

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 1 augustus 1990 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "bestuurlijk beleid", heeft op 7 augustus 1990 het volgend advies gegeven :

1. In titel I van het ontwerp worden een aantal regelingen samengebracht die in hoofdzaak betrekking hebben, eensdeels, op het afschaffen en het herstructureren van sommige openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaams Gewest (1) en, anderdeels, op het oprichten van nieuwe openbare instellingen (2).

Titel I omvat verder bepalingen met betrekking tot de integratie in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van de aan de Vlaamse Gemeenschap overgedragen personeelsleden van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen (artikel 5) en van de aan het Vlaams Gewest overgedragen personeelsleden van het Wegenfonds (artikel 63).

(1) Worden met name afgeschaft of geherstructureerd :

- het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking (artikelen 2 tot 4);
- het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen (artikelen 6 en 7);
- de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (artikelen 54 tot 58);
- de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (artikel 60 : artikel 32decies, § 2);
- de Vlaamse Landmaatschappij (artikel 61);
- de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (artikel 62).

(2) Het gaat inzonderheid om :

- de openbare psychiatrische ziekenhuizen van Geel en Rekem (artikelen 8 tot 30);
- het Vlaams Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openlucht recreatie (artikelen 35 tot 51);
- de Vlaamse Milieu Maatschappij (artikelen 59 en 60).

.../...

De artikelen 31 tot 34 hebben betrekking op de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand die, volgens de memorie van toelichting (p. 12), "blijven bestaan als buitendiensten van het Bestuur Bijzonder Jeugdbijstand, maar onder de vorm van een overheidsdienst met afzonderlijk beheer".

In de artikelen 52 en 53 ten slotte wordt voorzien in een aanpassing van de organieke regeling met betrekking tot het Fonds ter voorkoming en vergoeding van schade veroorzaakt bij het winnen en pompen van grondwater.

+

Titel II bevat bestuurlijke maatregelen inzake het personeel van sommige openbare instellingen (3) - die ook van toepassing zijn op de personeelsleden van de instellingen die geïntegreerd worden in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 66, § 2) -, zo onder meer :

-
- (3) Het toepassingsgebied wordt bepaald door artikel 66 van het ontwerp en omvat, naast de meeste openbare instellingen die opgericht, geherstructureerd of afgeschaft worden door titel I van het ontwerp, onder meer volgende instellingen :
- het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme;
 - Kind en Gezin;
 - de administratieve diensten van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO);
 - de Dienst Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO);
 - het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap;
 - de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

.../...

- de bevestiging van de statutaire aanwervingsregelen (artikel 67, § 1);
- de machtiging om personeel onder het stelsel van een arbeidsovereenkomst in dienst te nemen (artikelen 67, §§ 2 en 3, en 68);
- regularisatiemaatregelen met betrekking tot tijdelijke en contractueel of precair aangeworven personeelsleden (artikelen 69 tot 79).

+

De bestuurlijke maatregelen inzake de structurering van de diensten van de Vlaamse Executieve zijn in titel III gegroepeerd (artikelen 80 tot 100). In deze titel komen onder meer voor :

- bepalingen betreffende de structuur en de werking van de diensten van de Vlaamse Executieve (artikelen 80 tot 83);
- de mogelijkheid om "opdrachthouders" aan te stellen (artikelen 84 tot 86);
- een machtiging aan de Executieve om een interdepartementale mutatie- en bevorderingsprocedure vast te stellen (artikel 87), evenals een procedure van ambtshalve wederbenutting (artikel 88);
- een tijdelijke bevorderingsregeling voor ambten van rang 15 die afwijkt van de normale statutaire regels (artikel 89);

.../...

- een machtiging om "gespecialiseerd personeel" via het Vast Wervingssecretariaat aan te werven (artikelen 90 tot 96);
- de machtiging aan de Executieve om, met toepassing van artikel 20 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, (bijzondere) aanwervingsvoorwaarden en -modaliteiten voor de culturele ambten vast te stellen (artikel 97, eerste lid); het ontwerp bevat een opsomming van de "bijzondere culturele ambten" (artikel 97, tweede lid);
- bijzondere maatregelen inzake het niet-statutair personeel, ter aanvulling van de regeling van de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut (4) (artikelen 98 tot 100).

2. Uit de summiere uiteenzetting betreffende de inhoud van het ontwerp, blijkt dat het merendeel van de ontworpen bepalingen een repercussie zal hebben op de rechtspositie van de betrokken personeelsleden. Er dient bijgevolg te worden onderzocht of de ontworpen regeling niet het voorwerp moest zijn van onderhandelingen, c.q. overleg met de representatieve vakverenigingen. Dat onderzoek impliceert dat moet worden nagegaan, enerzijds, of de personeelsleden waarop het ontwerp betrekking heeft, onderworpen zijn aan een syndicaal statuut en, anderzijds, of dat statuut in voorkomend geval de

(4)Zie memorie van toelichting, pp. 27 en 28.

verplichting oplegt de ontworpen maatregelen aan de representatieve vakverenigingen voor te leggen.

2.1.1. Uit de combinatie van artikel 1, § 1, 1E, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en artikel 3, § 1, 1E, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 met artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (5) volgt dat het syndicaal statuut van het rijkspersoneel van toepassing is op het personeel van de diensten van de Vlaamse Executieve, m.a.w. op het personeel van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (6).

2.1.2. De wet van 6 juli 1989 heeft in de voornoemde wet van 19 december 1974 een artikel 24 ingevoegd, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1989 (7) en als volgt luidt :

(5) Artikel 87, § 3, werd weliswaar gewijzigd bij artikel 11, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, maar dit artikel treedt pas in werking op dezelfde datum als het koninklijk besluit bedoeld in artikel 11, § 3 (artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en dat koninklijk besluit werd nog niet vastgesteld.

(6) Zie in dezelfde zin, Raad van State, arrest Delveaux, nr. 26.419, van 28 april 1986, en advies van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving L. 18.638/VR van 13 juli 1988 (Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 53).

(7) Artikel 26 van de wet van 19 december 1974, ingevoegd bij de wet van 6 juli 1989.

.../...

"Voor de personeelsleden waarop de wet van 19 december 1974 is toepasselijk verklaard en die worden overgedragen aan de Gemeenschappen en de Gewesten, blijven de onderhandelings- en overlegcomités bevoegd totdat de wijzigingen in de bijlage I van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van genoemde wet in werking zijn getreden".

Uit deze bepaling volgt dat alle personeelsleden waarop de wet van 19 december 1974 van toepassing was en die vanaf 1 januari 1989 zijn overgedragen aan de Gemeenschappen en de Gewesten - inzonderheid het personeel van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen (8) en van het Wegenfonds (9) - aan die wet onderworpen blijven.

2.1.3. De bevoegdheid om het syndicaal statuut van het personeel van de openbare instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten vast te stellen, behoorde vo, 'o, 'r de inwerking-treding van het bepaalde in artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (10), op grond van artikel 13, § 6,

(8) Bijlage I bij het koninklijk besluit van 28 september 1984, sector IX, C, 5E.

(9) Bijlage I bij het koninklijk besluit van 28 september 1984, sector XIII, C, 12E.

(10) Deze bepaling welke in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd ingevoegd door artikel 12, § 4, van de wet van 8 augustus 1988, is in werking getreden op 1 januari 1989 (zie artikel 18, § 2, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1988).

.../...

van de bijzondere wet tot de bevoegdheid van de betrokken Executieve (11).

Bij besluit van 12 oktober 1988 (artikel 2) heeft de Vlaamse Executieve op deze basis het syndicaal statuut van het personeel van negen openbare instellingen vastgesteld, nl. van :

- het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme;
- het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap;
- Kind en Gezin;
- de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaamse Gewest;
- de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening;
- de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding;
- de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij;
- de Vlaamse Landmaatschappij;
- de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering.

(11)Zie voetnoot (2) op blz. 6.

Hoewel sedertdien, krachtens artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de bevoegdheid om regels vast te stellen die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen, enerzijds, de Gemeenschappen, de Gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen en, anderzijds, de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheden afhangen, aan de nationale overheid is toegewezen, lijkt bij ontstentenis van enige andersluidende nationale regeling, te moeten worden aangenomen dat het besluit van de Vlaamse Executieve van 12 oktober 1988 zijn gelding is blijven behouden. Des te meer daar de regeling van het voornoemde besluit van 12 oktober 1988 in grote mate overeenstemt met die van de wet van 19 december 1974.

2.1.4. De conclusie uit het vorenstaande moet derhalve zijn dat :

1Ede regeling van de wet van 19 december 1974 toepassing vindt :

- op het personeel van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (hiervoren 2.1.1.);
- en op het in dat Ministerie te integreren personeel van het Gebouwenfonds voor de rijksscholen en van het Wegenfonds (hiervoren 2.1.2.);

2Edat een analoge regeling toepassing vindt op het personeel van het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking, van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaamse Gewest en van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (hiervoren 2.1.3.).

.../...

2.2. De vraag of het hiervoren bedoelde syndicaal statuut de verplichting oplegt om de in het ontwerp-decreet opgenomen maatregelen aan de representatieve vakorganisaties voor te leggen, dient te worden beantwoord aan de hand van de artikelen 2 en 11 van de meervermelde wet van 19 december 1974 en van de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1E, van de wet van 19 december 1974.

2.2.1. Luidens artikel 2, § 1, 1E en 2E, van de wet van 19 december 1974 moeten de bevoegde administratieve overheden onderhandelen met de representatieve vakorganisaties over de - door de Koning aan te wijzen - grondregelingen ter zake van het administratief statuut, de bezoldigingsregeling en de pensioenregeling ... (1E) en over de verordeningsbepalingen welke zij uitvaardigen, algemene maatregelen van inwendige orde en algemene richtlijnen, met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie of inzake arbeidsduur en organisatie van het werk (2E).

Paragraaf 2 van datzelfde artikel 2 bepaalt dat, vooraleer wetsontwerpen of ontwerpen van decreet of van ordonnantie betreffende een van de in paragraaf 1 bedoelde aangelegenheden worden ingediend, ook onderhandeld wordt overeenkomstig deze bepaling.

Luidens artikel 11, § 1, van de wet van 19 december 1974 moeten de bevoegde administratieve overheden overleg plegen met de representatieve vakorganisaties over :

.../...

"1Ebeslissingen tot vaststelling van de personeelsformatie van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren;

2Ede regelingen welke de Koning krachtens artikel 2, § 1, 1E, laatste lid, niet als grondregelingen heeft beschouwd alsook die welke betrekking hebben op de arbeidsduur en op de organisatie van het werk, die eigen zijn aan de voormelde diensten.

Evenzo moet vooraf overleg worden gepleegd over maatregelen van inwendige orde en over richtlijnen betreffende een van de aangelegenheden bedoeld in het eerste lid, 2E".

2.2.2. Het voormelde koninklijk besluit van 29 augustus 1985 wijst als "grondregelingen" aan :

-i.v.m. het administratief statuut (artikel 3) :

"1Ede voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd, met inbegrip van de deelnemingsvoorwaarden voor de eventueel eraan voorafgaande vergelijkende examens, examens of proeven en de regels volgens welke de examens worden georganiseerd en de examenprogramma's worden vastgesteld;

2Ede aard en de duur van het dienstverband waarin de personeelsleden staan;

...;

9Ede regeling inzake overplaatsing, mobiliteit of enig andere vorm van wedertewerkstelling of beziging van de personeelsleden in andere overheidsdiensten dan die waartoe zij behoren, alsook de regeling van toepassing op personeelsleden die met een opdracht worden belast;

...;

.../...

11Ede regeling inzake bevordering, verandering van graad of verhoging in graad, bevordering door overgang naar het hoger niveau en enig ander stelsel van opbouw van de loopbaan, de overgang naar andere al dan niet gespecialiseerde functies, de uitoefening van een hoger ambt en voor het onderwijs, de regeling van de selectie;

...";

- i.v.m. de bezoldigingsregeling (artikel 4) :

"1Ebetreffende de wedden, bezoldigingen, lonen of weddetoelagen van de personeelsleden, de regels tot vaststelling van :

...;

d)de bescherming van de wedde, bezoldiging, loon of weddetoelage;

...;

2Ebetreffende de aan de personeelsleden toegekende toelagen, vergoedingen van alle aard en voordelen in natura, de regels tot vaststelling van :

...;

d)hun bescherming;

...".

2.2.3. Toetst men het ontwerp aan de hiervoren overgeschreven bepalingen van de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985, dan stelt men vast dat een vrij groot aantal bepalingen van het ontwerp als "grondregelingen" in de zin van de wet van 19 december 1974 moeten worden aangemerkt.

.../...

2.2.3.1. Zo moeten kennelijk als grondregelingen inzake het administratief statuut worden beschouwd :

- de bepalingen van de artikelen 24, § 2, en 46, luidens welke op het personeel dat van de diensten van de Executieve wordt overgeheveld respectievelijk naar de autonome openbare psychiatrische ziekenhuizen te Geel en te Rekem en naar het Vlaams Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie, het statuut van 8 januari 1973 -zij het voorlopig - wordt toepasselijk gemaakt;
- de artikelen 69 tot 79 van het ontwerp waarbij voor het tijdelijk, contractueel of precair aangeworven personeel van de in artikel 66, § 1, vermelde openbare instellingen regularisatiemaatregelen worden genomen;
- de bepalingen waarbij machtiging wordt gegeven om, naast het statutair personeel, contractueel personeel aan te werven, bv. de artikelen 26 en 48 (als "grondregeling" te beschouwen krachtens artikel 3, 2E, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985);
- de bepalingen waarbij de modaliteiten van de overheveling van sommige personeelsleden worden vastgesteld, bv. de artikelen 28 en 50 van het ontwerp (vgl. artikel 3, 9E, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985);
- de bijzondere regelingen inzake bevordering, het verlenen van bijzondere opdrachten en de loopbaan van gespecialiseerd personeel (artikelen 81, 89, 84 tot 86 en 90 tot 96).

.../...

2.2.3.2. Moeten bovendien, overeenkomstig artikel 4, 1E, d), en 2E, d), van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985, als grondregelingen in verband met de bezoldigingsregeling worden beschouwd, o.m. de bepalingen van de artikelen 28 en 50 welke aan de overgehevelde personeelsleden het behoud waarborgen van hun geldelijke anciënniteit, de toelagen, vergoedingen, premies of andere voordelen die zij vo, 'o, 'r hun overplaatsing hadden.

2.3. Uit het vorenstaande volgt dat het ontwerp het voorwerp had moeten zijn van onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties van het personeel.

Vermits - zoals aan de Raad van State is meegedeeld - die onderhandelingen niet hebben plaatsgehad, is het ontwerp niet in zoverre gereed dat de afdeling wetgeving er kennis kan van nemen.

Voorontwerpen van wet of decreet en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen immers 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 m.a.w. omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van de verstrekte adviezen, eventueel hun teksten aan te passen.

.../...

3. Wat de bepalingen van het ontwerp betreft waarbij statutaire regelingen worden vastgesteld voor het personeel van de openbare instellingen die van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaams Gewest afhangen - inzonderheid titel II van het ontwerp -, moet erop worden gewezen dat uit de combinatie van de artikelen 9, 13, § 6, 87, § 4, en 96 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, en artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, volgt dat voor het vaststellen van die statutaire regelingen het akkoord vereist is van de nationale Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort (zie ook het advies L. 19.193/8 van 14 november 1989 over een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap", St. Vl. R., 1989-1990, nr. 318/1, pp. 58 en 59) (12).

Het ontbreken van dit akkoord is een tweede reden waarom de adviesaanvraag onontvankelijk is.

(12) Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof is dit akkoord evenwel niet vereist voor het van toepassing verklaren bij wijze van overgangsmaatregel van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (arrest nr. 28 van 28 oktober 1986, considerans 5.B..3.b).

.../...

BL.

- 16 -

L. 20.132/1/V.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,

de Heer : W. DEROOVER, staatsraden,

Mevrouw : R. TULKENS,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

P. VERMEULEN.