

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 30 juli 1997 door de minister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot delegatie van beslissingsbevoegdheden over de Vlaamse economische vertegenwoordigingen van de Vlaamse regering naar de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie", heeft op 12 september 1997 het volgende advies gegeven :

1. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de Vlaamse regering aan de Vlaamse minister die bevoegd is voor het afzet- en uitvoerbeleid de bevoegdheid te delegeren tot het ontslaan, het herplaatsen en het aanstellen van de vertegenwoordigers in de standplaatsen van de Vlaamse economische vertegenwoordiging in het buitenland.

In de aanhef van het ontwerp wordt gerefereerd zowel aan artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen als aan artikel 7, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van Export Vlaanderen.

Uit geen van die bepalingen put de regering evenwel voldoende bevoegdheid om zich met de in het ontwerp bedoelde aangelegenheid in te laten.

Artikel 69 van de bijzondere wet omschrijft immers enkel het beginsel van de collegiale beraadslaging door de regering, onverminderd de door deze laatste toegestane delegaties. Artikel 7, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 verleent weliswaar een bevoegdheid aan de Vlaamse regering in verband met de vertegenwoordigers in het buitenland, doch beperkt deze tot het goedkeuren van de standplaatsen van die vertegenwoordigers en de eerste aanwerving van de personen die de functie van vertegenwoordiger bekleden.

Het is derhalve de vraag of de Vlaamse regering nog uit andere wets- of decreetsbepalingen de bevoegdheid kan putten om met betrekking tot de in het ontwerp bedoelde aangelegenheid een beslissing te nemen, zij het een beslissing om haar bevoegdheid terzake te delegeren.

.../...

Het antwoord op die vraag hangt af van de precieze aard van de rechtspositie van de in het ontwerp beoogde vertegenwoordigers. Uit de toelichting welke op dat punt door de gemachtigde van de regering aan de Raad van State is verstrekt, blijkt dat er in dit verband drie categorieën van personen zijn.

2.1. Een eerste categorie omvat de gewezen federale handelsattachés en -prospectoren die van ambtswege en in die hoedanigheid aan de Vlaamse regering zijn overgedragen met toepassing van het koninklijk besluit van 22 december 1993 tot vaststelling van de wijze waarop de handelsattachés en -prospectors van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking-Buitendiensten, overgaan naar de Gewestregeringen.

Tot dezelfde categorie van personeelsleden behoren de vertegenwoordigers welke, sinds de regionalisering van de buitenlandse handel, rechtstreeks door het Vlaams Gewest zijn aangeworven.

.../...

De aldus overgedragen of aangeworven attachés en prospectoren zijn contractuele personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering (1). Zij zijn bijgevolg onderworpen aan de overeenkomstig artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vastgestelde regelen van het Vlaams personeelsstatuut van 24 november 1993, welke ook of specifiek van toepassing zijn op de contractuele personeelsleden.

Van de functies van handelsattaché of -prospecteur zou derhalve, met toepassing van artikel 2, tweede lid, 3°, van het "algemene principes"-besluit van 26 september 1994 (2), melding gemaakt moeten worden in de lijst van specifieke opdrachten waarvoor een aanwerving bij arbeidsovereenkomst kan worden toegestaan en welke is vervat in artikel XIV 5, § 2, van het Vlaams personeelsstatuut.

(1) Zowel uit de laatste volzin van artikel 1 van het ontwerp, waarin wordt gewaagd van een "voorstel van de algemeen directeur", als uit de aan de Raad van State toegezonden stukken, valt af te leiden dat de bedoeling erin bestaat dat de minister op zijn beurt de in het ontwerp beoogde beslissingsbevoegdheid aan de leidend ambtenaar van Export Vlaanderen zou delegeren. Die bedoeling kan uiteraard niet worden gerealiseerd ten aanzien van de vertegenwoordigers die als personeelslid van de diensten van de Vlaamse regering beschouwd moeten worden.

(2) Luidens die bepaling kunnen personen bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen om, onder meer, "bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen, waarvan de lijst vooraf bepaald wordt door elke uitvoerende macht".

Hoe dan ook lijkt, wat de eerste categorie van personeelsleden betreft, de Vlaamse regering uit artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de nodige bevoegdheid te putten om aan een minister de bevoegdheden te delegeren als bedoeld in het ontwerp.

Wel zou het om wetgevingstechnische redenen aanbeveling verdienen om de ontworpen regeling onder de vorm van een afzonderlijke paragraaf toe te voegen aan artikel XIV 6 van het Vlaams personeelsstatuut, vermits in dat artikel nu reeds de wijze van indienstneming wordt geregeld van sommige betrekkingen die zijn opgenomen in de voornoemde lijst van artikel XIV 5, § 2.

2.2. De tweede categorie van personeelsleden zijn de vertegenwoordigers die niet door het Vlaams Gewest, doch wel door de openbare instelling Export Vlaanderen - voorheen de Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel - contractueel zijn aangeworven.

De betrokken categorie van vertegenwoordigers bestaat derhalve uit personeelsleden van Export Vlaanderen.

Wat die categorie van vertegenwoordigers betreft, put de Vlaamse regering voor de ontworpen regeling een voldoende rechtsgrond uit artikel 20, § 1, van het decreet van 23 januari 1991. Die bepaling belast de Vlaamse regering er immers mee de regeling van de rechtspositie van het personeel en de personeelsformatie van de instelling vast te stellen.

.../...

2.3. De derde categorie van vertegenwoordigers bestaat uit een beperkt aantal personen die in de stukken welke aan de Raad van State werden toegezonden, worden omschreven als "diegenen die bij de aanvang van de regionalisering als allereersten zijn overgekomen" en die, alhoewel zij aan het Vlaams Gewest lijken te zijn overgedragen, niettemin een arbeidsovereenkomst hebben gesloten met de leidend ambtenaar van de Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel. Zij lijken beschouwd te moeten worden als zijnde personeelsleden van het huidige Export Vlaanderen.

De opmerkingen welke onder punt 2.2 zijn gemaakt met betrekking tot de rechtsgrond van de ontworpen regeling, wat de tweede categorie van vertegenwoordigers betreft, lijken derhalve ook te gelden voor de vertegenwoordigers behorend tot de derde categorie.

3. De aard van de rechtspositie van de in het ontwerp beoogde vertegenwoordigers is niet enkel determinerend voor het bestaan van de rechtsgrond van de ontworpen regeling, doch ook voor de vormvereisten welke moeten worden nageleefd bij het tot stand brengen van die regeling.

3.1. Zo zullen met betrekking tot de vertegenwoordigers die als personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering zijn te beschouwen (d.w.z. zij die behoren tot de eerste categorie), de vormvoorschriften moeten worden nageleefd van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 november 1995 tot vaststelling van regelen inzake organisatie en werking van de diensten van de Vlaamse regering en van de Vlaamse openbare instellingen.

.../...

Die voorschriften houden in dat het initiatief voor de ontworpen regeling diende uit te gaan van de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken en niet, zoals in het voorliggend geval, van de Vlaamse minister bevoegd voor het buitenlands beleid, al kan die overeenkomstig artikel 3 van het besluit van 29 november 1995 wel zijn voorstellen hieromtrent doen kennen aan de eerstgenoemde minister.

3.2. Wat de vertegenwoordigers betreft die als personeelsleden van de openbare instelling Export Vlaanderen zijn te beschouwen (d.w.z. zij die behoren tot de tweede of de derde categorie), dienen dan weer de vormvereisten vermeld in artikel 4, § 1, van het besluit van 29 november 1995 te worden in acht genomen.

De laatstgenoemde bepaling komt erop neer dat het initiatief voor de ontworpen regeling weliswaar mag worden genomen op initiatief van de Vlaamse minister onder wie de instelling ressorteert, doch dat de in het ontwerp geregelde aangelegenheid voor advies dient te worden voorgelegd aan de administratie Ambtenarenzaken van het departement Algemene Zaken en Financiën, alsmede voor akkoord aan de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken.

4. Uit wat voorafgaat blijkt dat de rechtspositie van de personeelsleden welke in het ontwerp worden beoogd, gediversifieerd is en, althans wat sommige personen betreft, onduidelijk. Het gebrek aan eenvormigheid in de rechtspositie van de betrokkenen heeft tot gevolg dat, al naargelang de personeelscategorie waartoe deze behoren, een

.../...

verschillende wettelijke grondslag voor de ontworpen regeling moet worden gezocht. Hieruit volgt tevens dat de regeling, wil ze voldoen aan de eisen van behoorlijkheid, zou moeten worden gespreid over meerdere normatieve teksten (1). De ontworpen regeling blijkt daarenboven tot stand te zijn gebracht zonder dat de in het besluit van 29 november 1995 beschreven vormvereisten werden nageleefd.

Om al deze redenen is de Raad van State van oordeel dat de Vlaamse regering er beter zou aan doen de ontworpen regeling, waaraan duidelijk nadelen kleven, te vervangen door een decretaal initiatief waarbij op een eenvormige wijze klaarheid zou worden geschapen omtrent de rechtspositie van de betrokken vertegenwoordigers. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door hen formeel over te dragen aan de openbare instelling Export Vlaanderen, ermee rekening houdend dat de economische vertegenwoordiging van Vlaanderen in het buitenland toch een inherent verband vertoont met de decretaal omschreven opdrachten van die instelling (2).

Indien die weg niet gevolgd wordt, zal in het voor advies voorgelegde ontwerp alleszins meer rekening gehouden moeten worden met het feit dat de rechtspositie van de erin bedoelde vertegenwoordigers verschillend is en dat het de voorkeur verdient dat verschil door middel van afzonderlijke delegatiebepalingen tot uitdrukking te brengen.

(1) Zie, in verband met de personeelsleden van een dienst van de Vlaamse regering, opmerking 2.1, in fine.

(2) In het reeds aangehaalde artikel 7, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 wordt trouwens uitdrukkelijk melding gemaakt van de standplaatsen van de vertegenwoordigers in het buitenland en van de eerste aanwerving van die vertegenwoordigers.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de Heren	M. VAN DAMME, P. LEMMENS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendarissen.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

M.-R. BRACKE