

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 oktober 1986 door de Voorzitter van de Vlaamse Executieve verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot vaststelling van de onderscheiden bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Executieve inzake organisatie en werking van de administraties en de diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de daarvan afhangerende instellingen van openbaar nut", heeft op 15 januari 1987 het volgend advies gegeven :

Opschrift.

De inhoud van het ontwerp in acht genomen, kan het opschrift korter worden gesteld als volgt :

"Besluit van de Vlaamse Executieve betreffende de uitoefening van de Executieve-bevoegdheid inzake ambtenarenzaken".

Aanhef.

Men vulle de eerste aanhefverwijzing aan als volgt : "... inzonderheid op de artikelen 68 en 69;".

Artikel 1.

Zoals het is gesteld, houdt dit artikel een impliciete wijziging in van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 11 december 1985 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Executieve, naar luid waarvan een onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, het personeelsbeleid (artikel 2, 1°) en, anderzijds, het openbaar ambt (artikel 2, 2°). In het voorliggend ontwerp wordt het algemeen personeelsbeleid met het openbaar ambt gelijkgesteld.

Om verwarring te voorkomen, is het aangewezen de bestaande en de ontworpen bepalingen op elkaar af te stemmen.

Bovendien zal de Vlaamse Executieve moeten nagaan of dit ontwerp niet de gelegenheid is om de uitdrukking "Openbaar Ambt" naar Nederlands voorbeeld - om taalredenen - te vervangen door "Ambtenarenzaken".

Wat de redactie betreft, schrijve men : "... in zijn bevoegdheid heeft, overeenkomstig de bepalingen van dit besluit en onverminderd de ter zake geldende wets-, decreets- en reglementsbeepalingen".

Artikel 2.

In paragraaf 1 wordt bepaald wat, voor de toepassing van het besluit in ontwerp, onder "Openbaar Ambt" wordt verstaan.

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat de bepaling van paragraaf 1, samen te lezen met die van artikel 1, zich ertoe beperkt het lid van de Executieve aan te wijzen dat met het beheer van de op de vermelde aangelegenheden betrekking hebbende dossiers belast is; het gaat niet om enige toewijzing van normeringsbevoegdheid.

+

Overigens dienen de bepalingen van paragraaf 1 uiteraard gelezen te worden in samenhang met de artikelen 13, §§ 3 en 6, en 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Uit die laatste bepalingen volgt immers dat de regelingen die het administratief en geldelijk statuut betreffen, voor het personeel van de diensten van de Vlaamse

.../...

Executieve door de nationale overheid worden vastgesteld; voor het personeel van de instellingen van openbaar nut die van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest afhangen, worden zij, met de instemming van de nationale minister van het Openbaar Ambt, door de Gemeenschaps- of de Gewestoverheid vastgesteld.

Met het ene en het andere rekening gehouden, lijkt het dan ook juister paragraaf 1 als volgt te stellen :

"§ 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt onder (Openbaar Ambt) verstaan, het beheer van de dossiers die betrekking hebben op :

- a) het administratief en geldelijk statuut van het personeel,
- b) de personeelsformatie,
- c) de organisatie- en werkmiddelen met betrekking tot de personeelsleden,
- d) de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel".

+

De bepaling van paragraaf 2 kan eenvoudiger worden gesteld als volgt :

"§ 2. Voor de toepassing van dit besluit wordt onder functioneel bevoegde Gemeenschapsminister verstaan, het lid van de Vlaamse Executieve dat door het besluit van de Vlaamse Executieve van 11 december 1985 tot bepaling van de bevoegdheden van de Vlaamse Executieve, met de overeenstemmende bevoegdheid is bekleed".

.../...

Artikel 3.

Dit artikel kent, voor de behartiging van de dossiers die het algemeen personeelsbeleid betreffen, het initiatief toe aan het enkel lid van de Executieve dat het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft; de andere leden van de Executieve kunnen dienomtrent aan dat lid voorstellen doen.

Uit de samenlezing van de artikelen 1 en 2 blijkt reeds dat met het beheer van de bedoelde dossier is belast, de Gemeenschapsminister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft. Dergelijke aanwijzing houdt uiteraard in dat elk initiatief dat op een zodanig dossier betrekking heeft, in eerste instantie van dat lid moet uitgaan.

Daarnaast houdt de regel van de collegiale beslissing, vastgelegd in artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in dat elk lid van de Vlaamse Executieve voorstellen kan doen zonder dat hem daartoe uitdrukkelijk een bijzondere bevoegdheid moet toegekend worden.

In zoverre artikel 3 aldus een bevestiging inhoudt, enerzijds, van de bepalingen vervat in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp en, anderzijds, van de regel van de collegiale beraadslaging in de schoot van de Executieve, voegt het niets toe aan bestaande regelingen.

Mocht het artikel niettemin behouden blijven, ter vlottere lezing van de volgende artikelen, dan stelle men het tweede lid als volgt :

"Elk ander lid van de Executieve kan, binnen de grenzen van zijn functionele bevoegdheid, zijn voorstellen aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve doen kennen".

Artikel 4.

In artikel 4 schrijve men :

"Artikel 4.-

Voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 2, § 1, die betrekking hebben op een instelling van openbaar nut, komt het initiatief toe aan het lid van de Executieve onder wie de instelling ressorteert".

Artikel 5.

Dit artikel bevat blijkbaar nadere regels omtrent de administratieve en budgettaire controle inzake personeelsbeleid.

Wat de diensten van de Vlaamse Executieve betreft, laat de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1980 geen twijfel erover bestaan dat het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole van overeenkomstige toepassing is (zie Gedr. St., Senaat, 1970-1980, nr. 434/1, blz. 38-39; nr. 434/2, blz. 224-227; Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 122-123).

Wat de instellingen van openbaar nut betreft, die ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, volgt uit het arrest nr. 28 van 28 oktober 1986 van het Arbitragehof dat uit de economie van artikel 13 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zijn geheel beschouwd,

.../...

blijkt dat de bijzondere wetgever de financiële, budgettaire en administratieve controletechnieken, die ingevolge de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut gelden voor de op het nationale vlak bestaande instellingen van openbaar nut, op gelijkvormige wijze heeft willen toepasselijk maken op de door hem beoogde organismen die van de Gewesten en Gemeenschappen afhangen.

Men mag aannemen dat op het vlak van de administratieve en budgettaire controle de Executieve regels kan stellen van intern-organisatorische aard. Die bevoegdheid houdt evenwel niet in dat een Gemeenschaps- of Gewestexecutieve enige bepaling kan vaststellen die ingaat tegen of afwijkt van, al naar het geval, de regels vastgelegd in het genoemde koninklijk besluit van 5 oktober 1961 of in de bepalingen die inzake administratieve en budgettaire controle door of krachtens de wet van 16 maart 1954 zijn opgelegd.

Gaat tegen die regels in, het vermoeden dat in paragraaf 1 wordt gecreëerd volgens hetwelk het advies geacht wordt gunstig te zijn indien het niet binnen de opgelegde 15 dagen wordt uitgebracht.

Wel mag men als een regel van intern-organisatorische aard beschouwen, de bepaling waarbij aan het Bestuur Openbaar Ambt en Algemene Zaken van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een termijn wordt opgelegd waarin het bedoelde advies dient te worden uitgebracht, bij ontstentenis waarvan het wordt geacht gegeven te zijn.

.../...

Wat de voorziene termijn zelf betreft, is het zeer de vraag of die, gelet op de verschillende aard en moeilijkheidsgraad van de voor te leggen dossiers, steeds toereikend zal zijn om de beoogde administratieve controle mogelijk te maken, en of niet moet worden overwogen aan het bestuur hetzij van meetaf aan een langere termijn toe te staan, hetzij de mogelijkheid van een verlenging van termijn te bieden.

Tenslotte mag er worden op geattendeerd dat in paragraaf 2 regels worden herhaald die met betrekking tot de financiële controle van besturen en van instellingen van openbaar nut, reeds verwoord zijn, hetzij in het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, hetzij in de wet van 16 maart 1954.

Artikelen 6 en 7.

Beide artikelen herhalen de algemene regel volgens welke de aanwerving van statutair en niet-statutair personeel en de bevordering van statutaire personeelsleden geschieden volgens de geldende wets-, decreets- en reglements-bepalingen, daarin begrepen de regels die de bekwaamheidsvoorwaarden voor de te begeven ambten vaststellen.

Zij voegen niets toe aan de bestaande regelen en kunnen zonder bezwaar weggelaten worden.

.../...

Artikel 8.

De bepalingen van artikel 8 regelen de organisatie van de besluitvorming inzake benoeming en bevordering van ambtenaren tot de graden van de rangen 11 tot 17, en de uitoefening van een aantal daarbij aansluitende andere bevoegdheden, onder meer de disciplinaire bevoegdheid, het ene en het andere ten aanzien van de ambtenaren van de diensten van de Vlaamse Executieve.

Eensdeels bevestigt dit artikel de beslissingsbevoegdheid die ter zake aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve door de besluiten van de Executieve van 11 en 12 december 1985 is toebedeeld. Anderdeels kent het aan de andere leden van de Executieve een vorm van medezeggenschap toe. In die laatste mate wijzigt het de eerder bepaalde bevoegdheidsdelegatie.

Hierbij dringen zich een aantal opmerkingen op :

1. de ontworpen organisatorische regelen hebben onvermijdelijk een weerslag op het geheel van de regelen die de rechts-situatie van de ambtenaren bepalen. In die mate komen zij op het vlak waarop de regels met betrekking tot de syndicale voorzieningen van toepassing zijn. In diezelfde mate kan artikel 8 niet worden vastgesteld dan nadat aan het vereiste van de syndicale raadpleging is voldaan;
2. het hoeft geen betoog dat de bepalingen van artikel 8 geen afbreuk kunnen doen aan de regels vastgelegd in het statuut van het rijkspersoneel die, krachtens artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op het personeel van de diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing zijn;

3. om de respectieve bevoegdheid van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve en van de betrokken Gemeenschapsminister te onderscheiden, wordt gebruik gemaakt van de termen "voorstel" en "voordracht".

Aan de Raad van State kon omtrent de betekenis van die woorden geen nadere precisering worden verstrekt.

De termen dienen dan ook te worden gelezen in de betekenis die in ambtenarenzaken gebruikelijk eraan worden gehecht.

Het "voorstel" duidt op een advies dat de benoemende overheid niet bindt, terwijl de "voordracht" de keuze van de benoemende overheid - zo zij tot benoeming overgaat - beperkt tot de voorgedragen kandidaten.

Mocht die lezing niet overeenstemmen met de bedoeling van de Vlaamse Executieve, dan zal de tekst op een explicietere wijze moeten worden gesteld;

4. in de paragrafen 2 en 3 wordt verwezen naar de regeling bepaald in § 1. Die laatste paragraaf kent een beslissingsrecht toe aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, op voorstel van de functioneel bevoegde Gemeenschapsminister, voor benoemingen en bevorderingen van ambtenaren tot "de graden van de rangen 11 tot 15".

Aan de Raad van State is meegedeeld dat die beperking van graad en rang van de ambten niet geldt voor de aangelegenheden die in de paragrafen 2 en 3 worden geregeld.

Indien zulks inderdaad de bedoeling van de Executieve is, verdient het aanbeveling deze precisering in de tekst zelf aan te brengen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heren	: S. FREDERICQ,	assessoren,
	G. SCHRANS,	
Mevrouw	: M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer E. HAESBROUCK,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. COREMANS.