

Rolnummer : 20
Arrest nr. 28 van 28 oktober 1986

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Raad van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, ingesteld door de Ministerraad op 9 mei 1985.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit :

de heren voorzitters J. DELVA en E. GUTT,
Mevrouw en de heren rechters I. PETRY, L. DE GREVE, L.P. SUETENS, K. BLANCKAERT
en J. SAROT,
en bijgestaan door de heer griffier L. POTOMS,

onder voorzitterschap van de heer J. DELVA,

wijst, na beraad, het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN HET BEROEP

Bij verzoekschrift van 8 mei 1985, bij ter post aangetekende brief op 9 mei 1985 aan het Hof verzonden, vraagt de Ministerraad het decreet van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling geheel of gedeeltelijk, inzonderheid wat de artikelen 3, §§ 1 en 2, 11 en 25 betreft, te vernietigen.

II. RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 10 mei 1985 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen overeenkomstig de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de Wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bericht voorgeschreven bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 mei 1985.

De bij de artikelen 59, § 2, en 113 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven kennisgevingen zijn gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 30 mei 1985 en aan de geadresseerden bezorgd op 31 mei en 3 juni 1985 blijkens de datum van het postmerk op de berichten van ontvangst.

De Vlaamse Executieve heeft op 28 juni 1985 een memorie ingediend.

De Executieve van het Waalse Gewest heeft een memorie ingediend op 2 juli 1985, buiten de door artikel 69 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven termijn.

De termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen is door het Hof verlengd tot 9 mei 1986 bij beschikking van 9 januari 1986 en tot 9 november 1986 bij beschikking van 6 mei 1986.

Bij beschikking van 25 maart 1986 heeft het Hof de overlegging van de hierna vermelde stukken gevraagd :

a) aan de Eerste Minister :

1. de beraadslaging van de Ministerraad van 22 juni 1984 betreffende de interpretatie van de artikelen 13, § 3 en § 6, van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980 (cfr. antwoord van de Minister van Economische Zaken gegeven op 4 juli 1985 op een vraag van Senator VAN IN, Senaat, Parl. Hand., 4 juli 1985, p. 3321 en 3322);
2. de beraadslagingen van het Overlegcomité Regering-Executieven betreffende de herstructurering van de R.V.A.;
3. de beraadslagingen van het Overlegcomité Regering-Executieven betreffende de regionalisering van het tewerkstellingsbeleid;
4. het protocol tussen de Nationale Regering en de Executieven tot stimulering van bepaalde acties van het opsloringsprogramma inzake werkloosheid (niet gepubliceerd).

b) aan de Voorzitter van de Vlaamse Executieve :

1. het ontwerp-besluit van de Vlaamse Executieve "tot oprichting van een Vlaams Beheerscomité bij de R.V.A.", onderworpen aan het advies van de Raad van State op 30 juli 1982 (cfr. verklaring van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, Vlaamse Raad, Handelingen, 1983-84, 243/2, p. 3, B, sub. 1);
2. het advies van de Raad van State van 29 september 1982 betreffende dit ontwerp-besluit;
3. de beraadslaging van VESOC van 17 december 1982 betreffende een ontwerp van decreet houdende oprichting van een Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (cfr. Vlaamse Raad, 1983-84, 243/2, p. 3, B, sub. 2).

Van voormelde beschikking werd aan de partijen en hun advocaten kennis gegeven bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 27 maart 1986.

De gevraagde stukken werden aan het Hof overgezonden op 1 april 1986 door de Voorzitter van de Vlaamse Executieve en op 10 april 1986 door de Eerste Minister.

Bij beschikking van 16 april 1986 heeft het Hof beslist dat de zaak in staat is en heeft het de dag van de terechtzitting bepaald op dinsdag 6 mei 1986.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en de advocaten van de partijen zijn van de datum van de terechtzitting in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 17 april 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 18 en 21 april 1986 blijkens de datum van het postmerk op de berichten van ontvangst.

De Executieve van het Waalse Gewest en de Ministerraad hebben elkeen ter griffie van het Hof een conclusie neergelegd, de eerste op 23 april 1986, de tweede op 5 mei 1986.

Ter terechtzitting van 6 mei 1986 :

- zijn verschenen :

Mr. J.J. VISEUR, advocaat bij de balie te Charleroi, en Mr. C. WALGRAVE, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

Mr. V. THIRY, advocaat bij de balie te Luik, voor de Executieve van het Waalse Gewest, Kunstlaan 19 h, 1040 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers de heren L. DE GREVE en J. SAROT, verslag uitgebracht;

- heeft Mr. WALGRAVE verklaard dat de Ministerraad zijn schriftelijke conclusie, neergelegd op 5 mei 1986, terugtrekt;

- zijn Mr. WALGRAVE, Mr. VAN ORSHOVEN en Mr. THIRY gehoord in hun pleidooien;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

Over het bestreden decreet :

1. De Vlaamse Raad heeft het bestreden decreet aangenomen op 20 maart 1984. Het werd eveneens op 20 maart 1984 bekrachtigd en afgekondigd. Het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 mei 1984.

2. Het bestreden decreet regelt, blijkens artikel 1, een aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

2.1. Artikel 2 bepaalt dat er een Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling wordt opgericht. De Dienst is een publiekrechtelijk lichaam, bekleed met rechtspersoonlijkheid.

2.2. Artikel 3 somt een aantal bepalingen op van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut die het van overeenkomstige toepassing verklaart op de Dienst "zoals ze van kracht zijn op de datum van inwerkingtreding van dit decreet".

2.3. Artikel 4 bevat de taken die aan de Dienst worden toegewezen. Deze taken zijn :

1. de aanwerving en de plaatsing van werknemers bevorderen en organiseren;
2. tegemoet komen in de lonen van onvrijwillig werklozen van gevorderde leeftijd;
3. tegemoet komen in de uitgaven inherent aan de werving van nieuw personeel met het oog op de oprichting, uitbreiding of overschakeling van ondernemingen;
4. tegemoet komen in de lonen van werknemers die door de overschakeling van hun onderneming zijn getroffen;
5. tegemoet komen in de kosten van de nieuwe installatie van werkloze werknemers;
6. uitzendkrachten in dienst nemen en ze ter beschikking stellen van gebruikers.

2.4. Hoofdstuk III van het decreet bevat bepalingen met betrekking tot het beheer van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling. Hierin komen bepalingen voor in verband met het beheerscomité (artikel 5 tot 10), het dagelijks beheer (artikel 11 tot 13), de bevoegdheden van het beheerscomité (artikel 14 tot 18), de werkwijze (artikel 19 tot 22).

2.5. De artikelen 23 tot 28 bevatten een aantal slotbepalingen o.a. in verband met de inwerkingtreding van het decreet.

Artikel 27 luidt : "Na de afschaffing door het Rijk in hoofde van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van de taken bedoeld in artikel 4 van dit decreet, worden het hiermee overeenstemmend patrimonium, personeel en rechten en verplichtingen toegewezen aan de Dienst".

Artikel 28 luidt : "de bepalingen van dit decreet treden in werking de dag waarop de afschaffing zoals bepaald bij artikel 27 in werking treedt".

Bij decreet van 30 mei 1985 werd aan artikel 28 van het decreet van 20 maart 1984 een tweede lid toegevoegd luidend als volgt : "in afwijking van het eerste lid treedt hoofdstuk III - Het Beheer - van dit decreet in werking op de dag bepaald door de Vlaamse Executieve".

Bij besluit van 12 juni 1985 heeft de Vlaamse Executieve bepaald dat hoofdstuk III in werking treedt op 15 juni 1985.

Daaruit vloeit voort dat de artikelen 5 tot en met 22 van het decreet van 20 maart 1984 op 15 juni 1985 in werking zijn getreden en dat de artikelen 1 tot 4 en 23 tot 28 nog niet in werking zijn.

3. Partijen in het geding zijn de Ministerraad, die het beroep heeft ingesteld, de Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve die respectievelijk een memorie en een conclusie hebben ingediend.

IV. ONDERZOEK DER MIDDELEN

a) Ten aanzien van het eerste middel

4.A.1. De Ministerraad voert in het eerste middel de schending aan van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4.A.1.a. In een eerste onderdeel stelt de Ministerraad dat het bestreden decreet "zoals meer in het bijzonder blijkt uit zijn artikel 3, § 1, het toepassingsgebied beperkt van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, terwijl artikel 13, § 3, van de bijzondere wet stelt dat de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van overeenkomstige toepassing zijn op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of het Gewest; dat met het decreet van 20 maart 1984 de oprichting van een dergelijke instelling van openbaar nut wordt beoogd en dat bijgevolg de wet van 16 maart 1954 ten volle van toepassing is op die instelling van openbaar nut zijnde de "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling".

Het decreet is volgens de Ministerraad eveneens strijdig met artikel 13, § 3, van de bijzondere wet doordat het afwijkt van het advies van de Raad van State van 23 november 1983.

Daarin was de Raad van mening dat de Gemeenschappen en de Gewesten op het punt van de principiële toepasselijkheid van de wet van 16 maart 1954 geen keuze hebben.

Slechts in het uiterste geval waarin zou zijn aangetoond dat voor een bepaalde op te richten instelling geen van de in de wet van 16 maart 1954 voorziene vormen voor toepassing in aanmerking komt, zou in redelijkheid moeten worden aangenomen dat de Gemeenschap of het Gewest voor die instelling een eigen regeling van budgettaire en administratieve controle kan uitwerken, aldus de Raad van State. Een formele opsomming in een decreet van de bepalingen van de wet van 1954 noemt de Raad van State in dit advies "overbodig en zelfs onwettig".

4.A.1.b. In het tweede onderdeel van het eerste middel voert de Ministerraad een bijkomende schending van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet aan, doordat het decreet nalaat de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling onder te brengen in één van de categorieën (A, B of C) voorzien in de wet van 16 maart 1954. Het decreet wil aldus de toepassing van deze wet verhinderen en dit druist in tegen de wil van de bijzondere wetgever om alle basiswetten te behouden op het vlak van de controle op sommige instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

4.A.2.a. De Vlaamse Executieve betoogt in hoofdorde dat het eerste middel in zijn beide onderdelen om verscheidene redenen niet-ontvankelijk is.

4.A.2.a.1. Volgens de Executieve is de rechtsmacht van het Arbitragehof in het kader van een beroep tot vernietiging beperkt tot gevallen van schending - materieel of territoriaal - van bevoegdheidsverdelende regels tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten op wetgevend vlak. Van de bepaling waarvan de Ministerraad de schending aanvoert kan bezwaarlijk worden gezegd dat ze een wetgevende bevoegdheid exclusief aan de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten toewijst. Deze bepaling is dan ook geen bevoegdheidsverdelende regel in de zin van artikel 1, § 1, van de organieke wet, aldus de Executieve.

Ter ondersteuning van een beroep tot vernietiging moet worden aangetoond dat de bestreden norm of het bestreden gedeelte van de norm genomen is door een andere wetgever dan die welke door of krachtens de Grondwet is aangewezen.

Ten deze beweert de Ministerraad niet dat de Vlaamse Raad onbevoegd was om het bestreden decreet of sommige bepalingen daarvan aan te nemen en houdt hij hoegenaamd niet voor dat zulks tot de exclusieve bevoegdheid van een andere wetgever zou behoren. Zulke bewering zou volgens de Executieve trouwens in strijd komen zowel met artikel 9 van de bijzondere wet naar luid waarvan het decreet de oprichting en de organisatie van instellingen en ondernemingen regelt binnen de perken van de bevoegdheden toegekend aan de Gemeenschappen en de Gewesten als met artikel 6, § 1, IX, 1°, van die wet op grond waarvan de Gewesten onmiskenbaar bevoegd zijn inzake arbeidsbemiddeling.

Het middel berust enkel op een beweerde nalatigheid van de Raad of m.a.w. een onvolledigheid van de regeling. De Ministerraad toont niet aan dat de aangeklaagde machtsoverschrijding een bevoegdheidsoverschrijding is in de zin van artikel 1, § 1, van de organieke wet van 28 juni 1983.

4.A.2.a.2. Een andere reden van niet-ontvankelijkheid van het eerste middel is volgens de Vlaamse Executieve dat de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Raad m.b.t. de toepasselijkheid van de wet van 16 maart 1954 discretionair van aard is.

Zelfs indien het oordeel van de Raad kennelijk onredelijk was, heeft dit geen uitstaans met de schending van de regels bedoeld in artikel 1, § 1, van de organieke wet van 28 juni 1983.

4.A.2.a.3. Vervolgens wijst de Executieve erop dat "het afwijken van het advies van de Raad van State" zoals in het middel wordt gezegd, bezwaarlijk als een onwettigheid, laat staan als de schending van een bevoegdheidsregel kan worden beschouwd.

4.A.2.a.4. Tenslotte is het middel volgens de Executieve ook niet-ontvankelijk omdat het aan het bestreden decreet een draagwijdte geeft die het niet heeft. Met name houdt het decreet geen inkrimping of beperking in van het toepassingsgebied van de wet van 16 maart 1954.

4.A.2.b. De Vlaamse Executieve oordeelt subsidiair dat het middel in zijn twee onderdelen om verscheidene redenen ongegrond is.

4.A.2.b.1. Ten eerste heeft artikel 13, § 3, van de bijzondere wet slechts voor gevolg dat de wet van 16 maart 1954 van toepassing is indien de Raden, die op grond van artikel 9 van de bijzondere wet instellingen kunnen oprichten en hun organisatie regelen, dit zo beslissen of althans daarover niets anders beslissen.

De Raad heeft op dit punt een discretionaire beoordelingsmacht en is niet gebonden door enige verplichting.

4.A.2.b.2. Doch, zelfs indien de wet van 16 maart 1954 krachtens artikel 13, § 3, van de bijzondere wet op alle instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten van toepassing zou zijn, dan nog is deze bepaling niet geschonden, vermits artikel 3, § 1, van het decreet de genoemde wet van toepassing verklaart op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

Het middel mist om die redenen feitelijke grondslag.

Weliswaar wordt de wet niet in haar geheel van toepassing verklaard, aldus de Executieve, maar dit kan ook bezwaarlijk, vermits de wet van 16 maart 1954 in drie verschillende categorieën van instellingen voorziet.

Aangezien de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, volgens de Executieve, onmiskenbaar een

instelling van categorie B is in de zin van de genoemde wet, volstond het de bepalingen van de wet van 1954 met betrekking tot deze categorie van toepassing te verklaren.

De niet-toepasselijke bepalingen hebben uitsluitend betrekking op de andere categorieën of houden geen regels in.

Het systeem van de opsomming is volgens de Executieve aangewezen omdat het voor gevolg heeft dat eventuele toekomstige wijzigingen van de wet van 1954 niet zonder meer op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling van toepassing zullen zijn, doch slechts indien de Vlaamse Raad dit beslist. En dit is volgens de Executieve vanzelfsprekend omdat de decretale macht niet ondergeschikt mag worden gemaakt aan de nationale wetgevende macht.

Overigens, zolang een dergelijke wijziging niet plaatsvindt kan er alleszins geen sprake zijn van enige schending van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet.

4.A.2.b.3. Tenslotte meent de Executieve dat ook het tweede onderdeel van het eerste middel, waarbij het bestreden decreet een verzuim wordt verweten door niet gepreciseerd te hebben tot welke categorie van instellingen van openbaar nut de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling behoort, moet worden verworpen.

Er bestaat geen grondwettelijk of wettelijk voorschrift dat de Raden verplicht te preciseren dat de instellingen die ze oprichten behoren tot categorie A, B of C van de wet van 16 maart 1954.

Bovendien is de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling onmiskenbaar een instelling van categorie B, dit volgt én uit zijn kenmerken én uit de van toepassing verklaarde bepalingen.

4.A.3.a. De Executieve van het Waalse Gewest betwist in hoofdorde eveneens de ontvankelijkheid van het eerste middel.

De Ministerraad verwijt de Vlaamse Raad enkel een onvolledige regeling te hebben getroffen en toont niet aan dat de bepalingen van het bestreden decreet uitsluitend onder de bevoegdheid van de nationale wetgever vallen.

Verder meent de Executieve dat artikel 13, § 3, van de bijzondere wet geen bevoegdheidsverdelende regel is in de zin van artikel 1, § 1, van de organieke wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof, doordat de Staat in die bepaling geen enkele specifieke wetgevende bevoegdheid krijgt toegewezen.

4.A.3.b. Subsidiair meent de Executieve dat het middel ongegrond is.

4.A.3.b.1. De stelling van de Ministerraad dat de Gemeenschappen en Gewesten verplicht zijn de door hen opgerichte instellingen van openbaar nut in te delen bij één van de in de wet van 16 maart 1954 bedoelde categorieën, is niet verenigbaar met de algemene bepaling van artikel 9 van de bijzondere wet dat de decreetgevers toelaat instellingen van openbaar nut op te richten en hun organisatie - inclusief hun controle - te regelen.

Deze verplichting volgt ook niet uit artikel 13 van de bijzondere wet.

4.A.3.b.2. Volgens de Executieve is artikel 13, § 3, van de bijzondere wet slechts verenigbaar met het beginsel van de autonomie van de Gewesten indien men aanneemt dat de gewestelijke wetgever net zoals de nationale wetgever gemachtigd is die instellingen niet onder te brengen in één van de categorieën bedoeld in de wet van 16 maart 1954 en ze te onderwerpen aan de door hem geschikt geachte controleregels.

De decreetgever hoeft zijn beslissingen dienaangaande niet te verantwoorden.

4.A.3.b.3. Tenslotte wijst de Executieve erop dat het decreet nagenoeg alle in de wet van 16 maart 1954 bedoelde controleregels op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling van toepassing heeft verklaard.

4.A.4.a. De Ministerraad, in zijn conclusies, stelt met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel dat de wet van 16 maart 1954 en haar eventuele wijzigingen behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever, zodat de Staat hier een residuaire bevoegdheid werd toegewezen. In dat opzicht verleent artikel 13, § 3, van de bijzondere wet een bevoegdheid.

4.A.4.b. Ten gronde herhaalt de Ministerraad met betrekking tot het eerste middel de argumentatie vervat in het verzoekschrift.

4.B.1. Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

Luidens artikel 1, § 1, van de organieke wet van 28 juni 1983 "(doet) het Arbitragehof (...), bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen (...) strekkende tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet of een decreet wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten".

De regel waarvan de Ministerraad de schending aanvoert, is artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

Om de bevoegdheid van het Hof te bepalen, moet uitspraak worden gedaan over de vraag of artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 al dan niet een regel is die krachtens de Grondwet is vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt : "De bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zijn van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten".

Artikel 13, § 3, maakt deel uit van Titel II van de bijzondere wet, getiteld "De bevoegdheden". De diverse bepalingen van die titel vormen een geheel en mogen dus niet afzonderlijk worden gelezen met abstractie van de verbanden die bestaan tussen die bepalingen onderling en tussen die bepalingen en het algemeen doel ervan.

Nadat met de artikelen 4, 5, 6 en 7 materiële bevoegdheden werden toegekend, heeft de bijzondere wetgever in de daarop volgende artikelen van Titel II hoofdzakelijk de middelen behandeld waarmee de daadwerkelijke uitoefening van de vermelde materiële bevoegdheden gerealiseerd kan worden.

Onder die bepalingen zijn er sommige eveneens rechtstreeks bevoegdheidstoewijzend, andere daarentegen strekken ertoe het gebruik dat door de decretale wetgever van deze laatste kan worden gemaakt, te beperken of te moduleren.

Al deze regels dienen te worden beschouwd als regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen.

Bijgevolg is artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, in de zin van artikel 1 van de organieke wet van 28 juni 1983, een krachtens de Grondwet vastgestelde regel voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

4.B.2. Ten gronde

Eerste onderdeel

4.B.2.a. Artikel 2, van het bestreden decreet bepaalt : "Er wordt een Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling opgericht, hierna te noemen de Dienst. De Dienst is een publiekrechtelijk lichaam, bekleed met rechtspersoonlijkheid".

Artikel 3, § 1, duidt enerzijds de organen van het Gewest aan die belast zijn met de uitoefening van de bevoegdheidstoewijzing conform artikel 13, § 5, van de bijzondere wet, en somt anderzijds een reeks bepalingen uit de wet van 16 maart 1954 op die van toepassing zijn op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, met name :

"artikel 2, eerste, derde en vierde lid; artikel 3, § 2, § 3, § 4 en § 5; artikel 4; artikel 5; artikel 6, § 1, § 2, § 4, eerste en derde lid, § 5 en § 6; artikel 6bis, § 1; artikel 7, eerste en laatste lid; artikel 9; artikel 10, § 1, § 2, § 4 en § 5; artikelen 11 en 12; artikel 13, § 1, § 2 en § 3; artikelen 14, 15 en 22; artikel 23, eerste en tweede lid".

4.B.2.b. Op het tijdstip waarop het decreet is bekendgemaakt voorzag de wet van 16 maart 1954 in drie (thans vier) verschillende categorieën van instellingen van openbaar nut (A, B, C), waarop verschillende controleregels van toepassing zijn.

Artikel 3, § 1, van het decreet van 20 maart 1984 heeft op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling alle bepalingen van voormelde wet van toepassing gemaakt die toentertijd van toepassing waren op de instellingen van categorie B en die op de opgerichte instelling konden betrekking hebben.

Vandaar dat de decreetgever de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling opgevat heeft als een instelling behorend tot categorie B, waarin de wet van 16 maart 1954, alvorens door het besluit nr. 431 van 5 augustus 1986 te zijn gewijzigd, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening onderbracht.

Die opvatting vindt bevestiging in de voorbereiding van het decreet.

De decreetgever heeft derhalve artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de wet van 16 maart 1954 op de onder het Gewest ressorterende instellingen van openbaar nut toepasselijk maakt, niet geschonden.

4.B.2.c. Artikel 3, § 1, van het bestreden decreet maakt de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 die het opsomt op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling van toepassing "zoals ze van kracht zijn op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet".

Die zinsnede vergt een afzonderlijk onderzoek door het Hof.

Artikel 13, § 3, van de bijzondere wet stelt een beperking in op de autonomie van de decreetgever en moet dan ook restrictief worden geïnterpreteerd.

Toch blijkt uit de economie van artikel 13, in zijn geheel beschouwd, dat de bijzondere wetgever de financiële, budgettaire en administratieve controletechnieken die gelden voor de op het nationale vlak bestaande instellingen van openbaar nut op gelijkvormige wijze heeft willen toepasselijk maken op de door hem beoogde organismen.

Het in het artikel 13, § 3, van de bijzondere wet opgenomen beginsel van de gelijkvormigheid houdt noodzakelijkerwijze in dat de decreetgever de toepassing van eventuele latere wijzigingen van het in de wet van 16 maart 1954 vervatte controlesysteem niet mag verhinderen.

Hierbij mag evenwel niet uit het oog verloren worden dat de uitoefening van de controle op de instellingen van openbaar nut die van de Gewesten en Gemeenschappen afhangen door artikel 13, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitdrukkelijk aan de organen van die Gewesten en Gemeenschappen is toevertrouwd. Elke aanpassing of wijziging van controletechnieken die tot voorwerp of tot gevolg zou hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de eerder vermelde bevoegdheidstoewijzing zou op rechtsgeldige wijze slechts door de bijzondere wetgever kunnen worden aangenomen.

4.B.2.d. De bepaling van artikel 3, § 1, van het bestreden decreet "zoals ze van kracht zijn op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet" heeft voor gevolg dat eventuele latere wijzigingen, door de nationale wetgever, van de in de wet van 16 maart 1954 opgenomen controletechnieken - binnen de door de bijzondere wetgever aan de Gemeenschappen en Gewesten uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden - niet van rechtswege van toepassing zouden zijn op de Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling.

De bepaling van artikel 3, § 1, van het bestreden decreet "zoals ze van kracht zijn op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet" schendt dan ook de bepaling van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet.

In zijn eerste onderdeel is het eerste middel slechts binnen die perken gegrond; voor het overige is het niet gegrond.

Tweede onderdeel

4.B.3.a. In het tweede onderdeel van het eerste middel voert de Ministerraad een bijkomende schending aan van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet, doordat het decreet nalaat de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling onder te brengen in een van de categorieën van de wet van 16 maart 1954, en aldus de toepassing van deze wet verhindert.

4.B.3.b. Zoals blijkt uit de voorafgaande overwegingen heeft de decreetgever de genoemde instelling in categorie B van de wet van 16 maart 1954 willen onderbrengen.

Het tweede onderdeel van het eerste middel mist grondslag.

b) Ten aanzien van het tweede middel

5.A.1. De Ministerraad voert in het tweede middel de schending aan van artikel 13, § 6, van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Volgens de Ministerraad bevat het decreet statutaire bepalingen (art. 3, § 2, art. 11 en art. 25) waarvoor het akkoord van de Nationale Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort niet werd gevraagd, "terwijl artikel 13, § 6, van de bijzondere wet bepaalt dat, met uitzondering van de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, de bevoegdheden die door de hierboven reeds vermelde wet van 16 maart 1954 worden toegekend aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, worden uitgeoefend door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest; dat, waar het decreet zwijgt over enig akkoord van de Nationale Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, het bijgevolg genomen werd in strijd met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet".

5.A.2.a. De Vlaamse Executieve meent in hoofdorde dat het middel niet-ontvankelijk moet worden verklaard met toepassing van de exceptio obscuri libelle omdat het faalt in zijn formulering : geen wetsbepaling wordt aangewezen die de gewestraad verplicht het akkoord van een nationale minister te vragen bij het aannemen van statutaire bepalingen. Overigens bestaat zo'n bepaling ook niet, aldus de Executieve.

Met verwijzing naar de zaak die op de rol van het Hof is ingeschreven onder nummer 19, meent de Executieve het middel aldus te moeten begrijpen dat het decreet door de Ministerraad wordt aangevochten omdat het geen gewag maakt van het akkoord van de Minister bevoegd inzake Openbaar Ambt bij de vaststelling door de Vlaamse Executieve van het statuut en het kader van het personeel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

De Vlaamse Executieve maakt m.b.t. het tweede middel hetzelfde voorbehoud als t.a.v. het eerste middel, wat de rechtsmacht van het Arbitragehof betreft t.a.v. de beoordeling van artikel 13, § 6, van de bijzondere wet.

Eén element wordt daar nog aan toegevoegd. Indien men met enige goede wil uit het tweede middel toch een onbevoegdheid zou kunnen afleiden dan gaat het om de onbevoegdheid van de Vlaamse Executieve, d.i. op het vlak van de uitvoering.

Welnu, artikel 1, § 1, van de organieke wet van 28 juni 1983 draagt het Arbitragehof enkel de controle op van de bevoegdheidsverdeling tussen wetgevers en niet tussen administratieve overheden.

5.A.2.b. Subsidiair betoogt de Vlaamse Executieve dat het tweede middel niet gegrond is.

De akkoordvereiste waarvan sprake vloeit voort uit het samenlezen van artikel 13, § 3, § 5, en § 6, van de bijzondere wet en artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954, doch heeft slechts betrekking op de uitvoering en niet op de uitoefening van de decretale functie.

Overigens behoefde het decreet alleszins geen melding te maken van dit akkoord, indien dit akkoord, zoals de ministerraad voorhoudt, van rechtswege voortvloeit uit artikel 13 van de bijzondere wet.

Ook heeft het decreet de akkoordvereiste niet weggewerkt, want artikel 3, § 1, maakt uitdrukkelijk artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 - waarin de akkoordvereiste vervat is - van toepassing op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

De Executieve onderstreept daarbij nogmaals dat het decreet daartoe niet was gehouden, vermits het zelfs heel de wet van 16 maart 1954 buiten toepassing had kunnen laten.

Derhalve, zo stelt de Executieve, is geen van de door de Ministerraad vermelde bepalingen van het decreet in strijd met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet.

5.A.3.a. De Executieve van het Waalse Gewest besluit tot de niet-ontvankelijkheid van het tweede middel.

Artikel 13, § 3, en § 6, van de bijzondere wet zijn volgens de Executieve nauw met elkaar verbonden, zodat de niet-ontvankelijkheid van het eerste middel ook die van het tweede middel met zich brengt.

Bovendien heeft artikel 13, § 6, van de bijzondere wet enkel betrekking op de uitvoerende macht en regelt het op generlei wijze de wetgevende bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschap en het Gewest.

5.A.3.b. Het middel is evenmin gegrond, zegt de Executieve van het Waalse Gewest.

Artikel 13, § 6, bindt de Raden slechts indien een instelling uitdrukkelijk en zonder enig voorbehoud wordt ondergebracht in één van de categorieën voorzien in de wet van 16 maart 1954.

De Vlaamse Raad heeft echter het recht om sommige bepalingen van de genoemde wet, - bv. die inzake de tussenkomst van de Minister van het Openbaar Ambt bij het vaststellen van het administratief en geldelijk statuut van het personeel -, niet op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling van toepassing te verklaren.

5.A.4.a. De Ministerraad, in zijn conclusies, oordeelt dat artikel 13, § 6, van de bijzondere wet een bevoegdheidsregel is, zodat het tweede middel ontvankelijk is.

Een bepaling die de beslissing van een overheid afhankelijk stelt van het akkoord verleend door een andere overheid brengt een verdeling van de beslissingsbevoegdheid teweeg en moet beschouwd worden als een bevoegdheidsregel.

5.A.4.b. Ten gronde herneemt de Ministerraad het standpunt uiteengezet in het verzoekschrift. Wel wordt gespecificeerd dat de akkoordvereiste waarvan sprake is, wordt opgelegd door artikel 11 van de wet van 16 maart 1954.

5.B.1. Wat de ontvankelijkheid betreft

Volgens artikel 4 van de organieke wet van 28 juni 1983 moet het verzoekschrift dat bij het Arbitragehof in het kader van een beroep tot vernietiging wordt ingediend het onderwerp van het beroep vermelden en een uiteenzetting van de feiten en middelen bevatten.

De middelen voldoen aan het voorschrift van voormeld artikel 4 wanneer zij vermelden of te

verstaan geven welke de bevoegdheidsregel is die geschonden mocht zijn, welke de bepalingen zijn die deze regel mochten schenden en in welk opzicht diezelfde regel door de bedoelde bepalingen mocht zijn geschonden.

De Ministerraad voert aan dat de artikelen 3, § 2, 11 en 25 van het bestreden decreet genomen werden in strijd met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet doordat ze statutaire bepalingen bevatten waarvoor niet het akkoord werd gevraagd van de Nationale Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort.

Het middel blijkt aldus niet te zijn aangetast door de beweerde onduidelijkheid en voldoet derhalve aan de hierboven vermelde vereisten.

De door de Vlaamse Executieve ingeroepen exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

5.B.2. Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

Artikel 13, § 6, van de bijzondere wet is onlosmakelijk verbonden met artikel 13, § 3, van dezelfde wet. Beide bepalingen maken deel uit van Titel II van de bijzondere wet, getiteld "De bevoegdheden".

Zoals uiteengezet onder het eerste middel moeten al de regels neergelegd in deze titel beschouwd worden als regels die de onderscheiden bevoegdheid bepalen van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, en die bijgevolg tot de kennisneming van het Hof behoren.

De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

5.B.3. Ten gronde

5.B.3.a. Artikel 13, § 3, van de bijzondere wet maakt de wet van 16 maart 1954 van toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten inclusief haar artikel 11, § 1. dat bepaalt : "De Koning stelt (...) het statuut van het personeel der in art. 1 vermelde instellingen vast, op de voordracht van de minister of van de ministers, onder wie ze ressorteren en in overeenstemming met de Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft".

Artikel 13, § 6, van de bijzondere wet luidt : "Met uitzondering van de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, worden de bevoegdheden die door de hierboven vermelde wet van 16 maart 1954 worden toegekend aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, uitgeoefend door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest".

Uit de combinatie van de geciteerde bepalingen volgt dat het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut wordt vastgesteld door de executieve, die evenwel beslist in overeenstemming met de nationale minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort. De Executieve heeft bijgevolg het initiatiefrecht, doch behoeft het akkoord van de genoemde minister. De bijzondere wetgever heeft op die manier andermaal een harmonie willen nastreven tussen regels die de nationale en de regionale instellingen van openbaar nut beheersen.

Artikel 13, § 6, van de bijzondere wet legt echter enkel een verplichting op aan de Executieve, niet aan de decreetgever. Deze is noch door de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch door de wet

van 16 maart 1954 gehouden het akkoord van de nationale minister van het Openbaar Ambt te bekomen.

5.B.3.b. De decreetgever zou evenwel toch in strijd met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet handelen indien hij de toepassing van deze bepaling zou verhinderen of uithollen.

Ten deze maakt artikel 3, § 1, van het bestreden decreet artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 expliciet van toepassing op de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

De bepalingen van het aangevochten decreet - en met name de door de Ministerraad genoemde artikelen 3, § 2, 11 en 25 - zijn geenszins bepalingen waardoor de decreetgever zelf, geheel of gedeeltelijk, het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling vaststelt.

Immers :

- in artikel 3, § 2, van het decreet van 20 maart 1984 maakt de decreetgever het koninklijk besluit van 8 januari 1973, dat de instemming van de nationale minister van Openbaar Ambt heeft gekregen, bij wijze van overgangsmaatregel toepasselijk op het personeel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling;
- artikel 11 van dat decreet bepaalt dat de Executieve het statuut vaststelt van de drie personeelsleden die erin worden aangewezen. Die bepaling staat het verkrijgen van de instemming van de nationale Minister van Openbaar Ambt niet in de weg;
- de instemming van de Minister van Openbaar Ambt, waarvan de Executieve krachtens artikel 25 van het decreet, samengelezen met artikel 11, § 2, van de Wet van 16 maart 1954, de werving van het personeel afhankelijk kan stellen, is niet de instemming van de nationale Minister van Openbaar Ambt, maar wel, krachtens artikel 11, § 2, samengelezen met artikel 13, § 5, van de Wet van 8 augustus 1980, de instemming van de Gewestminister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft.

Die bepalingen verhinderen dus op generlei wijze de rechtstreekse toepassing van artikel 13, § 6, van de bijzondere wet, en doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Executieve tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, noch aan de vereiste die de Executieve daarbij wordt opgelegd.

Het tweede middel wordt verworpen.

OM DIE REDENEN,

HET HOF,

1. verwerpt de excepties van niet-ontvankelijkheid en onbevoegdheid ingeroepen t.a.v. het eerste en het tweede middel;
2. vernietigt in artikel 3, § 1, van het decreet van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling de woorden "zoals ze van kracht zijn op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet";

3. verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 28 oktober 1986.

De griffier,
L. POTOMS

De voorzitter,
J. DELVA