KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 januari 1998 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van het statuut van de regeringscommissarissen bij de universiteiten in de Vlaamse gemeenschap", heeft op 5 februari 1998 het volgende advies gegeven :

1. Hoofdstuk IX van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap - hierna het universiteitendecreet genoemd - omvattende de artikelen 170 tot 179, regelt het toezicht op de universiteiten. Dat toezicht wordt namens de Vlaamse regering in eerste lijn uitgeoefend door een "commissaris van de Vlaamse regering", doorgaans "regeringscommissaris" genoemd. Waar de artikelen 173 tot 179 van het voornoemd decreet de eigenlijke uitoefening van het toezicht regelen, bevatten de artikelen 170, 171 en 172 bepalingen met betrekking tot de benoeming en de rechtspositie van de commissarissen zelf. Met name is daar bepaald dat zij worden benoemd door de Vlaamse regering (artikel 170), dat zij houder dienen te zijn van een diploma van de tweede cyclus van een academische opleiding en minimum vijf jaar ervaring dienen te hebben (artikel 171, eerste lid), dat hun ambt onverenigbaar is met elk ambt in de universiteit waarbij zij hun ambt uitoefenen (ibid., tweede lid) en dat zij de wedde van gewoon hoogleraar genieten (ibid., derde lid). Voorts is bepaald dat alle regeringscommissarissen samen een college vormen dat met speciale opdrachten kan worden belast (artikel 172).

Zo uit wat voorafgaat blijkt dat het universiteitendecreet zelf enkele, eerder summiere, bepalingen aangaande het statuut van de commissarissen van de regering bij de universiteiten bevat, dan belast artikel 171, eerste lid, laatste volzin van dat decreet de Vlaamse regering met het vaststellen van hun statuut. Dat laatste is wat beoogd wordt met het ontwerp dat thans voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

2. De regeringscommissarissen bij de Vlaamse universiteiten zijn ambtenaren die enerzijds onder het gezag staan van de Vlaamse regering, doch anderzijds een functie uitoefenen bij een of meer instellingen van hoger, academisch onderwijs. Vandaar dat de vraag rijst of zij deel uitmaken van personeel van de administratie van de Vlaamse regering, zoals bedoeld in artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, dan wel of zij moeten worden beschouwd als personeel van het onderwijs, zoals bedoeld in artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet. Tenzij, derde mogelijkheid, zij moeten worden beschouwd als ambtenaren met een statuut "sui generis", noch tot de ene of de andere categorie behorend.

De oplossing van die vraag is niet zonder belang omdat, zoals hierna zal blijken, voor iedere categorie de vaststelling van het statuut aan eigen regels onderworpen is.

3. Men zou vooreerst kunnen stellen dat de regeringscommissarissen gelijk te stellen zijn met het onderwijspersoneel. Voor die opvatting pleit artikel 171, derde lid, van het universiteitendecreet, luidens welk de bezoldiging van hoogleraar op hen van toepassing is en hun jaren dienst gelijk worden gesteld met academische dienstjaren. Deze benadering ligt in de lijn van de beleidskeuze die ook de Franse Gemeenschap in haar decreet van 17 maart 1997 (1)

---

(1) B.S. van 23 mei 1997. Dat decreet wordt besproken in het bij de adviesaanvraag gevoegde advies dd. 20 juni 1997 van het Rekenhof; zie ook advies L. 25.872/9 van

blijkt te hebben gemaakt voor de commissarissen bij haar hogescholen. Ook onder de gelding van de wet van 27 juli 1971 sloot het statuut van de commissarissen bij de rijksuniversiteiten veeleer aan bij dat van het personeel van het onderwijs. Een gegeven dat hierbij in aanmerking moet worden genomen is dat de rechtspositionele regels voor het personeel van het onderwijs door de decreetgever - vroeger de wetgever - zelf worden vastgelegd, aangezien zulks volgt uit artikel 24, § 5, van de Grondwet (1). Ofschoon in dezen dat laatste onmiddellijk moet worden gerelativeerd, in die zin dat de decreetgever zelf slechts een beperkt aantal regels heeft gesteld en het aan de Vlaamse regering heeft overgelaten een volledig statuut uit te werken.

4. Er is ook de mogelijkheid dat de regeringscommissarissen behoren tot het personeel van de Vlaamse Gemeenschap, zoals bedoeld bij artikel 87 van de voornoemde bijzondere wet. Daarmee wordt niet noodzakelijk bedoeld dat zij, als ambtenaren behorende tot de administratie van de Vlaamse Gemeenschap, onder de toepassing van het V.P.S. (2)

---

de Raad van State bij dat decreet (Doc. C.C.F., 1996-1997, nr. 138/1).

(1) Het universiteitendecreet neemt artikel 45 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen grotendeels over.

(2) Besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel, hierna V.P.S. te noemen.

zouden vallen. Er kan hen, meer bepaald omwille van de bijzondere vertrouwensrelatie die moet bestaan tussen hen en de toeziende overheid (1), een "sui generis" statuut worden toegekend, wat echter geenszins inhoudt dat zij daarom niet zouden mogen worden beschouwd als personeelsleden van de administratie van de Vlaamse regering in de zin van artikel 87 van de voornoemde bijzondere wet (2). Volgens de gemachtigde van de regering is deze laatste mogelijkheid de

---

(1) Zie R.v.St., arrest nr. 36.685, Van Eeckhaute, van 19 maart 1991 : "dat blijkens voornoemd artikel 45 (dit is artikel 45 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen) de wezenlijke taak van de regeringscommissaris is bij de ter zake bevoegde Minister verhaal in te dienen tegen onwettige beslissingen van de universitaire instelling; dat ook de term "regeringscommissaris" duidelijk laat uitkomen dat de bekleder van dat ambt een vertegenwoordiger van de regering is; dat aan die persoonlijke band het feit dat hij in allerlei opzichten als een ambtenaar wordt behandeld - feit dat verzoeker ten zeerste onderstreept - niet dermate afbreuk doet dat het ambt van regeringscommissaris bij een universitaire instelling niet, zoals andere ambten die met de term "regeringscommissaris" worden aangeduid, als een vertrouwenspost beschouwd moet worden; dat de regering de persoon aan wie zij een vertrouwenspost wil toevertrouwen, vrij uitkiest onder het enige voorbehoud dat zij de wettelijke of verordenende bepalingen naleeft die mogelijk haar vrijheid beperken; dat boven is vastgesteld dat in dezen de regering aan die verplichting niet te kort is gekomen;".

(2) Overigens bevat het V.P.S. zelf ook afwijkende regelingen voor bijzondere categorieën van personeel (bijv. de loodsen) of is er een volledig apart statuut voor het personeel van de wetenschappelijke instellingen, hoewel dat personeel ook personeel is in de zin van artikel 87 van de voornoemde bijzondere wet.

benadering die de regering voor ogen zou hebben gestaan bij het uitwerken van voorliggende tekst (1).

5. Het onderbrengen van de regeringscommissarissen hetzij in de categorie van het onderwijspersoneel, hetzij in die van het administratief personeel heeft echter een aantal eigen consequenties. De eerste optie brengt mede dat om te voldoen aan artikel 24, § 5, van de Grondwet, hun statuut, minstens de essentiële bestanddelen ervan, door de decreetgever zelf moet worden vastgesteld. Delegaties aan de regering mogen dan louter betrekking hebben op minder belangrijke punten (2). De meeste bepalingen van het ontworpen besluit formuleren echter essentiële statuutregels, zoals bijv. artikel 2, § 2, dat bijkomende benoemingsvoorwaarden vaststelt, artikel 2, § 4, dat een aantal bijkomende onverenigbaarheden formuleert (3), artikel 4, § 2, dat een tuchtregeling vaststelt.

Dienen daarentegen de regeringscommissarissen te worden beschouwd als leden van het personeel van de Vlaamse administratie, dan komt het, overeenkomstig artikel 87, § 4, van de voornoemde bijzondere wet niet enkel de Vlaamse

---

(1) Hoewel die opvatting zeker niet wordt bevestigd door de bij de adviesaanvraag gevoegde "nota aan de Vlaamse regering".

(2) Zie de constante rechtspraak van het Arbitragehof ter zake.

(3) Ook al worden ze niet zo genoemd.

regering in plaats van de decreetgever toe hun statuut vast te stellen - wat in dezen weliswaar geen onoverkomelijk bezwaar vormt omdat het decreet het grootste deel van die bevoegdheid aan de regering heeft overgelaten - maar moet dat statuut krachtens paragraaf 4 van dezelfde wetsbepaling ook in overeenstemming zijn met de door de Koning aangewezen algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van toepassing op het rijkspersoneel (1). M.a.w. kan het sui generis karakter van de functie enkel van de algemene bepalingen van het V.P.S. afwijkende regels verantwoorden, voor zover het A.P.K.B. in acht wordt genomen. Voor het in artikel 87 van de voornoemde bijzondere wet bedoelde personeel is immers niet voorzien in een algemene afwijkingsmogelijkheid (2). Toegepast naar het ontwerp, is een van de ontbrekende algemene principes-elementen, de werving na vergelijkend examen, bij het Vast Wervingssecretariaat en de benoeming na stage.

6. Vraag is ten slotte of de mogelijkheid bestaat de regeringscommissarissen bij de universiteiten te beschouwen

---

(1) Koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, hierna het A.P.K.B. te noemen.

(2) Zie hierover o.m. R.v.St., arrest nr. 62.922, Orfinger, van 5 november 1996 (achtste middel) en Arbitragehof, arrest nr. 78/97 van 17 december 1997 (overweging B.4).

als behorend tot geen der twee hiervoren besproken categorieën, doch als ambtenaren met een statuut sui generis, waarvoor noch de ene noch de andere voorwaarden gelden, waarvoor m.a.w. de Vlaamse decreetgever zelf zou mogen bepalen hoe hun statuut wordt vastgesteld, zonder te zijn gebonden noch door het legaliteitsbeginsel noch door het A.P.K.B. of andere grondwettelijke en meta-grondwettelijke regelingen.

Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. De Grondwet en de voormelde bijzondere wet kennen aan de Vlaamse Gemeenschap enkel toegewezen bevoegdheden toe, zodat hun ambtenaren, waaronder de regeringscommissarissen bij een universiteit, slechts kunnen worden ondergebracht in een van de categorieën van ambten waarvoor de gemeenschappen enige bevoegdheid is verleend. En dat zijn de twee hiervoor genoemde, plus de categorie van het personeel van de openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap, zoals bedoeld bij artikel 9 van de voornoemde bijzondere wet. Die laatste categorie waarop trouwens ook de voormelde algemene principes van toepassing zijn, wordt hier louter pro memorie vermeld, omdat het zeker niet de bedoeling blijkt te zijn, en trouwens moeilijk een rechtsgrond zou kunnen worden gevonden om de regeringscommissarissen te verbinden aan een openbare instelling.

In zoverre de vergelijking zou worden gemaakt met op het federale niveau bestaande ambten zoals dat van provinciegouverneur, welke eveneens als vertrouwensfuncties kunnen worden beschouwd, moet worden herhaald dat de gemeenschappen louter toegewezen bevoegdheden hebben. Overigens moet het ambt van provinciegouverneur in verband worden gebracht met het toezicht en het bestuur van door de

Grondwet zelf opgerichte of erkende territoriaal gedecentraliseerde besturen en is hun statuut bij de wet geregeld, zodat wat dat betreft veeleer analogieën moeten worden gezocht met het legaliteitsbeginsel zoals dat geldt in onderwijszaken.

Regeringscommissarissen bij autonome openbare instellingen zijn ambtenaren bij het bestuur die tijdelijk met de opdracht van commissaris worden belast en die dus als ambtenaar geen bijzonder statuut bezitten.

Een eventuele vergelijking met leden van ministeriële kabinetten, die wel een bijzonder statuut hebben en op wie o.m. het A.P.K.B. niet van toepassing is, zou evenmin opgaan omdat zij - althans in die hoedanigheid - geen vastbenoemde ambtenaren zijn doch persoonlijke raadgevers van de ministers of andere gezagsdragers en dan ook niet, zoals de regeringscommissarissen waarover het hier gaat, namens de regering gezagsdaden kunnen stellen zoals die welke het toezicht over de universiteiten meebrengt.

7. Gelet op de omstandigheid dat de commissarissen van de regering bij de universiteiten bij het uitoefenen van hun functie moeten waken over de toepassing van de onderwijswetgeving en daardoor te maken hebben met onder meer problemen in verband met de inrichting, erkenning of subsidiëring van onderwijs en dergelijke, lijkt uit

grondwettelijk oogpunt een statuut dat rechtstreeks aansluit bij dat van het onderwijspersoneel het meest aangewezen te zijn. Dat impliceert dan dat de voornaamste bestanddelen van hun statuut bij decreet moeten worden geregeld (1).

8. Aangezien de stellers van het ontwerp hoe dan ook zullen moeten opteren voor de ene of de andere oplossing - onderwijsstatuut of ambtenarenstatuut - en in functie daarvan zullen moeten beslissen of al dan niet het universiteitendecreet moet worden aangepast, met medegaande herwerking van het voorliggend ontwerp, is het voorbarig om nu reeds de tekst van dat ontwerp aan een onderzoek te onderwerpen.

9. Het ontwerp blijkt ook om een andere reden nog niet in staat te zijn opdat de Raad van State, afdeling wetgeving, erover advies zou kunnen verlenen.

Luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen

---

(1) In het licht van de vaststelling dat de artikelen 170 en volgende van het universiteitendecreet gedeeltelijk artikel 45 van de wet van 27 juli 1971 overnemen, moet er worden op gewezen dat, al is een decreetsbepaling een overname van een vroeger bestaande federale regeling, de delegatie aan de regering niet meer in dezelfde ruime zin kan worden geïnterpreteerd dan een vroegere delegatie aan de Koning. Zulks blijkt onder meer uit de parlementaire voorbereiding tot de huidige tekst van artikel 24 van de Grondwet.

tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel is de regeling van de genoemde wet van toepassing op de leden van het personeel die behoren tot de besturen en andere diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen, met inbegrip van de onderwijsinrichtingen georganiseerd door de gemeenschappen, alsook de publiekrechtelijke rechtspersonen die ressorteren onder de gemeenschappen.

Grondregelingen ter zake van onder meer het administratief statuut kunnen krachtens artikel 2, § 1, van de voornoemde wet niet dan na onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités worden vastgesteld.

Het voorliggend ontwerp bevat een dergelijke grondregeling. Het werd echter niet voor onderhandeling voorgelegd aan de vakorganisaties.

Voor zover de regeringscommissarissen beschouwd kunnen worden als onderwijspersoneel, moest nochtans Sectorcomité X worden geraadpleegd (1).

Indien de regeringscommissarissen daarentegen beschouwd kunnen worden als personeel van de administratie van de Vlaamse Gemeenschap, moest Sectorcomité XVIII worden geraadpleegd.

---

(1) Artikel 1, § 2, 5°, van de voornoemde wet van 19 december 1974 bepaalt weliswaar dat de bij die wet ingestelde regeling niet van toepassing kan worden verklaard op leden van het onderwijzend personeel van universiteiten. Er blijkt echter niet dat aan die uitzondering een ruime betekenis moet worden gegeven.

Overigens doet wat voorafgaat geen afbreuk aan de toepassing van de "minimale rechten"-regeling, krachtens welke de als zodanig te bestempelen bepalingen moeten worden voorgelegd aan het gemeenschappelijk comité.

Aan de hiervoren geschetste onderhandelings-verplichting is niet voldaan.

De zaak is derhalve niet in staat opdat de afdeling wetgeving van de Raad van State erover advies zou kunnen geven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. D. MAREEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE