

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.740/VR/3
VAN 9 NOVEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, op 21 september 2010 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 november 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 5 oktober 2010 en 12 oktober 2010 (derde kamer) en 9 november 2010 (verenigde kamers), het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt in de eerste plaats tot invoeging van een hoofdstuk III/1 in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering (artikel 1). In dat hoofdstuk zijn een aantal bepalingen opgenomen betreffende het arbeidsreglement voor het personeel van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering. Zo wordt bepaald dat elk lid van de Vlaamse Regering voor het personeel van zijn kabinet een arbeidsreglement opstelt en wordt de procedure voor de opmaak en de wijziging van dat arbeidsreglement vastgesteld. Met dat hoofdstuk wordt, wat het genoemde kabinetspersoneel betreft, de omzetting beoogd van richtlijn 91/533/EG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn.

Daarnaast wordt ook een vergissing bij een verwijzing in artikel 20, § 2, 2/, van het genoemde besluit rechtgezet (artikel 2).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. Het ontwerp strekt ertoe om elk lid van de Vlaamse Regering te verplichten voor het personeel van zijn kabinet een arbeidsreglement op te stellen en de procedureregels te bepalen die bij de opmaak of de wijziging van dat reglement moeten worden nageleefd.

.../...

Het stellen van regels inzake de arbeidsreglementen behoort, conform artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de federale bevoegdheid. Er dient evenwel te worden onderzocht of de Vlaamse Regering te dezen geen beroep zou kunnen doen op de in artikel 10 van die wet bedoelde impliciete bevoegdheden ⁽¹⁾. Op grond van die impliciete bevoegdheden kan de bevoegdheid van een andere overheid worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is ⁽²⁾.

Te dezen kan, wat betreft de eerste voorwaarde, worden gewezen op de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de organisatie en de werking van de ministeriële kabinetten te regelen, die haar is toegekend op grond van artikel 21 van het

⁽¹⁾ Hoewel in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewag wordt gemaakt van de "decreten", drukt dit artikel slechts een algemeen beginsel uit. Zo heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat de federale wetgever een beroep kan doen op de impliciete bevoegdheden (Grondwettelijk Hof, nr. 166/2003, 17 december 2003, B.3.8) en heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, hetzelfde aanvaard voor de gemeenschaps- en gewestregeringen (adviezen 41.121/VR/3 en 41.122/VR/3 van 19 september 2006 en 3 oktober 2006 over ontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, nrs. 4.3.2.1 en 4.3.2.2).

⁽²⁾ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie recentelijk Grondwettelijk Hof, nr. 91/2010, 29 juli 2010, B.3.3.

bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen ⁽³⁾, aangenomen op grond van artikel 49, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁴⁾. De Vlaamse Regering vermocht van oordeel te zijn dat het aannemen van een regeling voor de totstandkoming van het arbeidsreglement voor de leden van de ministeriële kabinetten noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheid. Daarbij moet worden acht geslagen op de autonomie die de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de regeringen hebben willen toekennen betreffende hun werking en in het raam daarvan de werking van de ministeriële kabinetten ⁽⁵⁾, en op de bijzondere vertrouwensrelatie die tussen de betrokken ministers en hun kabinetsleden dient te bestaan ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Dat artikel komt, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, in de plaats van artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽⁴⁾ Zie over de bevoegdheid tot het regelen van de organisatie en de werking van de ministeriële kabinetten, R.v.St., afd. Wetg., advies 38.608/VR/V van 26 juli 2005 over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook van artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de parlementaire assemblees een belangrijke rol te geven in de organisatie van de administratie en de ministeriële kabinetten", *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 1839/002; R.v.St., afd. Wetg., advies 44.208/3 van 18 maart 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 december 2008 houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en de interne audit, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1821/1, p. 25; B. WEEKERS, "Personeel en organisatie", in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (ed.), *De bevoegdheidsverdeling in het Federale België, Deel 13*, Brugge, 2003, 30; S. VAN DROOGHENBROECK en J. VELAERS, "La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination", in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (ed.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brussel, 2008, 118.

⁽⁵⁾ R.v.St., afd. Wetg., advies 20.500/9 van 4 februari 1991 over een voorstel van wet "tot invoeging van een artikel 68bis in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en door de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen", *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 961/2; advies 38.608/VR/V van 26 juli 2005, *l.c.*, onderdeel II; zie ook R.v.St., afd. Wetg., advies 46.328/2 van 22 april 2009 over een wetsvoorstel "tot drastische inperking van de ministeriële beleidscellen", *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 1904/002, en R.v.St., afd. Adm., nr. 16.722, 19 november 1974, Dufays.

⁽⁶⁾ R.v.St., afd. Adm., nr. 75.571, 10 augustus 1998, Deschrijver; R.v.St., afd. Adm., nr. 86.190, 23 maart 2000, Toune.

Bovendien leent de regeling van de totstandkoming van de arbeidsreglementen zich tot een gedifferentieerde regeling en is de weerslag op de federale bevoegdheid slechts marginaal. In dat verband dient erop te worden gewezen dat de federale wetgever zelf heeft voorzien in de mogelijkheid van specifieke regelingen inzake de procedure voor het opstellen van arbeidsreglementen voor de overheidsdiensten die, zoals de ministeriële kabinetten, niet onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en die geen ondernemingsraad hebben of die zich in dit kader niet op een wettelijk geregelde procedure kunnen beroepen (zie artikel 15^{septies} van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen).

Conclusie is derhalve dat de Vlaamse Regering zich kan beroepen op de impliciete bevoegdheden om het ontworpen besluit te nemen.

RECHTSGROND

4. Zoals hiervóór is opgemerkt (opmerking 3), dient de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te worden gezocht in artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen. Artikel 15^{septies} van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, ingevoegd bij de wet van 18 december 2002, kan daarentegen in ieder geval geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit nu een federale wetsbepaling die, zoals te dezen, dateert van na de betrokken bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschappen of de gewesten, nooit rechtsgrond kan bieden voor een besluit van een gemeenschaps- of gewestregering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is, wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, opgeheven bij het bijzonder decreet van 7 juli 2006. Dat artikel kan bijgevolg geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, zodat het eerste lid van de aanhef dient te vervallen.

.../...

6. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen. Zoals reeds *sub* 4 werd opgemerkt, kan artikel 15^{septies} van die wet geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit. Zo het derde lid van de aanhef is opgenomen omdat de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat het genoemde artikel rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dient dat lid uit de aanhef te worden weggelaten. Zo men met dat lid de juridische context van het ontworpen besluit beoogt te verduidelijken, dient de verwijzing naar die wet te worden verwerkt in een considerans, die net vóór de voordrachtformule dient te worden geplaatst.

7. Het in het vierde lid van de aanhef vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering biedt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dat ook niet strekt tot wijziging van het genoemde besluit. Evenmin is de vermelding van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 noodzakelijk (of zelfs maar nuttig) voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het vierde lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 1

8. In het ontworpen hoofdstuk III/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 zouden bepalingen moeten worden opgenomen ter omzetting van artikel 3 van richtlijn 91/533/EG. Bij dat artikel wordt immers de invoering van een schriftelijke informatieverstrekking betreffende de erin bedoelde gegevens opgelegd, terwijl daarover in het ontwerp niets wordt bepaald.

Slotopmerking

9. Krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 91/533/EG dient bij het aannemen van bepalingen ter omzetting van die richtlijn ernaar te worden verwezen. Nu het ontworpen besluit strekt tot de omzetting van de genoemde richtlijn wat betreft het personeel van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, dient het ontwerp te worden aangevuld met zulk een precisering.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw de Heren	M. BAGUET,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessoren van de
Mevrouwen	A. WEYEMBERG,	afdeling Wetgeving,
	A.-M. GOOSSENS,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevr. N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS