

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.413/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 juni 2004 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot regeling van de aanstelling van de bedienaars der erediensten en moreel consulenten bij sommige diensten van de Vlaamse overheid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 juli 2004 en 12 juli 2004 op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de aanstelling van de bedienaars der erediensten en moreel consultants bij de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, die zijn opgericht ter uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, op eenvormige wijze te regelen.

.../...

Ook voorziet het ontwerp in een financiële tegemoetkoming voor de aangestelde bedienaars der erediensten en moreel consulenten.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

4.1. De gemeenschappen en de gewesten beschikken voor de uitoefening van hun bevoegdheden over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel ⁽¹⁾. Zij kunnen aldus hun eigen diensten oprichten, samenstellen en organiseren.

Bovendien kunnen de gemeenschappen en de gewesten gedecentraliseerde diensten en instellingen oprichten voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn ⁽²⁾.

4.2. In de uitoefening van hun bevoegdheden kunnen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van oordeel zijn dat het voor bepaalde van hun diensten aangewezen is te voorzien in een geestelijke en morele bijstand. Zij kunnen hiervoor de nodige personeelsformaties vaststellen en daartoe personen aanstellen die door het representatief orgaan van de betrokken eredienst of door de centrale raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België zijn aangewezen.

Wat de gedecentraliseerde diensten of instellingen betreft, kan in de mogelijkheid tot aanstelling van de genoemde personen voorzien worden bij of krachtens het decreet houdende oprichting van de betrokken dienst of instelling. De decreetgever kan ook aan de dienst of instelling opdragen om daartoe zelf de nodige initiatieven te nemen.

Hieraan gekoppeld, kan ook in een vergoedingsregeling worden voorzien voor de personen die worden aangesteld om de geestelijke of morele bijstand te verlenen.

⁽¹⁾ Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽²⁾ Artikel 9 van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.3. Aan die laatste bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten wordt geen afbreuk gedaan door artikel 181 van de Grondwet, naar luid waarvan de wedden en pensioenen van de bedienaren der erediensten en van de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van niet-confessionele levensbeschouwing, ten laste komen van de staat, noch door artikel 6, § 1, VIII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bevestigt dat deze aangelegenheid is voorbehouden aan de federale overheid.

Zoals in de nota aan de Vlaamse regering terecht wordt benadrukt, mag uit voormelde grondwetsbepaling immers niet worden afgeleid dat alle financiële vergoedingen van bedienaars der erediensten en moreel consultants ten laste komen van de staat. Zo komen, wat de erkende erediensten betreft, immers enkel die personen in aanmerking voor bezoldiging door de staat, die door de overheden van die erkende erediensten zijn gekozen om voor een benoeming in aanmerking te komen in die plaatsen die door de federale overheid worden erkend ⁽³⁾. Evenzo neemt de staat slechts de wedden en pensioenen ten laste van bepaalde afgevaardigden van door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing ⁽⁴⁾.

Zo ook kan artikel 181 van de Grondwet niet zo geïnterpreteerd worden dat het de staat zou verplichten de vergoeding te dragen voor bedienaars van erediensten of moreel consultants die diensten leveren welke kaderen in de werking van een dienst of een instelling van een gemeenschap of een gewest.

De ontworpen regeling is dan ook verenigbaar met artikel 181 van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽³⁾ Zie hierover P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Larcier, Brussel, 2003, 145-146.

⁽⁴⁾ P. DE POOTER, o.c., 207.

RECHTSGROND

5.1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat het besluit van toepassing is op de bedienaars der erediensten en de moreel consultants die worden aangesteld bij de volgende diensten van de Vlaamse overheid: de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ⁽⁵⁾.

Wat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit betreft, moet echter een onderscheid gemaakt worden tussen, enerzijds, de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en anderzijds, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

5.2. Voor de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid vindt de ontworpen regeling voldoende rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Naar luid van die bepaling beschikt iedere regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. De regering kan dus bepalen dat bedienaren der erediensten en moreel consultants bij de werking van de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid betrokken worden.

Voor zoveel als nodig moet opgemerkt worden dat de met toepassing van het ontworpen besluit aangestelde bedienaren der erediensten en moreel consultants geen

⁽⁵⁾ Volgens de gemachtigde ambtenaar zouden de aanstellingen van bedienaars der erediensten en moreel consultants in de praktijk gebeuren "bij de entiteiten die de rechtsoptvolger zijn van de huidige diensten/instellingen waarbij de bedienaars der erediensten en moreel consultants zijn aangesteld". Het betreft met name de gemeenschapsinstellingen WVC, de Dienst Zeevisserij EWBL en de Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen te Geel en Rekem, die zijn omgevormd tot respectievelijk het IVA Jongerenwelzijn, het departement Landbouw en Visserij (beleidsdomein Landbouw en Visserij) en, het EVA Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg (beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid).

personeelsleden worden van een Vlaams Ministerie of een Vlaamse instelling ⁽⁶⁾. Op hen is het Vlaams Personeelsstatuut niet van toepassing ⁽⁷⁾. Het feit dat zij een bepaalde vergoeding ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap genieten of dat zij in de lijst van het personeel zijn opgenomen, doet hieraan geen afbreuk ⁽⁸⁾.

5.3. Voor de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kan artikel 87, § 1, van de bijzondere wet geen rechtsgrond bieden. Een specifieke decretale rechtsgrond is integendeel vereist.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid 18 juli 2003. Dit artikel verleent echter aan de Vlaamse regering enkel de bevoegdheid om de rechtspositieregeling van het personeel van de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen vast te stellen. Naar analogie met wat is opgemerkt in opmerking 5.2, is de aangestelde bedienaar van een eredienst of moreel consulent geen personeelslid van een agentschap. Artikel 5 van het kaderdecreet kan dus geen rechtsgrond bieden.

Bij gebreke van een algemene rechtsgrond, moet voor het aanstellen van bedienaars der erediensten en moreel consulenten bij een bepaald agentschap rechtsgrond gezocht worden in het decreet dat in de oprichting voorziet van dat agentschap ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Rdpl., in dezelfde zin, artikel 2, derde lid, van de wet van 18 februari 1991 betreffende de moreel consulenten bij de Krijgsmacht, die tot de niet-confessionele Gemeenschap van België behoren, naar luid waarvan de moreel consulenten burgers zijn die uit organiek oogpunt aan het leger zijn toegevoegd, doch niet de hoedanigheid van militair hebben en evenmin geacht worden rijksambtenaren te zijn.

⁽⁷⁾ Besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 2002 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

⁽⁸⁾ Vgl. R.v.St., 18 november 1955, nr. 4.668 (katholiek gevangenisalmoezenier). Zie ook Cass., 23 november 1957, Arr. Verbr., 1958, 172 (katholiek legeraalmoezenier).

⁽⁹⁾ De stellers van het ontwerp zouden er natuurlijk ook voor kunnen opteren om een initiatief te nemen tot creatie van een decretale rechtsgrond met algemene draagwijdte. In dat geval zou een dergelijke bepaling best ingevoegd worden in het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan voor welke agentschappen een dergelijke rechtsgrond voorhanden is, en de desbetreffende bepalingen dan in de aanhef te vermelden. De Raad van State betwijfelt echter of zulke bepalingen gevonden kunnen worden. Zo moet, wat betreft het ene extern verzelfstandigde agentschap dat specifiek met het ontwerp wordt beoogd ⁽¹⁰⁾, worden vastgesteld dat het desbetreffende oprichtingsdecreet geen rechtsgrond biedt ⁽¹¹⁾.

Indien geen specifieke rechtsgronden kunnen worden aangewezen, moeten in artikel 1 van het ontwerp de woorden "de intern verzelfstandigde agentschappen" worden vervangen door "de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid", en moeten de woorden "de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen" worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient, in het eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 87, § 1, van de aldaar genoemde bijzondere wet.

7. Het tweede lid van de aanhef dient, gelet op opmerking 5.3, te worden weggelaten of, in voorkomend geval, te worden vervangen door een of meer leden waarin verwezen wordt naar een bepaling van een specifiek decreet tot oprichting van een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid of een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap.

⁽¹⁰⁾ Zie noot 5, waarin o.m. verwezen is naar het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg.

⁽¹¹⁾ Decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg.

8. In het vierde lid van de aanhef kan het nummer (37.413/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 1

9. Er wordt verwezen naar opmerking 5.3, in fine.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

W. GEURTS

D. ALBRECHT