



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 173/2023
van 14 december 2023
Rolnummer : 7909**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 25 februari 2018 « tot oprichting van Sciensano », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 255.318 van 20 december 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 januari 2023, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 25 februari 2018 ‘ tot oprichting van Sciensano ’ de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 108 van de Grondwet, in de mate dat deze bepaling de raad van bestuur van Sciensano ermee belast om regels, en dus ook van algemene strekking, inzake de aanwerving en de selectie van de algemeen directeur vast te stellen, zonder dat is vereist dat vooraf een basisregeling ter zake door de Koning wordt vastgesteld, zodat het voormelde orgaan enkel aanvullende detailregels kan vaststellen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Bert Matthijs, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Eyskens, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Van Olmen en Mr. V. Vuylsteke, advocaten bij de balie te Brussel.

Bert Matthijs heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 oktober 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 november 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 november 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en rechtspleging in het bodemgeschil*

B. Matthijs, de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, heeft op 20 maart 2020 een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de beslissing van de raad van bestuur van Sciensano van 8 juli 2019, waarbij C. Léonard werd aangesteld, met ingang van 1 januari 2020 voor een hernieuwbare termijn van zes jaar, als algemeen directeur van Sciensano, en tegen de ministeriële beslissingen van de ministers van Volksgezondheid en Landbouw, respectievelijk van 12 en 18 december 2019, tot goedkeuring van die voormelde aanstelling.

Op 15 juni 2018 beslist de raad van bestuur, op grond van artikel 14, § 5, van de wet van 25 februari 2018 « tot oprichting van Sciensano », bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 maart 2018 (hierna : de wet van 25 februari 2018), over de functiebeschrijving, de aanvraag tot functieweging en de procedure voor selectie en aanstelling van de algemeen directeur. Op 15 januari 2019 keurt de raad van bestuur het document « Procedure voor de selectie en aanduiding van de algemeen directeur van Sciensano (na de transitieperiode) » goed. In het *Belgisch Staatsblad* van 25 januari 2019 wordt bekendgemaakt dat de functie van algemeen directeur is opengesteld; onder meer B. Matthijs en C. Léonard stellen zich kandidaat. C. Léonard wordt als algemeen directeur aangesteld.

De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege meent dat de bestreden aanstellingsbeslissing van 8 juli 2019 door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet worden vernietigd, omdat die beslissing is genomen op basis van een procedure die steunt op de functiebeschrijving, het selectiereglement en de samenstelling van de selectiecommissie die door de raad van bestuur zijn goedgekeurd, terwijl die procedure op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten. De Koning heeft immers, op grond van de machtiging vervat in artikel 41, § 1, derde lid, van de wet van 25 februari 2018, geen reglementair besluit met « algemene bepalingen omtrent de selectie en aanwerving van de algemeen directeur » vastgesteld en de raad van bestuur van Sciensano mag de regelingen inzake de selectie en aanwerving van de algemeen directeur op grond van artikel 41, § 1, eerste lid, 2^o, slechts vaststellen als uitwerking van een door de Koning te nemen reglementair besluit. Bij ontstentenis van een dergelijk reglementair besluit moeten de regelingen, vastgesteld door de raad van bestuur, buiten toepassing worden gelaten. Pas nadat dat reglementair besluit door de Koning en de regelingen op basis van dat reglementair besluit door de raad van bestuur van Sciensano zijn aangenomen, kan tot de organisatie van een aanstellingsprocedure worden overgegaan.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat het woord « kan » in artikel 41, § 1, derde lid, van de wet van 25 februari 2018 niet kan worden begrepen als een verplichting voor de Koning, want die interpretatie druist in tegen de bedoeling van de wetgever. De parlementaire voorbereiding van de wet van 25 februari 2018 verduidelijkt dat artikel 41 zo moet worden begrepen dat de wetgever enkel de mogelijkheid wou geven aan de Koning om op te treden en dat de wetgever de raad van bestuur opdraagt « regelingen » vast te stellen, onder meer inzake « selectie », die betrekking hebben « op het geheel van het personeel » of op specifieke functies zoals die van algemeen directeur, zonder dat daaraan een optreden van de Koning moet voorafgaan.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meent evenwel dat de vraag blijft of de bevoegdheid van de raad van bestuur om de « regelingen » te treffen een verordeningbevoegdheid is, die de wetgever aan een gedecentraliseerde openbare instelling zoals Sciensano mag toevertrouwen, dan wel of de wetgever die aangelegenheid, voor zover hij die niet zelf regelt, enkel aan de uitvoerende macht mag overlaten.

Dienvolgens stelt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, B. Matthijs, wijst op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het wetsontwerp tot oprichting van Sciensano (I), waar duidelijk is gemaakt dat de delegatie aan de raad van bestuur in artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 25 februari 2018 te ruim is opgevat :

« Veeleer dan [...] te bepalen dat de Koning voorwaarden kan opleggen waaraan de [...] regelingen minstens moeten voldoen, moet het uitgangspunt zijn dat de Koning ter zake de basisregeling vaststelt [...] en dat slechts de nadere uitwerking van die regeling [...] door de raad van bestuur kan worden bepaald » (advies nr. 62.047 van 2 oktober 2017, *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, p. 124).

A.1.2. Voormeld advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet, volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, worden beoordeeld in het licht van artikelen 33 en 108 van de Grondwet.

Artikel 108 van de Grondwet houdt niet alleen een recht maar ook een verplichting in voor de Koning om binnen de wettelijk bepaalde, zo niet een redelijke termijn maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van wetten. Bij de uitvoering van de wet mag de uitvoerende macht de draagwijdte van de wet niet uitbreiden of beperken.

Artikel 33, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat alle machten op de door de Grondwet bepaalde wijze moeten worden uitgeoefend. De bevoegdheden zijn in beginsel onvervreemdbaar en onoverdraagbaar. Artikel 108 van de Grondwet kent de verordeningbevoegdheid toe aan de Koning. De wetgever moet die bevoegdheid van de Koning in acht nemen. Dit belet niet dat de Koning in bepaalde gevallen verordeningbevoegdheid kan toekennen aan een ander niveau van de uitvoerende macht, al dan niet met wettelijke machtiging hiertoe, op voorwaarde dat de bevoegdheid van het betrokken niveau beperkt blijft tot aanvullende detailmaatregelen.

Hieruit volgt, volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, dat de algemene regeling inzake de selectie en de aanwerving van de algemeen directeur door de Koning diende te worden vastgesteld, waardoor de verwijzing naar de mogelijkheid tot het opleggen van minimale voorwaarden door de Koning niet kan worden beschouwd als een loutere facultatieve mogelijkheid, maar enkel als een bepaling die de grondwettelijk verankerde bevoegdheid van de Koning bevestigt. Pas nadat de Koning de basisregels heeft bepaald, kan de raad van bestuur van Sciensano overgaan tot vaststelling van de nadere uitwerking ervan.

Derhalve zijn de functiebeschrijving en het selectiereglement op een onwettige wijze vastgesteld door de raad van bestuur en overschrijden zij het beperkte uitvoeringsdomein van de detailmaatregelen.

A.1.3. De diverse verwijzingen van de Ministerraad naar andere autonome overheidsbedrijven zijn, volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, niet pertinent omdat die betrokken autonome overheidsbedrijven een specifieke categorie van overheidsbedrijven uitmaken waarmee Sciensano de vergelijking niet kan aangaan. De autonomie van die autonome overheidsbedrijven is veel ruimer dan die van Sciensano en is bovendien essentieel commercieel georiënteerd.

A.2.1.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, omdat ze uitgaat van een verkeerde premisse over de toepasselijkheid van artikel 108 van de Grondwet. De prejudiciële vraag steunt op de veronderstelling dat de raad van bestuur van Sciensano bij de organisatie van de

selectieprocedure een beslissing van reglementaire aard heeft genomen. Echter, de Ministerraad meent dat het optreden van de raad van bestuur niet reglementair is, maar individueel, zodat artikel 108 van de Grondwet te dezen niet van toepassing is. *In casu* gaat het over de materiële organisatie van slechts één selectieprocedure waardoor het optreden van de raad van bestuur niet als reglementair kan worden beschouwd.

A.2.1.2. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege stelt vast dat dit punt reeds bij het verwijzingsarrest werd beslecht, waarbij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het optreden van de raad van bestuur van Sciensano reglementair van aard is.

A.2.2.1. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat de in het geding zijnde bepaling geen uitvoeringsbevoegdheid toekent aan de raad van bestuur van Sciensano, zodat artikel 108 van de Grondwet niet in het geding is en de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. In het hangende geschil gaat het niet over de loutere uitvoering van de wet, maar over een bevoegdheid die de wetgever, die residuaire bevoegdheden geniet, normaal gezien zelf zou uitoefenen, maar expliciet toewijst aan de Koning. Een dergelijke toewijzing valt buiten het bestek van artikel 108 van de Grondwet. Het betreft integendeel een bevoegdheidstoewijzing op grond van artikel 105 van de Grondwet, dat niet alleen van toepassing is wanneer de wetgever voorbehouden bevoegdheden wenst over te dragen aan de Koning, maar evengoed wanneer de wetgever een deel van zijn residuaire bevoegdheid wil overdragen, zij het dat de voorwaarden in dat geval minder streng zijn. Het komt primair de wetgever toe op grond van zijn residuaire bevoegdheid regels uit te vaardigen in verband met het personeel van functioneel gedecentraliseerde besturen, waarvoor hij zelf de organieke regelgever is en dus de inrichtingsbevoegdheid geniet. Er is derhalve sprake van een overdracht van een residuaire bevoegdheid op grond van artikel 105 van de Grondwet en de bevoegdheid die de Grondwetgever toekent aan de Koning om de wet uit te voeren, is niet in het geding.

De in het geding zijnde bepaling kent geen specifieke, noch een algemene bevoegdheid toe aan de raad van bestuur van Sciensano om de wet verder uit te voeren, zodat van een schending van artikel 108 van de Grondwet, volgens de Ministerraad, geen sprake kan zijn.

A.2.2.2. Opnieuw merkt de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege op dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar verwijzingsarrest reeds de redenen heeft uiteengezet waarom artikel 108 van de Grondwet, en niet artikel 105 van de Grondwet, in de prejudiciële vraag dient te worden beoogd.

A.2.3.1. In uiterst ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de wetgever grondwettig een reglementaire bevoegdheid kan toevertrouwen aan de raad van bestuur van Sciensano met betrekking tot haar personeel, zonder dat dit het gelijkheidsbeginsel schendt. Met artikel 41 van de wet van 25 februari 2018 kent de wetgever een bevoegdheid toe aan de raad van bestuur van een publieke rechtspersoon *sui generis*, die wordt verantwoord door diens autonomie, en die geen afbreuk doet aan de door de Grondwetgever aan de Koning toevertrouwde bevoegdheden. De wetgever maakt gebruik van zijn residuaire bevoegdheid om functioneel gedecentraliseerde besturen op te richten en de organen daarvan te belasten met een eigen beslissingsbevoegdheid. Er is geenszins een voorbehouden bevoegdheid voor de Koning; Hij heeft alleen bevoegdheid met betrekking tot gedecentraliseerde besturen wanneer de wetgever die Hem uitdrukkelijk toekent.

Volgens de Ministerraad kan de vraag worden gesteld of de wetgever, in het kader van de oprichting van een functioneel gedecentraliseerde overheid, ook beslissingsmacht in de vorm van een reglementaire bevoegdheid mag toekennen aan de organen van die overheid. Zowel het Hof als de Raad van State hebben reeds geoordeeld dat aan gedecentraliseerde overheden regelgevende bevoegdheden mogen worden toevertrouwd, zij het onder bepaalde voorwaarden, te weten een bestuurlijk en budgettair toezicht door de uitvoerende macht en een nauwkeurige afbakening van de gedelegeerde bevoegdheden die betrekking hebben op technische materies.

Tevens stelt de Ministerraad vast dat de prejudiciële vraag niet aangeeft met welke andere categorieën van personeelsleden of instellingen zou moeten worden vergeleken. In elk geval zijn er tal van gelijksoortige voorbeelden van openbare instellingen waarvoor de wetgever ook de keuze heeft gemaakt om regelgevende bevoegdheden inzake personeel aan de bestuursorganen van de instelling zelf toe te kennen (voorbeelden zijn ENABEL, FANC, autonome overheidsbedrijven, FSMA)

A.3.2.2. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege antwoordt dat de stelling van de Ministerraad geen steun vindt in artikel 41 van de wet van 25 februari 2018. Het toekennen van een bevoegdheid door de wetgever aan de raad van bestuur van een publieke rechtspersoon *sui generis*, kan niet worden verantwoord door de autonomie van de publieke rechtspersoon.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen, omdat daardoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en er geen rechtstreekse parlementaire controle is. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals de bekendmaking, de preventieve controle door de afdeling wetgeving van de Raad van State, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties zijn, volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, enkel gerechtvaardigd voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, moeten hierbij zowel aan een rechterlijke controle als aan een politieke controle onderworpen zijn. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege toont aan dat aan die voorwaarden niet wordt voldaan, waardoor de delegatie niet gerechtvaardigd kan worden.

- B -

B.1.1. Artikel 41, § 1, van de wet van 25 februari 2018 « tot oprichting van Sciensano » (hierna : de wet van 25 februari 2018) bepaalt :

« De raad van bestuur :

1° bepaalt elk jaar de personeelsenveloppe;

2° bepaalt, met naleving van de wet, de regelingen inzake selectie, aanwerving, loopbaan, evaluatie, tucht, bezoldiging en sociale voordelen van het personeel, met dien verstande dat de raad van bestuur onderscheiden regelingen kan vaststellen voor bepaalde categorieën van personeelsleden, waaronder :

- algemeen directeur en/of wetenschappelijke directeurs;
- wetenschappelijk personeel;
- administratief en technisch personeel;
- hoofd van een wetenschappelijke dienst of programma;
- diensthoofd.

De in het eerste lid bedoelde regelingen kunnen bovendien onderling verschillen afhankelijk van de oorsprong van de financiering van de bedoelde categorie van personeelsleden.

De Koning kan voorwaarden opleggen waaraan de in deze paragraaf bedoelde regelingen minstens moeten voldoen ».

B.1.2. Sciensano is een « *sui generis* openbare instelling met rechtspersoonlijkheid » die is opgericht bij de wet van 25 februari 2018. Sciensano is ontstaan uit een fusie van twee

federale wetenschappelijke instellingen, namelijk het Wetenschappelijk Instituut voor de Volksgezondheid (WIV) en het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (CODA) (*Parl. St., Kamer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, p. 3*).

De opdrachten van Sciensano worden gedefinieerd in artikel 4 van de wet van 25 februari 2018 en zij vervult die opdrachten op federaal, gewestelijk, gemeenschappelijk, Europees en internationaal niveau.

De organen van Sciensano zijn de algemene raad, de raad van bestuur, de wetenschappelijke raad, de algemeen directeur, de directieraad en de jury (artikel 5 van de wet van 25 februari 2018).

B.1.3. Wat betreft de aanstelling van de algemeen directeur van Sciensano, bepaalt artikel 14, § 5, van de wet van 25 februari 2018 :

« De algemeen directeur wordt aangesteld door de raad van bestuur, overeenkomstig de voorwaarden en nadere regels vastgesteld door de raad van bestuur. Zijn aanstelling gaat slechts in na goedkeuring door de bevoegde minister. De raad van bestuur staat in voor de bekendmaking van de aanstelling van de algemeen directeur in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning legt de duur van de aanstelling van de algemeen directeur vast en regelt de wijze waarop de algemeen directeur wordt vervangen in geval van afwezigheid of verhindering ».

Volgens de parlementaire voorbereiding waarborgt de goedkeuring van de aanstelling door de bevoegde minister « een voldoende band [...] tussen Sciensano en de minister die ermee belast is » (*Parl. St., Kamer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, p. 29*).

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 25 februari 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 108 van de Grondwet, in zoverre de in het geding zijnde bepaling de raad van bestuur van Sciensano ermee belast regels, « en dus ook van algemene strekking », inzake de aanwerving en de selectie van de algemeen directeur vast te stellen, zonder dat vooraf een basisregeling door de Koning wordt vastgesteld.

B.3.1. Allereerst werpt de Ministerraad op dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien artikel 108 van de Grondwet niet van toepassing zou zijn; de door de raad van bestuur van Sciensano vastgestelde functiebeschrijving en de « Procedure voor de selectie en aanduiding van de algemeen directeur van Sciensano (na de transitieperiode) » zouden geen verordenende administratieve rechtshandelingen zijn, maar individuele administratieve rechtshandelingen.

Tevens voert de Ministerraad aan dat het in geding zijnde artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 25 februari 2018 geen uitvoeringsbevoegdheid toekent aan de raad van bestuur van Sciensano, waardoor artikel 108 van de Grondwet niet kan worden geacht van toepassing te zijn, maar wel artikel 105 van de Grondwet.

B.3.2.1. Het staat aan het verwijzende rechtscollege de bepalingen vast te stellen die op het eraan voorgelegde geschil van toepassing zijn; de partijen zijn niet ertoe gemachtigd die keuze ter discussie te stellen voor het Hof. Het Hof zou zich overigens enkel van een antwoord op de gestelde vraag kunnen onthouden indien het antwoord op die vraag klaarblijkelijk niet nuttig zou zijn voor de oplossing van dat geschil.

B.3.2.2. Een partij voor het Hof vermag niet de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen. Het komt aan de verwijzende rechter toe te oordelen welke prejudiciële vraag hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

B.3.3. Bij het verwijzingsarrest oordeelde de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de door de raad van bestuur van Sciensano vastgestelde functiebeschrijving en de « Procedure voor de selectie en aanduiding van de algemeen directeur van Sciensano (na de transitieperiode) » bepalingen van verordenende aard zijn.

In het verwijzingsarrest heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook geoordeeld dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de naleving van, onder andere, artikel 108 van de Grondwet en niet van artikel 105 van de Grondwet.

B.3.4. Het Hof beantwoordt de vraag zoals zij door het verwijzende rechtscollege is gesteld. De excepties worden verworpen.

B.4. Zoals is vermeld in B.1.2 is Sciensano een « *sui generis* openbare instelling met rechtspersoonlijkheid » die is opgericht bij de wet van 25 februari 2018; de organen van Sciensano zijn de algemene raad, de raad van bestuur, de wetenschappelijke raad, de algemeen directeur, de directieraad en de jury.

De raad van bestuur bestuurt Sciensano en beschikt daartoe over de meest ruime bestuursbevoegdheden. Hij kan alle handelingen stellen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de opdrachten van Sciensano, met uitzondering van de handelingen die krachtens de wet van 25 februari 2018 uitdrukkelijk zijn voorbehouden aan een ander orgaan van Sciensano (artikel 8 van de wet van 25 februari 2018).

Op grond van artikel 14, § 5, van de voormelde wet wordt de algemeen directeur aangesteld door de raad van bestuur, overeenkomstig de voorwaarden en nadere regels vastgelegd door de raad van bestuur.

B.5. Het in het geding zijnde artikel 41 van de wet van 25 februari 2018 bevestigt de bevoegdheid van de raad van bestuur inzake personeelsmateries, bevoegdheid die tevens valt onder de algemene bevoegdheden van de raad van bestuur bepaald in artikel 8, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding :

« Artikel 41 bevestigt uitdrukkelijk dat de raad van bestuur die bevoegdheid uitoefent ‘ met naleving van de wet ’. Bij het vaststellen van regelingen moet de raad van bestuur dus uiteraard de bepalingen van dit ontwerp naleven, alsook andere wettelijke en reglementaire bepalingen. Dit houdt onder meer in dat de mate waarin en de wijze waarop de raad van bestuur die bevoegdheid kan uitoefenen, verschilt naargelang de rechtspositie van het betrokken personeelslid. [...]

Dit wettelijk en reglementair kader vormt als het ware de ‘ basisregeling ’ inzake personeel waartoe de raad van bestuur gebonden is bij het vaststellen van regelingen inzake personeel.

Bovendien kan de Koning voorwaarden opleggen waaraan de regelingen bepaald door de raad van bestuur minstens moeten voldoen. [...]

Uit één en ander volgt dat de regelingen over personeel die de raad van bestuur kan vaststellen niet de enige bron zijn van rechten en plichten van het personeel, en evenmin de hoogste in rang.

De regelingen die de raad van bestuur bepaalt kunnen betrekking hebben op het geheel van het personeel, vb. in een streven naar harmonisering tussen verschillende

personeelscategorieën, dan wel op bepaalde categorieën van het personeel, of nog op specifieke functies, zoals bijvoorbeeld de algemeen directeur en/of de wetenschappelijke directeurs, het wetenschappelijk personeel, het administratief en technisch personeel en (desgevallend) de diensthoofden. De regelingen kunnen ook verschillen naargelang de oorsprong van financiering van de personeelsleden, met name financiering door het patrimonium van Sciensano of door externe middelen (bijvoorbeeld in het kader van een dienstverleningsovereenkomst met een derde partij). De regelingen kunnen betrekking hebben op selectie, aanwerving, loopbaan (in al haar aspecten, met inbegrip van evaluatie, tucht, mobiliteit, aanduiding in een functie en einde van de functie, einde loopbaan), bezoldiging en sociale voordelen van het personeel.

[...]

De wettelijke toekenning van bevoegdheden inzake personeel aan beheers- en beleidsorganen van publieke instellingen is niet ongebruikelijk.

[...]

Bij Sciensano, waaraan evengoed autonomie is toegekend, beschikt de raad van bestuur over de meest ruime bestuursbevoegdheden, en waken de bevoegde minister en de minister bevoegd voor de Begroting via hun regeringscommissarissen over de inachtneming van de wet, en de beheersovereenkomst. Regeringscommissarissen vergewissen zich ervan dat het beleid van Sciensano geen schade toebrengt aan de uitvoering van haar opdrachten » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, pp. 46-48).

B.6.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag niet aangeeft met welke andere categorieën van personeelsleden of instellingen de situatie van de kandidaat-algemeen directeur zou moeten worden vergeleken.

B.6.2. Uit de motieven van het verwijzingsarrest blijkt dat het Hof wordt gevraagd om de situatie van een kandidaat-algemeen directeur bij Sciensano te vergelijken met de situatie van andere kandidaten voor een benoeming bij een ander openbaar bestuur.

De vaststelling, volgens de Ministerraad, dat er tal van openbare instellingen zijn waarvoor gelijksoortige regelingen zijn uitgewerkt als bij Sciensano, verhindert niet dat de voormelde categorieën van personen met elkaar kunnen worden vergeleken in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 108 van de Grondwet.

B.7. Artikel 33 van de Grondwet bepaalt :

« Alle machten gaan uit van de Natie.

Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald ».

Artikel 108 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning maakt de verordeningen en neemt besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen ».

B.8.1. Sciensano is een gedecentraliseerde openbare instelling die beschikt over een ruime autonomie en die aan een bestuurlijk toezicht is onderworpen. Het statuut en de opdrachten ervan zijn bepaald in de wet van 25 februari 2018. Artikel 3 bepaalt dat zij een openbare instelling *sui generis* is met rechtspersoonlijkheid en artikel 4 preciseert de aan haar toevertrouwde opdrachten.

B.8.2. De verordenende bevoegdheid die de in het geding zijnde bepaling aan de raad van bestuur van Sciensano toevertrouwt, ligt in de lijn van de bevoegdheid die artikel 8 van die wet aan hem toekent. Zij vormt geen delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling van een algemene verordeningsbevoegdheid die enkel door de Koning kan worden uitgeoefend.

De artikelen 33 en 108 van de Grondwet staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.

B.8.3.1. In de artikelen 28 tot 34 van de wet van 25 februari 2018 heeft de wetgever voorzien in bestuurlijk en budgettair toezicht door de uitvoerende macht. Artikel 28 omvat een systeem van algemeen bestuurlijk en budgettair toezicht, dat wordt uitgeoefend door de bevoegde minister via een Regeringscommissaris die wordt benoemd en ontslagen door de Koning op voorstel van de bevoegde minister. De Regeringscommissaris waakt over de inachtneming van de wet en de beheersovereenkomst en verzekert zich ervan dat het beleid van Sciensano geen schade toebrengt aan haar opdrachten. In voorkomend geval kan de Regeringscommissaris optreden, door een advies te verlenen tijdens de vergaderingen van de raad van bestuur, waarin de Regeringscommissaris met raadgevende stem zitting neemt (artikel 28, § 3), of door een opschortend beroep bij de bevoegde minister in te stellen (artikel 28, § 4). Die minister is bevoegd om de betrokken beslissing te vernietigen, waardoor

de minister ter verantwoording kan worden geroepen door het Parlement over de wijze waarop hij het algemeen bestuurlijk en budgettair toezicht uitoefent. Artikel 28, § 6, bepaalt overigens dat de bevoegde minister jaarlijks verslag uitbrengt « bij de wetgevende kamers over de toepassing van deze wet », waardoor de wetgever de politieke verantwoordelijkheid van bevoegde minister voor de werking van Sciensano heeft bevestigd.

Bovendien kan de Koning zelf de voorwaarden bepalen waaraan de regelingen die de raad van bestuur vaststelt, moeten voldoen (artikel 41, § 1, derde lid, van de wet van 25 februari 2018). Indien de Koning dit wenst, kan Hij de bevoegdheid van de raad van bestuur van Sciensano om regelgevend op te treden met betrekking tot het personeel inperken door zelf regels vast te leggen die in elk geval moeten worden gerespecteerd, zoals Hij dit heeft gedaan in het koninklijk besluit van 28 maart 2018 « tot uitvoering, wat personeelszaken betreft, van de wet van 25 februari 2018 tot oprichting van Sciensano en tot vaststelling van de datum van de inwerkingtreding van bepaalde bepalingen van dezelfde wet ».

Ten slotte zijn de door de raad van bestuur aangenomen regelingen « inzake selectie, aanwerving, loopbaan, evaluatie, tucht, bezoldiging en sociale voordelen van het personeel » onderworpen aan rechterlijk toezicht.

B.8.3.2. Voorts is de bevoegdheid die aan de raad van bestuur van Sciensano is toevertrouwd inhoudelijk nauwkeurig door de wetgever afgebakend. De raad van bestuur is enkel bevoegd om regelingen vast te stellen inzake « selectie, aanwerving, loopbaan, evaluatie, tucht, bezoldiging en sociale voordelen van het personeel », waarmee worden bedoeld de « regelingen met algemene draagwijdte die van toepassing zijn op een deel of het volledige personeel tewerkgesteld bij Sciensano, al dan niet ter beschikking gesteld door de Staat » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, p. 45).

B.8.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling niet op discriminerende wijze afbreuk doet aan de waarborg dat een algemene verordeningbevoegdheid niet aan gedecentraliseerde openbare instellingen kan worden toevertrouwd.

B.9. Artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 25 februari 2018 is bijgevolg bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 108 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 41, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 25 februari 2018 « tot oprichting van Sciensano » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 108 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 december 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen