

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 169.264 van 22 maart 2007
in de zaak A. 111.850/XII-4685.**

In zake : het ZIEKENHUIS OOST-LIMBURG,
 dat woonplaats kiest bij
 advocaat A. Coolsaet,
 kantoor houdende te Antwerpen,
 Arthur Goemaerelei 69

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP,
die woonplaats kiest bij
advocaat W. Muls,
kantoor houdende te 1000 Brussel,
A. Dansaertstraat 92.

--

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de autonome verzorgingsinstelling Ziekenhuis Oost-Limburg op 22 oktober 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 28 augustus 2001 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, waarbij de besluiten worden vernietigd die op 26 maart 2001 door de algemene vergadering van de ziekenhuisvereniging zijn genomen tot aanpassing van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel, het administratief reglement voor het contractueel personeel en het geldelijk statuut;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 14 oktober 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 14 december 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 januari 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. Coolsaet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat K. Lardenoit, die loco advocaat W. Muls verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur B. Thys;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

De gegevens van de zaak

1. De feitelijke gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt.

De verzoekende partij is een vereniging, zoals bedoeld in hoofdstuk XII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna “de OCMW-wet”), met als statutair doel het beheer en de exploitatie van ziekenhuisactiviteiten.

Op 26 maart 2001 neemt de algemene vergadering van de ziekenhuisvereniging de volgende besluiten tot aanpassing van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel, het administratief reglement voor het contractueel personeel en het geldelijk statuut :

- a) vaststelling van aanpassingen aan het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel: barema BV5/BV6;
- b) vaststelling van aanpassingen aan het administratief reglement voor het contractueel personeel: barema BV5/BV6;
- c) vaststelling van aanpassingen aan het geldelijk statuut : barema BV5/BV6;

- d) vaststelling van de wijzigingen aan het dossier functiebeschrijvingen als bijlage van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel en van het administratief reglement voor het contractueel personeel: barema BV5/BV6;
- e) vaststelling van aanpassingen aan het administratief reglement voor het contractueel personeel : openstellen bevorderingsgraad bij werving;
- f) vaststelling van de wijzigingen aan het dossier functiebeschrijvingen als bijlage van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel en van het administratief reglement voor het contractueel personeel : openstellen van een bevorderingsgraad bij werving;
- g) vaststelling van aanpassingen aan het geldelijk statuut : toeslag moeilijk te rekruteren functies;
- h) vaststelling van aanpassingen aan het geldelijk statuut : groepsverzekering;
- i) vaststelling van aanpassingen aan het geldelijk statuut : barema algemeen directeur;
- j) vaststelling van de wijzigingen aan het dossier functiebeschrijvingen als bijlage van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel en van het administratief reglement voor het contractueel personeel : algemeen directeur;
- k) vaststelling van de wijzigingen aan het dossier functiebeschrijvingen als bijlage van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel en van het administratief reglement voor het contractueel personeel : coördinator palliatieve zorgen.

Eveneens op 26 maart 2001 besluit de algemene vergadering van de ziekenhuisvereniging een aantal wijzigingen aan te brengen aan de statuten van de vereniging. Onder meer wordt met een wijziging van de artikelen 12, § 3, en 29, § 1, de bevoegdheid om het administratief en geldelijk statuut van het personeel en de personeelsformatie vast te stellen, die tot dan toe de algemene vergadering zelf toebehoorde, toegewezen aan de raad van beheer.

Op 23 april 2001 schorst de gouverneur van de provincie Limburg elk van de hiervoor onder a) tot k) vermelde besluiten.

Op 25 juni 2001 rechtvaardigt de algemene vergadering van de ziekenhuisvereniging haar geschorste besluiten.

Eveneens op 25 juni 2001 bekrachtigt zij bij notariële akte de wijzigingen die zij op 26 maart 2001 aan de statuten van de vereniging heeft aangebracht.

Op 28 augustus 2001 neemt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid de thans bestreden beslissing om elk van de geschorste besluiten te vernietigen.

Hij doet dat omdat, naar zijn oordeel, wat de besluiten a) tot h) en k) betreft, “de algemene vergadering van het Ziekenhuis Oost-Limburg door het nemen van [die besluiten] de ministeriële richtlijnen terzake niet heeft nageleefd”, waarmee hij refereert aan “de richtlijnen in omzendbrief BA. 93/07 van 14 juli 1993” in het geval van de besluiten a) tot h) en aan “omzendbrief BA. 96/07 van 2 augustus 1996” in het geval van het besluit k).

Met betrekking tot de besluiten i) en j) stelt de minister in het bestreden besluit vast dat de algemene vergadering “in strijd met de statuten van de vereniging heeft gehandeld”, doordat zij het aan de raad van beheer overlaat de weddeschaal van de algemeen directeur vast te stellen, terwijl overeenkomstig artikel 12, § 3, van bijlage 2 van de statuten de algemene vergadering het administratief en geldelijk statuut van de vereniging vaststelt.

Met een aangetekende brief van dezelfde datum wordt het vernietigingsbesluit naar de verzoekende partij gezonden.

De gegrondheid van het beroep

Het eerste middel

2. In een eerste onderdeel van het *eerste middel* voert de verzoekende partij de schending aan van het op haar toepasselijke artikel 112, § 3, van de OCMW-wet, luidens welke bepaling de Vlaamse regering bij gemotiveerd besluit het door de provinciegouverneur geschorste besluit, waarbij het OCMW de

wet schendt of het algemeen belang schaadt, kan vernietigen binnen een termijn van vijftig dagen ingaande de dag na het inkomen van het rechtvaardigingsbesluit.

Zij betoogt dat de Vlaamse regering krachtens deze wetsbepaling haar vernietigingsbevoegdheid slechts kan uitoefenen in het geval van een schending van de wet of een miskenning van het algemeen belang, dat in het bestreden besluit niet wordt aangegeven dat de vernietigde besluiten de wet zouden schenden of het algemeen belang zouden schaden, noch hoe ze dat zouden doen, dat in het bestreden besluit enkel melding wordt gemaakt van een schending van de ministeriële richtlijnen betreffende de gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen, eensdeels, en een niet-naleving van de eigen statuten, anderdeels, dat de voormelde richtlijnen geen bindende rechtsnormen zijn, doch slechts aanwijzingen en verduidelijkingen bevatten aangaande de gesloten sectorale akkoorden, dat zij niet kunnen worden gelijkgeschakeld met de wet, noch met het algemeen belang.

In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij de schending aan van de formele motiveringsplicht. Zij laat gelden dat in het bestreden besluit niet wordt uiteengezet waarom de wet is geschonden of het algemeen belang is geschaad, dat de motivering van een toezichtsbesluit niet kan worden beperkt tot een loutere verwijzing naar een of andere omzendbrief, dat de uitoefening van het administratief toezicht steeds een beoordeling *in concreto* vergt.

De verwerende partij antwoordt dat de ministeriële omzendbrieven betreffende de gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen méér zijn dan alleen maar een interpretatie of indicatie van hetgeen in de sectorale akkoorden is vastgelegd, dat de auteur ervan de bedoeling heeft gehad een geheel van regels vast te stellen die bindend zijn voor de bestemmingen, dat de verzoekende partij dan ook respect diende op te brengen voor de ministeriële richtlijnen die voor haar als rechtsnorm gelden. Voorts laat zij gelden dat de statuten van de verzoekende partij werden gewijzigd bij notariële akte van 25 juni 2001, terwijl de vernietigde besluiten werden genomen op 26 maart 2001 en dus dateren van vóór deze wijziging. Wat de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht betreft, is zij van mening dat het bestreden besluit duidelijk en grondig gemotiveerd is.

De verzoekende partij repliceert in de memorie van wederantwoord dat de verwerende partij zelf toegeeft dat het bestreden besluit niet steunde op een schending van de wet of een miskennis van het algemeen belang, doch enkel op de niet-naleving van ministeriële omzendbrieven, dat zij voorzover die omzendbrieven niet interpretatief, doch verordenend zouden zijn, zoals de verwerende partij betoogt, de exceptie van onwettigheid opwerpt, vermits dan niet is voldaan aan alle voorwaarden die dienen vervuld te zijn opdat een verordenende omzendbrief rechtskracht zou hebben, dat zeker geen advies is gevraagd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, dat voorts de auteur van de omzendbrieven op het ogenblik dat ze werden uitgevaardigd, niet bevoegd was om over de desbetreffende aangelegenheid rechtsregels tot stand te brengen.

In de laatste memorie wijzigt verwerende partij haar verweer. Volgens haar hebben de omzendbrieven niet louter een verordenend karakter doch vormen zij begeleidende maatregelen voor de implementering van de sectorale en dwingende akkoorden. Zij “kan alleen maar vaststellen” dat de omzendbrief “inderdaad slechts richtlijnen zijn” en dat zij “dan ook een veruitwendiging is van het algemeen belang”. De bij het bestreden besluit vernietigde besluiten schenden dan ook het algemeen belang, dat wordt verwoord in de ministeriële richtlijnen.

3. Het bestreden besluit vernietigt elf besluiten van de algemene vergadering van het Ziekenhuis Oost-Limburg tot wijziging van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel, het administratief reglement voor het contractueel personeel en het geldelijk statuut. Voor negen van die besluiten is de vernietiging uitsluitend gesteund op de niet-naleving van de omzendbrieven waarmee de Vlaamse minister die de binnenlandse aangelegenheden, alsook het administratief toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn onder zijn bevoegdheid heeft, de zogenaamde gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen heeft uitgevaardigd. Het betreft omzendbrief BA. 93/07 van 14 juli 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin betreffende algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen, door latere omzendbrieven nog verduidelijkt, maar ook gewijzigd en aangevuld naar aanleiding van nieuw tot stand gekomen sectorale akkoorden.

Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt onmiskenbaar dat de minister deze krachtlijnen dwingend opvat en toepast, vermits hij aan het blote feit van de niet-naleving ervan de vernietiging van de desbetreffende besluiten verbindt. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord overigens zelf dat de omzendbrieven waarmee die krachtlijnen zijn uitgevaardigd, dwingende rechtsnormen bevatten.

In het arrest nr. 124.147, Delsard, van 13 oktober 2003 heeft ook de Raad van State reeds aangenomen dat de omzendbrief 93/07 van 14 juli 1993 waarmee de voormelde krachtlijnen zijn uitgevaardigd zich aandient als een verordenende omzendbrief waarmee de Vlaamse ministers die welzijn en binnenlandse aangelegenheden onder hun bevoegdheden hebben, het beleid dat door de lokale besturen wordt gevoerd met betrekking tot het statuut van hun personeel, op een dwingende wijze sturen. De Raad heeft vervolgens overwogen dat “een dwingende regeling, die niet tot stand is gekomen en uitgevaardigd overeenkomstig de ter zake geldende wetten en decreten, als daar zijn, op het eerste gezicht, machtiging door de wet of het decreet, collegiale beraadslaging in de Vlaamse regering, advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, door de rechter buiten toepassing moet worden gelaten overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet”. De Raad van State blijft te dezen bij dat oordeel.

De omzendbrief 96/07 van 2 augustus 1996 bevat enige verduidelijkingen en aanvullingen van de oorspronkelijke krachtlijnen, omdat “is gebleken dat sommige overheden geen eenduidige betekenis gaven aan bepaalde onderdelen van de omzendbrief van 14 juli 1993”. De provinciegouverneurs worden luidens deze omzendbrief “in elk geval verzocht de gemeenteraads- en provincieraadsbesluiten die afwijken van onderhavige omzendbrief in hun uitvoering te schorsen teneinde de uniformiteit in het statuut van het personeel in de lokale besturen te kunnen aanhouden”. Zij deelt in het verordenend karakter van de omzendbrief van 14 juli 1993 en moet om dezelfde redenen buiten toepassing blijven.

Verzoekende partij werpt dan ook terecht de exceptie van onwettigheid op.

Een schending van de krachtlijnen kan, aangezien deze op een onwettige wijze tot stand zijn gekomen en uitgevaardigd, door de toezichthoudende overheid niet rechtmatig als een schending van de wet in aanmerking worden genomen.

Mogelijk kan een besluit van een lokaal bestuur dat strijdig is met de krachtlijnen als een schending van het algemeen belang worden gezien, maar dat zal dan *in concreto* in het toezichtsbesluit duidelijk moeten worden gemaakt, rekening houdend met het gegeven dat de lokale besturen krachtens de vigerende wetgeving en reglementering over een ruime autonomie inzake het te voeren personeelsbeleid beschikken. Zelfs aangenomen dat een sectoraal akkoord bij de uitoefening van het bestuurlijk toezicht als een richtlijn mag worden gehanteerd, ontslaat dit de toezichthoudende overheid er niet van om in elk afzonderlijk geval *in concreto* de toepassing ervan na te gaan en zich ervan te vergewissen of er geen motieven bestaan die alsnog een afwijking van dergelijk akkoord kunnen rechtvaardigen.

In de voorliggende zaak wordt in het bestreden besluit niet in het minst uiteengezet dat de schending van de krachtlijnen als een miskennis van het algemeen belang moet worden aangemerkt, laat staan dat van de vereiste *in concreto*-afweging sprake is.

Doordat de verwerende partij tot de vernietiging van negen van de elf besluiten van de algemene vergadering van het Ziekenhuis Oost-Limburg besluit op grond van de enkele overweging dat de gemeenschappelijke krachtlijnen niet werden gerespecteerd, overschrijdt zij de toezichtsbevoegdheid die haar door artikel 112, § 3, van de OCMW-wet is toegekend en schendt zij de formele motiveringsplicht.

4. Het eerste middel is in zoverre gegrond en dient te leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit voorzover daarbij de bedoelde negen besluiten a) tot h) en k) van de algemene vergadering van het Ziekenhuis Oost-Limburg worden vernietigd.

Het tweede middel

5. In een tweede onderdeel van het *tweede middel* voert de verzoekende partij de schending aan van de materiële motiveringsplicht. Zij laat gelden dat elke beslissing gesteund moet zijn op motieven die in feite en in rechte aanvaardbaar zijn. Volgens haar zijn de motieven van het bestreden besluit die verwijzen naar de niet-naleving van de statuten van de vereniging, maar daarbij voorbijgaan aan de wijzigingen die aan de statuten werden aangebracht tijdens dezelfde zitting als tijdens welke de vernietigde besluiten werden genomen, geen dergelijke aanvaardbare motieven. Zij betoogt dat op 26 maart 2001 de algemene vergadering niet alleen de door de minister vernietigde besluiten heeft genomen, maar tevens de statuten van de vereniging heeft gewijzigd; dat door een wijziging van de artikelen 12, § 3, en 29, § 1, van de statuten het sedertdien tot de bevoegdheid van de raad van beheer behoort om het personeelsstatuut, het geldelijk statuut en de personeelsformatie vast te stellen.

De verwerende partij antwoordt dat de statutenwijziging waarvan door de verzoekende partij melding wordt gemaakt, pas op 25 juni 2001 bij authentieke akte voor de notaris werd verleden.

De verzoekende partij repliceert dat de statuten reeds op 26 maart 2001 waren gewijzigd en dat de desbetreffende wijzigingen vanaf dat ogenblik intern konden worden toegepast.

De verwerende partij dupliceert dat de statutenwijziging geenszins tegenstelbaar is aan haar, zolang zij niet in een authentieke akte is opgenomen.

6. Luidens artikel 120, tweede lid, van de OCMW-wet moeten de statuten van de vereniging in een authentieke akte worden vastgesteld. Derhalve moet ook elke wijziging van de statuten in een authentieke akte worden vastgesteld.

Op 25 juni 2001 heeft de algemene vergadering van het Ziekenhuis Oost-Limburg de wijzigingen bekrachtigd die ze op 26 maart 2001 aan het statuut van de vereniging had aangebracht, maar die toentertijd niet in een authentieke akte waren vastgesteld. Het bekrachtigingsbesluit is in een authentieke notariële akte opgenomen.

Zeker vanaf die datum was de alsdan in een authentieke vorm gestelde statutenwijziging, met inbegrip van de bevoegdheidsdelegatie aan de raad van beheer, dan ook aan verwerende partij tegenstelbaar. Bovendien blijkt niet dat verwerende partij met toepassing van artikel 122 van de OCMW-wet haar goedkeuring aan de bedoelde wijzigingen van de statuten zou hebben onthouden.

Het motief van het op 28 augustus 2001 genomen ministerieel besluit dat de wijzigingen, aangebracht aan het geldelijk statuut en aan het dossier functiebeschrijvingen met betrekking tot het barema van de algemeen directeur, strijdig zijn met de eigen statuten van de vereniging, is dan ook niet deugdelijk. Daargelaten of het wel juist is dat de oorspronkelijke bepaling van artikel 12, § 3, van de statuten eraan in de weg stond dat de algemene vergadering de bepaling van de weddeschaal van algemeen directeur aan de raad van beheer opdroeg, gaat het door de minister aangewende vernietigingsmotief hoe dan ook voorbij aan de wijzigingen van de statuten die op 26 maart 2001 door de algemene vergadering werden goedgekeurd en op 25 juni 2001 in een authentieke akte werden bekrachtigd.

7. Het tweede onderdeel van het tweede middel is gegrond en dient te leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit voorzover daarbij de bedoelde twee besluiten i) en j) van de algemene vergadering van het Ziekenhuis Oost-Limburg worden vernietigd.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VAN STATE:

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 28 augustus 2001 van de Vlaamse minister van binnenlandse aangelegenheden, ambtenarenzaken en buitenlands beleid, waarbij de besluiten worden vernietigd die op 26 maart 2001 door de algemene vergadering van de autonome verzorgingsinstelling Ziekenhuis Oost-Limburg zijn genomen tot aanpassing van het administratief statuut voor het vast en op proef benoemd personeel, het administratief reglement voor het contractueel personeel en het geldelijk statuut.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tweeëntwintig maart 2007, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.