KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.428/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 juni 2004 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de regeling van de rechtspositie van het personeel van het Vlaams Instituut voor de Aanmoediging van innovatie door Wetenschap en Technologie", heeft op 12 juli 2004 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. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ertoe de rechtspositieregeling vast te stellen van het personeel van het Vlaams Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het ontworpen besluit vindt in het algemeen rechtsgrond in de artikelen 17, § 1, 18 en 23, tweede lid, van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de oprichting van een Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (hierna: IWT-decreet) [1].

4.2. Nochtans moet bij sommige bepalingen van het ontwerp een ernstig voorbehoud worden gemaakt, omdat die raken aan de bevoegdheden die door het IWT-decreet toegekend zijn aan de raad van bestuur van het Instituut.

Op algemene wijze bepaalt artikel 9, § 4, van het IWT-decreet dat de raad van bestuur, buiten de in artikel 9, §§ 1 tot 3, uitdrukkelijk genoemde bevoegdheden, alle bevoegdheden heeft die niet door of krachtens het genoemde decreet aan andere organen zijn toegewezen. Voorzover in het IWT-decreet niet anders bepaald is, komt het dus uitsluitend aan de raad van bestuur toe om de organisatie, de taakverdeling en de werking van het Instituut te regelen. De Vlaamse regering kan terzake slechts optreden voorzover het decreet haar een dergelijke bevoegdheid uitdrukkelijk toekent.

Door bijvoorbeeld in artikel 6 te bepalen dat "... de bepalingen van deel II, hoofdstuk III, van het stambesluit VOI van toepassing (zijn) op de voorzitter van het directiecomité en/of de directeur-generaal", raakt het ontwerp aan de bevoegdheden van de raad van bestuur. Het IWT-decreet kent terzake geen bevoegdheid toe aan de regering. Integendeel, artikel 16, § 2, van het decreet bepaalt dat de raad van bestuur "de nadere onderlinge taakverdeling" bepaalt tussen de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal, die gehouden en gerechtigd zijn hiertoe een voorstel te formuleren. Daarmee wordt bevestigd dat het de raad van bestuur is die bepaalt welke bevoegdheden niet door de raad van bestuur zelf, maar door de voorzitter van het directiecomité en/of de directeur-generaal worden uitgeoefend.

---

(1) In de opheffing van het decreet van 23 januari 1991 wordt voorzien door artikel 12 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Instituut voor Innovatie door Wetenschap en Technologie". Dat decreet is echter nog niet in werking gesteld. De gemachtigde ambtenaar heeft bovendien verklaard dat het uitdrukkelijk de bedoeling is dat het ontworpen besluit genomen zou worden voordat het decreet van 7 mei 2004 in werking is gesteld.

.../...

Ook artikel 8, § 1, van het ontwerp maakt inbreuk op de bevoegdheden van de raad van bestuur. Volgens die bepaling heeft het directiecomité, "naast de bevoegdheden die het ontleent aan de bepalingen van het IWT-decreet, de bevoegdheden van (de) directieraad in het stambesluit VOI". Artikel 15, § 1, van het IWT-decreet stelt evenwel een aantal bevoegdheden van het directiecomité vast, en bepaalt dat het directiecomité voor het overige de bevoegdheden uitoefent, die de raad van bestuur daaraan delegeert. De Vlaamse regering wordt niet met enige uitvoeringsopdracht belast.

Het ontwerp zou op dit punt best aan een grondig nazicht worden onderworpen. De bepalingen die, zoals de hiervóór genoemde, inbreuk maken op de bevoegdheden van de raad van bestuur van het Instituut, dienen daaruit te worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient niet enkel naar artikel 18, maar ook naar de artikelen 17, § 1, en 23 van het IWT-decreet te worden verwezen (zie opmerking 4.1).

6. In het achtste lid van de aanhef kan het nummer (37.428/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 36

7. Volgens artikel 36, § 1, kan de Vlaamse regering respectievelijk de raad van bestuur de voorzitter van het directiecomité of de directeur-generaal schorsen in de uitoefening van zijn opdracht, wanneer dit in het belang is van de instelling.

Artikel 17 van het IWT-decreet bepaalt echter dat de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal worden benoemd door de Vlaamse regering, dat

hun mandaat ten hoogste zes jaar duurt, maar hernieuwbaar is, en dat hun rechten en plichten worden bedongen in een overeenkomst met de Vlaamse regering. Uit die bepalingen moet worden afgeleid dat de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal met het Instituut verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur. Het feit dat zij door de Vlaamse regering worden benoemd doet hieraan geen afbreuk. Hun rechten en plichten worden immers in een arbeidsovereenkomst bepaald.

De ontworpen regeling, die de Vlaamse regering en de raad van bestuur de mogelijkheid biedt om de voorzitter van het directiecomité en de directeur-generaal in hun opdracht te schorsen, bevat in feite een machtiging om op éénzijdige en substantiële wijze de arbeidsvoorwaarden te wijzigen. Een dergelijke machtiging is in strijd met de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

Artikel 36, § 1, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 48

8. Volgens dit artikel "treedt (het ontworpen besluit) in werking op de eerste dag van de maand die volgt op de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de volgende bepalingen:

- de bepalingen van het stambesluit VOI die van toepassing worden gemaakt (op het Instituut of op de ambtenaren ervan) hebben uitwerking of treden in werking op de datum bepaald in de slotbepalingen van het stambesluit VOI en in de wijzigingsbesluiten;

- de datum bepaald in de desbetreffende bepaling van dit besluit".

Uit artikel 48 volgt dat aan sommige bepalingen van het ontwerp terugwerkende kracht wordt verleend.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk ingeval de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. Met name zal dienen te worden nagegaan of de retroactiviteit van sommige bepalingen van het ontworpen besluit geen afbreuk doet aan bestaande rechten, in welk geval ze ontoelaatbaar zou zijn.

Bij gebreke van een inzicht in alle relevante feitelijke gegevens, moet de Raad van State zich ertoe beperken op dit punt een voorbehoud te maken.

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,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT