

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 april 1991 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot delegatie van bevoegdheden inzake individueel personeelsbeheer aan de secretarissen-generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 25 april 1991 het volgend advies gegeven :

1. In tegenstelling met de naam die eraan wordt gegeven, verleent het voor advies overgelegde ontwerp-besluit geen eigenlijke delegaties van bevoegdheden, maar heeft het een reglementair karakter. Het regelt namelijk op algemene wijze de bevoegdheid om bepaalde rechtshandelingen inzake personeelsbeleid - onder meer benoemingen - te verrichten. Er zou zelfs moeilijk kunnen worden beweerd dat het op algemene wijze de voorwaarden waaronder delegaties kunnen worden verleend regelt.

Hetgeen voorafgaat kan als volgt worden toegelicht.

Luidens artikel 87, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, stelt iedere Executieve de personeelsformatie van haar administratie vast en doet zij de benoemingen.

De Executieve kan die bevoegdheid delegeren krachtens artikel 74, 2E, van dezelfde bijzondere wet, luidens hetwelk de Executieve collegiaal beslist, onverminderd de delegatie die zij verleent. Uiteraard gaat het daar echter om delegatie aan haar leden, als uitzondering op het principe van de collegiale besluitvorming.

Daargelaten de vraag of bepaalde bevoegdheden waarover het ontwerp-besluit handelt niet te belangrijk zijn om verder te kunnen worden gedelegeerd aan de secretarissengeneraal, lijkt uit de bovenstaande bepalingen van de bijzondere wet te moeten worden afgeleid dat zulke delegatie - gesteld dat het echt om een delegatie zou gaan - slechts kan worden gerealiseerd langs de hiërarchische weg, namelijk door een delegatie door de Executieve aan een (of meer) van haar leden en die op zijn beurt subdelegatie verleent aan de betrokken secretaris-generaal.

Het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid bevat een artikel 81, luidens hetwelk de Vlaamse Executieve de bevoegdheden en opdrachten bepaalt van het college van secretarissen-generaal en van de directieraden die naast hun statutaire opdrachten tevens dienen te functioneren als beheersorganen van respectievelijk het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de departementen.

Die bepaling wordt in de aanhef niet ingeroepen als rechtsgrond van het ontwerp-besluit. Daargelaten de vraag of ze als rechtsgrond kan dienen, gaat het daar echter om een bevoegdheidsverdelende bepaling met reglementair karakter en niet om een loutere bevoegdheidsdelegatie, gesteld ook dat zoiets bij decreet kan gebeuren.

De vaststelling dat het ter zake niet om een bevoegdheidsdelegatie maar om een bevoegdheidsverdelende regeling gaat, wordt nog versterkt doordat het niet de bedoeling blijkt te zijn - zulks werd uitdrukkelijk bevestigd door de gemachtigde ambtenaar - de functioneel bevoegde leden van de Executieve de mogelijkheid te laten de betreffende bevoegdheden zelf uit te oefenen. Kenmerk daarentegen van een eigenlijke delegatie van beslissingsbevoegdheid is dat de delegant steeds de delegatiebeslissing kan herroepen of wijzigen, hetzij de bevoegdheid tot beslissen zelf kan uitoefenen.

2. Luidens artikel 87, § 5, van de voormelde bijzondere wet behoort onder meer tot de bevoegdheid van de nationale overheid, het vaststellen van de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, ook ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bepaalt :

"Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen : 1E grondregelingen ter zake van : a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling ...".

Het tweede lid van die paragraaf bepaalt dat de Koning de grondregelingen aanwijst.

De Koning heeft van die laatste bevoegdheid gebruik gemaakt met zijn 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 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Tot "grondregelingen" in de zin van de voormelde wet worden aldus verklaard, luidens artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 :

- "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;
- 3Ede rechten en de plichten van de personeelsleden, de onverenigbaarheden en verbodsbepalingen, evenals de regeling inzake cumulaties met andere ambten, betrekkingen of bezigheden;
- 4Ede tuchtregeling;
- 5Ede maatregelen van orde;
- 6Ede aansprakelijkheid van de personeelsleden;
- 7Ede regeling inzake beoordeling, waardebeoordeling of enig ander gelijkwaardig rapport;
- 8Ede bepaling, de indeling, de rangschikking en de gelijkwaardigheid van de graden, ambten of functies;
- 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;
- 10Ede anciënniteitsstelsels;
- 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;
- 12Ede administratieve standen, de omstandigheden waardoor ze worden bepaald en hun gevolgen op de toestand van de personeelsleden, met inbegrip van de regeling inzake vakantie, verlof of terbeschikkingstelling;
- 13Ede regeling van de deeltijdse arbeid;
- 14Ede regeling volgens welke het dienstverband van de personeelsleden kan worden beëindigd of volgens welke dat dienstverband kan worden onderbroken;
- 15Ede regeling inzake arbeidsongevallen, ongevallen op de weg naar en van het werk en beroepsziekten".

Het wil de Raad van State voorkomen dat regelingen waarbij niet langer de politiek verantwoordelijke Vlaamse Executieve of het door haar gedelegeerde lid maar een ambtenaar als de secretaris-generaal de macht wordt verleend om onder meer te oordelen of een personeelslid aan de benoemingsvoorwaarden voldoet en tot de stage kan worden toegelaten, of dat personeelslid de stage met goed gevolg heeft doorgemaakt en vast kan worden benoemd (artikel 1, 1E, van het ontwerp), of hem een tuchtstraf gaande tot de afzetting moet worden opgelegd (ibid., artikel 1, 11E), of hij wordt ontslagen om andere dan tuchtrekenen (ibid., artikel 1, 14E), "grondregelingen" zijn in de zin van artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 (zie inzonderheid 4E, 5E, 7E of 11E van dat artikel).

Die bovenstaande voorbeelden werden gekozen omdat het handelingen zijn die een zekere appreciatie vereisen en die ook niet als louter bijkomstig kunnen worden beschouwd. Die opsomming mag overigens niet als beperkend worden opgevat omdat de Raad van State binnen het hem toegemeten tijdsbestek niet in staat is een grondig onderzoek aan de betreffende problematiek te wijden.

Bijgevolg moest het ontwerp voorafgaandelijk worden onderworpen aan de syndicale raadpleging bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 19 december 1974.

Daar dit laatste niet is geschied, is het ontwerp niet in staat om door de Raad van State te worden onderzocht.

De Raad van State wil er ook nog op wijzen, zoals hij heeft gedaan in zijn advies L. 20.281/8 van 12 oktober 1990 betreffende een ontwerp van decreet "bestuurlijk beleid", dat, zolang het in artikel 87, § 4, van de meervermelde bijzondere wet tot hervorming der instellingen bedoelde koninklijk besluit tot aanwijzing van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel niet is vastgesteld, voor het vaststellen van statutaire regelingen voor het personeel van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, nog steeds het akkoord van de nationale Minister die het Openbaar Ambt onder zijn bevoegdheid heeft, vereist is (Zie St. Vl. R., 395 (1989-1990), nr. 2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	:	J. DE BRABANDERE,	staatsraden,
	:	D. VERBIEST,	
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.