.

Hieromtrent doet de Raad van State opmerken dat, krachtens voormeld artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de bevoegdheden die door artikel 11, § 2, van de controlewet van 16 maart 1954 (1) zijn toegekend aan de Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft, ten aanzien van de Gemeenschaps- en de Gewestinstellingen worden uitgeoefend door de Executieve, vermits ze niet de vaststelling van het administratief of het geldelijk statuut betreffen.

.../...

---

(1) Artikel 11, § 2, van de wet van 16 maart 1954 luidt als volgt :

"§ 2. De Koning kan iedere personeelswerving in de aan deze wet onderworpen organismen afhankelijk maken van het voorafgaand akkoord van de minister, die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft".

Ten slotte is ook de inleidende zin van artikel 3, waar hij stelt dat onder Koning, Ministerraad enz... wordt verstaan de Vlaamse Executieve, en onder Kamers, de Vlaamse Raad,in strijd met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze laatste bepaling regelt immers de wijze van toepassing van de controlewet van 16 maart 1954 zodanig, dat voor de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel der bedoelde instellingen, de Minister van Openbaar Ambt alleszins dient op te treden.

Deze belangrijke uitzondering op de bevoegdheden van de Gemeenschaps- en Gewestorganen met betrekking tot de toepassing van de controlewet van 16 maart 1954, zou door de geïncrimineerde bepaling van het ontwerp onwerkzaam worden gemaakt.

IV.

Luidens artikel 5 van het ontwerp kan "de Vlaamse Executieve, binnen de perken van de beschikbare kredieten van het C.G.I.S., voor specifieke opdrachten contractueel personeel aanwerven".

Naar het zeggen van de gemachtigde van de Gemeenschapsminister gaat het om gespecialiseerde functies en werkzaamheden van essentieel tijdelijke aard waarvoor de normale recruteringsprocedures niet bruikbaar zijn.

+

De Vlaamse Raad is bevoegd tot het vaststellen van deze regel, maar de Vlaamse Executieve zal er moeten op toezien dat het C.G.I.S. van de geboden mogelijkheid op zodanige wijze gebruik maakt dat artikel 13, § 6, van de bij-

zondere wet van 8 augustus 1980 niet wordt omzeild, met andere woorden dat het preventief toezicht van de nationale overheid met betrekking tot het vaststellen van het administratief en geldelijk statuut van het personeel wordt gevrijwaard.

V.

Volgens artikel 7, b, van het ontwerp bestaan de werkingsmiddelen van het C.G.I.S. onder meer uit "erfstellingen, schenkingen en legaten die te zijnen gunste met de goedkeuring of de machtiging van de Vlaamse Executieve worden gedaan" (lees : die met de machtiging van de Vlaamse Executieve worden aanvaard).

Het aanvaarden door een Gemeenschapsinstelling van beschikkingen onder de levenden of bij testament afhankelijk maken van de machtiging van de Vlaamse Executieve kan maar worden gezien in de algemene bevoegdheid van de Vlaamse Raad tot het oprichten van instellingen, het omschrijven van hun opdracht, het voorzien in hun financiering en het regelen, met toepassing van artikel 13, §§ 2, 3, 5 en 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van het toezicht.

Het ligt immers in de lijn van dit toezicht ervoor te waken dat het aanvaarden van schenkingen of legaten geen afbreuk doet aan onder meer het specialiteitsbeginsel dat op de instelling van toepassing is, noch aan de beginselen van behoorlijk bestuur op grond waarvan bijvoorbeeld moet voorkomen worden dat het aanvaarden van een bepaalde schenking of legaat met al te grote lasten zou gepaard gaan.

.../...

VI.

Artikel 9 van het ontwerp luidt :

"Zolang de Vlaamse Executieve het statuut van het personeel niet heeft vastgelegd, blijft het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut van toepassing."

Hierboven, onder I, heeft de Raad van State geconcludeerd dat de voorgenomen "omvorming" zo ingrijpend is dat in feite een nieuw Commissariaat-Generaal in het leven wordt geroepen dat in de plaats zal komen van het thans bestaande.

In deze context gelezen, is artikel 9 een bepaling die de vaststelling van het personeelsstatuut betreft en derhalve, met toepassing van artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet worden voorgelegd aan de Minister van Openbaar Ambt.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	:	H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	:	J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw	:	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. H. COREMANS.