

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 35.670/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juli 2003 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 oktober 2003, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 28 augustus 2000 houdende oprichting en samenstelling van de lokale comités voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs", heeft op 2 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

\*       \*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 28 augustus 2000 houdende oprichting en samenstelling van de lokale comités voor de personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs. Dat besluit bepaalt, voor het gemeenschapsonderwijs, de structuren voor onderhandeling en overleg tussen de overheid en de vakbonden.

Artikel 1 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een basiscomité voor de permanente ondersteuningscel voor de gefinancierde centra voor leerlingenbegeleiding.

Ten gevolge van de uitbreiding van de bevoegdheden van de scholengemeenschappen door de wijziging, bij het decreet onderwijs XIV <sup>(1)</sup>, van artikel 71 van het decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, wordt de onderhandelingsbevoegdheid van het tussencomité van de scholengroep door artikel 2 van het ontwerp aangepast.

---

<sup>(1)</sup> Decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV.

### BEVOEGDHEID

1. Vraag is of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om voor het gemeenschapsonderwijs de structuren en de regels te bepalen voor het onderhandelen met de vakorganisaties van het personeel.

2. Krachtens artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoren 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, evenals met de leden van deze syndicale organisaties, tot de bevoegdheid van de federale overheid voor wat betreft de gemeenschappen, de gewesten en de publiek-rechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van onder meer het onderwijs. Het ontwerp strijdt aldus met artikel 87, § 5, van de bijzondere wet <sup>(2)</sup> dat de bevoegdheid terzake bij de federale overheid legt.

3. Het is evenwel bekend dat de Vlaamse regering de grondwettigheid van de zo-even vermelde bepaling van de bijzondere wet betwist <sup>(3)</sup>, grondwettigheid die in het licht van de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs zoals die uit artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet blijkt, zeker niet evident is. De Vlaamse regering zal op grond van die gegevens moeten uitmaken of zij het ontwerp kan aannemen. In dat geval staat het in laatste instantie aan het Arbitragehof, via de techniek van de prejudiciële vraag, om uit te maken of er een conflict bestaat tussen de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet en artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en, in voorkomend geval, dat conflict te beslechten.

---

<sup>(2)</sup> Zie het advies 22.872/1 van 25 oktober 1993, pp. 20-21, en het advies 23.360/1 van 26 mei 1994, Parl. St., Vl. R., 1993-94, nr. 519/2, pp. 20 e.v.

<sup>(3)</sup> Zie, inzonderheid, de uitgebreide toelichting bij artikel III.20 van het decreet onderwijs XIV (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1355/1, 28-30). In gelijke zin: R. VERSTEGEN, "De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs", *R.W.*, 1994-95, (1145), 1152 en 1154-1155. Zie ook : *Parl. St.*, Senaat, 1998-99, nr. 1-1333/1, pp. 523-528 («Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren», verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden van de Senaat).

### RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. In de aanhef wordt de rechtsgrond van het ontworpen besluit gezocht in artikel 10 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, in artikel 71 van het decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs en in artikel 34, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

2. Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan artikel 34, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 september 1984. Krachtens die bepaling richt elke minister voor de overheidsdiensten die tot het gebied van een sectorcomité behoren en onder zijn gezag of toezicht staan, basisoverlegcomités op waarvan hij het gebied bepaalt en kan hij tussenoverlegcomités oprichten waarvan hij eveneens het gebied bepaalt.

Uit artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens welk de gemeenschaps- en gewestregeringen in beginsel collegiaal beraadslagen, moet worden afgeleid dat de in het koninklijk besluit van 28 september 1984 aan de federale ministers toegekende bevoegdheden, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, worden uitgeoefend door de bevoegde regeringen, zoals overigens wordt bevestigd door artikel 34, derde lid, van dat besluit, waar sprake is van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap en niet van de voor de in die bepaling bedoelde diensten bevoegde ministers.

Voor het gegeven dat een gemeenschapsbesluit zijn rechtsgrond vindt in een federale bepaling, moet in dit geval een verklaring worden gezocht in artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Aangezien artikel 34, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 zelf rechtsgrond vindt in artikel 10 van de wet van 19 december 1974, wordt in de aanhef terecht ook naar dat artikel verwezen.

.../...

Voormelde bepalingen hebben betrekking op overlegorganen, niet op onderhandelingsorganen. Artikel 12<sup>septies</sup> van de wet van 19 december 1974, ingevoegd bij de wet van 15 december 1998, bepaalt echter dat « de comités opgericht krachtens artikel 10 voor de in artikel 12<sup>quater</sup> bedoelde personeelsleden <sup>(4)</sup> bevoegd (zijn) om te onderhandelen over de materies vermeld in artikel 11, § 1 ». Artikel 12<sup>septies</sup> kan derhalve rechtsgrond bieden voor artikel 2 van het ontwerp voor zover de ontworpen bepaling wordt beperkt tot de materies bedoeld in artikel 11, § 1 <sup>(5)</sup>.

Dit alles uiteraard uitgaand van de veronderstelling dat de stelling van de Vlaamse regering inzake de antinomie tussen artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet en artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onjuist is.

3. Indien echter wordt uitgegaan van het door de Vlaamse regering voorgestane standpunt dat artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 strijdt met artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, moeten de gemeenschappen sinds 1 januari 1989 bevoegd geacht worden om het syndicaal statuut vast te stellen. De op 1 januari 1989 terzake geldende wetgeving is dan bij die overdracht gemeenschapswetgeving geworden, en de door de federale overheid sindsdien aangebrachte wijzigingen zijn niet van toepassing in de rechtsorde van de gemeenschappen. In die hypothese zou artikel 10 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel,

---

<sup>(4)</sup> Dit zijn "de personeelsleden die behoren tot de onderwijsinstellingen voor zover de bevoegde gemeenschap, uiterlijk op de datum van inwerkingtreding van dit hoofdstuk, gebruik heeft gemaakt van artikel 24, § 2, van de Grondwet".

<sup>(5)</sup> Volgens de gemachtigde van de regering is dit het geval:  
« De [in het ontworpen tweede lid van artikel 7] genoemde materies vallen inderdaad onder de materie bedoeld in artikel 11, § 1, punt 1°. Dit handelt nl. over 'personeelsformatie'. Hiertoe behoren het personeelsbeleid (artikel 71, 3°), het recht op aanwervingen op grond van uren-leerkracht/punten (4° en 5°/9° en 11° van het artikel) en personeelsaanwervingen in het kader van de werking van de vervangingspool (punt 10°) ».  
Die zienswijze kan niet worden gevolgd. De bevoegdheid inzake « het personeelsbeleid, meer bepaald (...) de criteria voor het aanwerven, functioneren en evalueren van personeelsleden » (artikel 71, 3°, van het decreet) is bijvoorbeeld onmiskenbaar ruimer dan de bevoegdheid voor het vaststellen van de personeelsformatie (art. 11, § 1, eerste lid, 1°, van de wet).

zoals die bepaling gold op 1 januari 1989, rechtsgrond moeten bieden voor het voorliggende ontwerp.

Dat artikel luidde en luidt nog steeds:

« § 1. De Koning (lees: Vlaamse regering) bepaalt volgens welke regelen overlegcomités worden opgericht voor diensten en groepen van diensten. Hij (lees: zij) bepaalt de regelen inzake samenstelling en werkwijze van die comités.

§ 2. De Koning (lees: Vlaamse regering) kan voor eenzelfde dienst of groep van diensten verscheidene overlegcomités oprichten die elk uitsluitend voor welbepaalde aangelegenheden bevoegd zijn, of de oprichting ervan voorschrijven ».

De Vlaamse regering ontleent aan dat artikel de bevoegdheid om te bepalen volgens welke regels overlegcomités worden opgericht voor diensten en groepen van diensten, om overlegcomités op te richten voor diensten of groepen van diensten en om de oprichting ervan voor te schrijven. Artikel 10 van de wet van 19 december 1974 biedt derhalve rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp.

In artikel 2 van het ontwerp is echter sprake van « onderhandelen »: het nieuwe tweede lid van artikel 7 van het besluit van 28 augustus 2000 maakt het tussencomité ook bevoegd om te onderhandelen over bepaalde aangelegenheden bedoeld in artikel 71 van het decreet van 14 juli 1998. Artikel 10 van de wet van 19 december 1974 heeft slechts betrekking op « overleg », terwijl, gelet op het uitgangspunt, artikel 12septies van de wet geen gelding heeft in de rechtsorde van de gemeenschappen.

Wel kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 71, 4° en 9° waarin respectievelijk onderhandelingen in het lokaal comité worden voorgeschreven over de verdelingscriteria van de extra uren-leraar over de instellingen van de scholengemeenschap en over de verdelingscriteria van de punten voor het ondersteunend personeel over de instellingen.

Voor het toewijzen van de overige onderhandelingsbevoegdheden kon de gemachtigde van de regering geen rechtsgrond aanduiden. Die bepaling kan, steeds uitgaand van het door de Vlaamse regering voorgestane standpunt, derhalve geen doorgang vinden, tenzij alsnog een decretale rechtsgrond ervoor wordt gecreëerd.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                        |                                     |
|----------|------------------------|-------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,          | kamervoorzitter,                    |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS, | staatsraden,                        |
|          | A. SPRUYT,             | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A. BECKERS,            | griffier.                           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME