RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 249.481 van 13 januari 2021
in de zaak A. 222.482/XIV-37.448

In zake : ALGEMENE CENTRALE DER OPENBARE DIENSTEN (ACOD)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Martens
kantoor houdende te 9000 Gent
Gustaaf Callierlaan 291

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Eerste Minister
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Véronique Pertry
kantoor houdend te 1000 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 en 16 van het koninklijk besluit van 23 mei 2017 ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten met betrekking tot de wijziging van sommige bedragen van onderbrekingsuitkeringen’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 november 2020.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Véronique Pertry die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het koninklijk besluit van 23 mei 2017 ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten met betrekking tot de wijziging van sommige bedragen van onderbrekingsuitkeringen’ past sommige bedragen van de (loopbaan)onderbrekingsuitkeringen aan. Bij opname van een thematisch verlof (palliatief verlof, ouderschapsverlof, bijstand bij zwaar ziek gezins-of familielid) gelden hogere uitkeringen voor werknemers die minstens 50 jaar oud zijn. Het verschil tussen de hogere uitkeringen voor 50-plussers en de basisuitkeringen

wordt bij het genoemde koninklijk besluit gehalveerd. In sommige stelsels van tijdskrediet en loopbaanonderbreking, andere dan de thematische verloven, geldt een hogere uitkering voor werknemers die minstens 5 jaar anciënniteit bij de werkgever hebben. Ook in die situatie wordt het verschil tussen de gewone uitkering en de verhoogde uitkering gehalveerd.

Dit is het bestreden besluit.

3.2. Met artikel 1 van het bestreden besluit wordt artikel 8, § 2*bis* van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 ‘betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen’ gewijzigd. Voor de werknemers die hun prestaties verminderen in het kader van een aantal specifieke stelsels, geldt voortaan de volgende regeling. Voor de werknemers die hun prestaties met één vijfde verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 129,48 euro. Voor de werknemers die hun prestaties met de helft verminderen, wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 343,04 euro.

3.3. Met artikel 2 van het bestreden besluit wordt artikel 4*quinquies*, §§ 2 en 3 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1991 ‘betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra’ vervangen. Voor de personeelsleden die hun beroepsloopbaan met toepassing van een aantal specifieke stelsels verminderen, geldt voortaan de volgende regeling. Voor wie zijn prestaties vermindert tot de helft van een voltijdse betrekking, bedraagt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkeringen een gedeelte van 596,27 euro, berekend volgens het aantal uren waarmee de opdracht verminderd wordt in verhouding tot het aantal uren van een volledige opdracht. Voor het personeelslid dat de leeftijd van 50 jaar bereikt heeft, wordt die berekening gedaan op basis van een bedrag van 803,83 euro. Voor wie zijn prestaties vermindert met 1/5de van een voltijdse betrekking, bedraagt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkeringen een gedeelte van 596,27 euro, eveneens berekend volgens het aantal uren waarmee de opdracht verminderd wordt in verhouding tot het aantal uren van een volledige

opdracht. Voor het personeelslid dat uitsluitend samenwoont met één of meerdere kinderen die hij ten laste heeft, wordt die berekening gedaan op basis van een bedrag van 680,05 euro. Voor het personeelslid dat de leeftijd van 50 jaar bereikt heeft, wordt die berekening gedaan op basis van een bedrag van 803,83 euro.

3.4. Met artikel 3 van het bestreden besluit wordt artikel 13, § 3 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’ gewijzigd. Voor de ambtenaren die hun prestaties verminderen in het kader van een aantal specifieke stelsels en die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, geldt voortaan de volgende regeling. Voor de ambtenaren die hun arbeidsprestaties met één vijfde verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 129,48 euro. Voor de ambtenaren die hun arbeidsprestaties met de helft verminderen, wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 343,04 euro.

3.5. De artikelen 7 tot 9 van het bestreden besluit brengen wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 10 juni 2002 ‘betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van de overheidsbedrijven die in toepassing van de wet van 21 maart 1991 houdende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bestuursautonomie verkregen hebben’ (hierna: het koninklijk besluit van 10 juni 2002).

Met artikel 7 van het bestreden besluit van 23 mei 2017 wordt artikel 7, eerste lid van het koninklijk besluit van 10 juni 2002 vervangen. Voor de personeelsleden van die overheidsbedrijven die hun voltijdse arbeidsprestaties volledig schorsen, bedraagt het bedrag van de onderbrekingsuitkeringen voortaan 364,55 euro per maand. Wanneer de voltijdse werknemer gedurende minstens vijf jaar tewerkgesteld is geweest bij zijn werkgever wordt dit bedrag verhoogd tot 425,31 euro.

Met artikel 8 van het bestreden besluit wordt ook artikel 8, § 1, eerste lid van hetzelfde koninklijk besluit van 10 juni 2002 vervangen. Voor de personeelsleden die hun voltijdse arbeidsprestaties verminderen tot een halftijdse betrekking, bedraagt het bedrag van de onderbrekingsuitkeringen voortaan 182,27 euro per maand. Wanneer de voltijdse werknemer gedurende minstens vijf jaar tewerkgesteld is geweest bij zijn werkgever wordt dit bedrag verhoogd tot 212,65 euro.

Met artikel 9 van het bestreden besluit wordt ook artikel 14, § 3 van hetzelfde koninklijk besluit van 10 juni 2002 gewijzigd. Voor de personeelsleden die een gedeeltelijke loopbaanonderbreking nemen in bepaalde specifieke stelsels en die de leeftijd van 50 jaar bereikt hebben, geldt voortaan de volgende regeling. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties verminderen met een vijfde, wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 151,71 euro. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met de helft verminderen, wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 401,92 euro.

3.6. Met artikel 10 van het bestreden besluit wordt artikel 9, § 3 van het koninklijk besluit van 16 november 2009 ‘houdende toekenning aan de personeelsleden van de Belgische Technische Coöperatie van het recht op ouderschapsverlof en loopbaanonderbreking voor het verlenen van bijstand aan een zwaar ziek gezins- of familielid’ gewijzigd. Voor de personeelsleden die een gedeeltelijke loopbaanonderbreking nemen in het kader van de stelsels waarin dit koninklijk besluit voorziet en die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, geldt voortaan de volgende regeling. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met één vijfde verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 151,71 euro. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met de helft verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 401,92 euro.

3.7. Met artikel 12 van het bestreden besluit wordt artikel 20, § 3 van het koninklijk besluit van 10 april 2014 ‘houdende toekenning van het recht op ouderschapsverlof en verlof voor het verlenen van bijstand aan een zwaar ziek gezins- of familielid aan bepaalde werknemers’ gewijzigd. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties gedeeltelijk verminderen in het kader van de stelsels waarin dit besluit voorziet en die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, geldt voortaan de volgende regeling. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met één vijfde verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 151,71 euro. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met de helft verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 401,92 euro.

3.8. Met artikel 13 van het bestreden besluit wordt artikel 11, § 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 2014 ‘houdende toekenning aan de contractuele personeelsleden van de Ombudsdienst voor Energie van het recht op ouderschapsverlof en loopbaanonderbreking voor het verlenen van bijstand aan een zwaar ziek gezins- of familielid’ gewijzigd. Voor de contractuele personeelsleden die hun arbeidsprestaties gedeeltelijk verminderen in het kader van de stelsels waarin dit besluit voorziet en die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, geldt voortaan de volgende regeling. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met één vijfde verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 151,71 euro. Voor de personeelsleden die hun arbeidsprestaties met de helft verminderen wordt het maandbedrag van de onderbrekingsuitkering vastgesteld op 401,92 euro.

3.9. De artikelen 14 tot 16 van het bestreden besluit van 23 mei 2017 regelen de inwerkingtreding en uitvoering ervan.

3.10. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in zijn advies 61.309/1 van 3 mei 2017 bij het ontwerp van koninklijk besluit geen te dezen relevante opmerkingen gemaakt.

Het bestreden koninklijk besluit is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 juni 2017.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de artikelen 14 tot 16 van het bestreden besluit de inwerkingtreding en uitvoering van het besluit regelen, daarin begrepen de bepalingen van het besluit die niet in het verzoekschrift worden bestreden. Zij voert nog aan dat de verzoekende partij evenmin uiteenzet op welke wijze de artikelen 14 tot 16 de in de middelen vermelde rechtsbepalingen en -beginselen zouden schenden. De verwerende partij besluit dat het beroep niet ontvankelijk is in de mate het is gericht tegen de artikelen14 tot 16 van het bestreden besluit.

5. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij zich te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State. Zij herhaalt dat de volgens haar miskende onderhandelingsplicht zich evenzeer uitstrekt tot de artikelen 14 tot 16 van het bestreden besluit in zoverre betrokken op de andere bepalingen waarvan zij de vernietiging vraagt.

Beoordeling

6. De verzoekende partij beperkt het voorwerp van haar beroep tot de artikelen 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 en 16 van het bestreden besluit. De exceptie betreft de ontvankelijkheid van het beroep wat de geschonden geachte artikelen 15 en 16 betreft.

Wanneer de ontvankelijkheid van het beroep in vraag wordt gesteld - en zulks des te meer wanneer dit zoals te dezen gebeurt in het beredeneerd verslag dat over de zaak is opgesteld door het daartoe aangestelde lid van het

auditoraat - dan moet die partij daarover een standpunt innemen en de nodige verduidelijkingen bijbrengen.

De verzoekende partij heeft niet meer inhoudelijk gereageerd op de bespreking in het auditoraatsverslag.

De Raad van State ziet, na eigen onderzoek, geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit aldus dat een gebeurlijke vernietiging van de andere dan de artikelen 14 tot 16 aangevochten bepalingen van het koninklijk besluit van 23 mei 2017, met zich brengt dat de laatstgenoemde bepalingen enkel kunnen worden betrokken op de niet-aangevochten en niet-vernietigde bepalingen van hetzelfde besluit, zonder dat de libellering van de artikelen 14 tot 16 zich daartegen verzet. Evenmin blijkt waarom het functioneel belang van de verzoekende partij niet afdoende zou zijn gediend zonder een bijkomend verwijderen uit het rechtsverkeer van de artikelen 14 tot 16.

7. De exceptie is gegrond zodat het beroep niet-ontvankelijk is in de mate het is gericht tegen de artikelen 14 tot 16 van het bestreden besluit.

Het beroep is beperkt tot de artikelen 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12 en13 van het bestreden besluit.

De middelen worden hierna vanuit dat oogpunt beoordeeld.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

8. De verzoekende partij voert in een eerste middel een schending aan van artikel 3 van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ (hierna de wet van 19 december 1974), wat de artikelen 1, 2, 3, 10, 12, 1314, 15 en 16 van het

bestreden besluit betreft. In essentie voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen die voorzien in een verlaging van de uitkeringen van de RVA voor werknemers van 50 jaar of ouder in geval van een thematisch verlof, zijn genomen in strijd met artikel 3 van de wet van 19 december 1974, met name zonder voorafgaandelijke onderhandeling met de vakorganisaties. Zij zet uiteen dat de in artikel 3 van de wet van 19 december 1974 vermelde “aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan die tot de federale bevoegdheid behoren” naast het aspect ‘voorwaarden en modaliteiten’ ook het aspect ‘uitkeringen’ omvat.

In haar memorie van wederantwoord stelt ze, wat ze herhaalt in haar laatste memorie, dat het standpunt van de verwerende partij niet kan worden bijgetreden waar die stelt dat “artikel 3, *a contrario* artikel 2 van de wet van 19 december 1974, slechts het verloop van de intersectorale onderhandelingen voor de sociale programmatie betreft en geenszins een onderhandelingsplicht oplegt voor het vaststellen van alle specifieke regelingen in de materies die het vermeldt” en dat “de onderhandelingsplicht enkel [bestaat] voor zover de betrokken regeling deel uitmaakt van de in artikel 2 vermelde grondregelingen inzake het administratief statuut, bezoldiging, pensioen,... of van de aldaar eveneens vermelde verordeningsbepalingen, algemene maatregelen en richtlijnen met betrekking tot de vaststelling van de personeelsformatie, arbeidsduur of organisatie van het werk” en dit niet (de hoogte van het bedrag van) de onderbrekingsuitkering omvat. Volgens de verzoekende partij geeft de verwerende partij op die wijze een verkeerde lezing aan artikel 3 van de wet van 19 december 1974 dat, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet enkel betrekking heeft op het verloop van de intersectorale onderhandelingen voor de sociale programmatie die in beginsel om de 2 jaar doorgaan in comité A. Artikel 3 heeft op veel meer dan dat betrekking, o.a. op de exclusieve bevoegdheid van comité A voor de aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan die tot de federale bevoegdheid behoren, wat blijkt uit artikel 3, § 1, zevende lid, 3°, van de wet van 19 december 1974. Zij voert nog aan dat de verwerende partij selectief citeert uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 juni 2004, met name beperkt tot die stukken die enkel betrekking hebben op het luik intersectorale onderhandelingen.

Nochtans heeft de wet van 5 juni 2004 meerdere wijzigingen aangebracht aan artikel 3 van de wet van 19 december 1974, wat de verzoekende partij detailleert o.m. met een verwijzing naar artikel 3, § 1, zevende lid, 3°, van de wet van 19 december 1973 waarin is bepaald dat het comité A exclusief bevoegd is "voor de aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan die tot de federale bevoegdheid behoren" wat volgens haar impliceert dat de verwerende partij ertoe is verplicht ontwerpen van regelingen die op die materie betrekking hebben, daarin begrepen de hoogte van de onderbrekingsvergoeding, aan het comité A voor onderhandeling over te leggen wil niet elke zin aan die bepaling worden ontnomen. Ter adstructie van haar standpunt verwijst ook zij naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 juni 2004 waaruit ze uitgebreid citeert, onder meer de commentaar bij artikel 2 van de wet van 5 juni 2004 dat wijzigingen aanbrengt aan artikel 3 van de wet van 19 december 1974. Verder wijst de verzoekende partij er nog op dat alles inzake de uitkeringen loopbaanonderbreking tot de federale bevoegdheid behoort (totdat de gemeenschappen en de gewesten gebruik zouden maken van artikel 65 van de Bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming'). De verzoekende partij verwijst naar de parlementaire voorbereiding bij de wet (lees: van 5 juni 2004) waarin daarover is gesteld "de federale bevoegdheden inzake de beroepsloopbaanonderbreking. Die bevoegdheden omvatten onder meer het bedrag van de onderbrekingsuitkering, de maximale duur van de onderbreking, de bepalingen inzake cumuls, terugvorderingen en pensioenen en de te volgen procedure", wat derhalve alle aspecten inzake de uitkeringen loopbaanonderbreking betreft, evenals de gelijkstellingen naar pensioen toe. Tot slot, repliceert ze nog dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij stelt, elke wijziging aan de regelgeving onderbrekingsuitkeringen in de privésector ofwel voor advies moet worden voorgelegd aan de NAR, ofwel aan het beheerscomité van de RVA. Zowel in de NAR als in het beheerscomité van de RVA zitten een gelijk aantal vertegenwoordigers van de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties. Artikel 15 van de wet van 25 april 1963 'betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg' bepaalt dat, behoudens in spoedeisende gevallen, de Minister van

Tewerkstelling en Arbeid of de Minister van Sociale Voorzorg aan het advies, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité onderwerpt, elk voorontwerp van wet of ontwerp van organiek besluit of verordening tot wijziging van de wetten of verordeningen, met de toepassing waarvan de instelling belast is of betreffende het personeelskader en de structuur van de instelling. Hieruit volgt dat in de privésector ook over de onderbrekingsuitkeringen en het bedrag van die uitkeringen wordt onderhandeld. Op de openbare sector is de wet van 19 december 1974 van toepassing en uit artikel 3 van de wet van 19 december 1974 volgt dat in de openbare sector in comité A dient onderhandeld te worden over de aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan die behoren tot de federale bevoegdheid.

In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij wat ze eerder heeft uiteengezet en benadrukt dat exclusieve bevoegdheid toekennen aan comité A geen enkele zin heeft wanneer er desbetreffend geen onderhandelingsplicht zou bestaan. Zij geeft aan dat door het feit dat men comité A exclusief bevoegd maakt voor “de federale bevoegdheden inzake de beroepsloopbaanonderbreking” dit wil zeggen dat deze federale bevoegdheden inzake de beroepsloopbaanonderbreking “ook vallen onder “de regeling volgens welke het dienstverband van de personeelsleden kan worden onderbroken” opgesomd in artikel 3, 14e van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 en dat hierover dient te worden onderhandeld”.

Beoordeling

9. Zoals *supra* uit punt 7 is gebleken, is het voorliggende beroep in zoverre het de artikelen 14 tot 16 betreft, niet ontvankelijk zodat het voorliggende middel hierna wordt beoordeeld in de mate het de artikelen 1, 2, 3, 10, 12 en 13 van het bestreden besluit betreft.

De te dezen relevante artikelen 2 en 3, § 1, van de wet van 19 december 1974 bepalen:

“Art. 2. § 1. Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen:
1° grondregelingen ter zake van :
a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling;
b) de bezoldigingsregeling;
c) de pensioenregeling;
d) de betrekkingen met de vakorganisaties;
e) de organisatie van de sociale diensten.
De Koning wijst de grondregelingen aan, met opgaaf, hetzij van de daarin behandelde stof, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.
De grondregelingen die de Koning ter uitvoering van de punten a), b) en c), van het eerste lid heeft bepaald en die alleen van toepassing zijn op de personeelsleden die onder statutaire regels vallen, zijn van overeenkomstige toepassing op de bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen personeelsleden.
2° verordeningsbepalingen welke zij uitvaardigen, algemene maatregelen van inwendige orde en algemene richtlijnen, met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie of inzake arbeidsduur en organisatie van het werk.
De Koning bepaalt wat onder organisatie van het werk dient te worden verstaan in de zin van deze wet. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.
§ 2. Vooraleer wetsontwerpen of ontwerpen van decreet of van ordonnantie betreffende een van de in § 1 bedoelde aangelegenheden worden ingediend, wordt ook onderhandeld overeenkomstig deze bepaling.
Ingeval het ontwerp eveneens betrekking heeft op de autonome overheidsbedrijven gerangschikt in artikel 1, § 4, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wint het betrokken comité het advies in van het Comité Overheidsbedrijven bedoeld in artikel 31 van vernoemde wet, vooraleer met de onderhandeling aan te vatten.
§ 3. De Koning bepaalt de nadere regelen voor de onderhandelingsprocedure.
Art. 3. § 1. De Koning richt de volgende algemene comités op :
1° het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten; dit comité is bevoegd voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van de in artikel 1, § 1, 1° en 2°, bedoelde besturen, instellingen en diensten;
2° het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten; dit comité is bevoegd voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van in artikel 1, § 1, 3° tot 5°, bedoelde besturen, instellingen en diensten;
3° het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten; dit comité is bevoegd voor zaken die zowel op de onder 1° als op de onder 2° bedoelde personeelsleden betrekking hebben; tot die zaken behoren inzonderheid de algemene collectieve overeenkomsten die overeenstemmen met de zogeheten akkoorden inzake sociale programmatie. Evenwel, en onverminderd de bepalingen van HOOFDSTUK IIbis, is het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten uitsluitend bevoegd voor de zaken betreffende de algemene bepalingen bedoeld in artikel 9 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, die zowel op de onder 1° als op de onder 2° bedoelde personeelsleden betrekking hebben.
In beginsel om de twee jaar, worden in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten onderhandelingen gevoerd over een intersectorale sociale

programmatie. Die onderhandelingen hebben betrekking op de materies bedoeld in artikel 3, § 1, zevende lid en § 3, artikel 9bis, § 1, 1° en 2°, f) en § 5 alsmede op de materies die tot de federale bevoegdheid behoren en die zowel op de onder 1° als op de onder 2° bedoelde personeelsleden betrekking hebben. Die onderhandelingen kunnen eveneens betrekking hebben op andere materies waarover de overheden en de vakorganisaties die zitting hebben in het comité akkoord zijn te onderhandelen.
Daartoe maken zowel de vertegenwoordigers van de federale regering als één of meer vertegenwoordigers van elke regering en college bedoeld in artikel 1, § 1, 2°, deel uit van de afvaardiging van de overheid in dat comité. De federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie overleggen vooraf over het standpunt dat ze tijdens die onderhandelingen zullen innemen.
Geen enkel vraagstuk inzake sectorale sociale programmaties wordt op de dagorde van een onderhandelingscomité ingeschreven gedurende een termijn van vier maanden vanaf het ogenblik dat de onderhandeling over een intersectorale programmatie voor de eerste maal op de agenda van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten werd ingeschreven.
Indien voor een periode van in beginsel twee jaar geen akkoord wordt afgesloten over een intersectorale programmatie, doch nadien wel sectorale programmaties worden afgesloten voor het personeel van sommige openbare diensten, worden in voornoemd gemeenschappelijk comité onderhandelingen gevoerd over een eventuele suppletieveintersectorale sociale programmatie voor die periode.
Het comité treedt bovendien in de plaats van de Nationale Arbeidsraad en van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, in alle gevallen waarin de geldende bepalingen het advies of een voorstel van die raden vereisen voor de zaken die uitsluitend betrekking hebben op personeel van de overheidsdiensten waarop de door deze wet ingestelde regeling toepasselijk verklaard is.
In afwijking van het eerste lid, 1° en 2°, van deze paragraaf, van § 2 en van artikel 4, § 3, worden uitsluitend voorgelegd aan het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten:
1° de voorstellen tot wijziging van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten;
2° de voorstellen tot wijziging van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector of van zijn uitvoeringsbesluiten;
3° de aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan die tot de federale bevoegdheid behoren.
Het secretariaat van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten is, ten opzichte van de overheden en de vakorganisaties die zitting hebben in het comité, belast met:
1° de informatieverstrekking over de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad en over de protocols opgesteld na onderhandeling in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten en de sectorcomités van de Gewesten en Gemeenschappen;
2° het in kennis stellen en opvolgen van Europese dossiers en Europese richtlijnen die betrekking hebben op personeelsleden van overheidsdiensten met het oog op een mogelijke bespreking ervan in het comité;
3° het oprichten en organiseren van een studiecentrum dat de evolutie volgt van de collectieve arbeidsverhoudingen, de loopbanen, de arbeidsvoorwaarden en de lonen in de openbare en particuliere sectoren.
§ 2. Het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten is echter enkel bevoegd indien de te behandelen zaken betrekking hebben op personeel van ten minste twee federale, gemeenschaps- of gewestelijke overheidsdiensten waarvoor ten minste twee sectorcomités zijn

opgericht krachtens artikel 4.
Onverminderd § 1, eerste lid, 3°, tweede zin, is het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten echter enkel bevoegd indien de te behandelen zaken betrekking hebben op personeel van ten minste twee provinciale of plaatselijke overheidsdiensten waarvoor ten minste twee bijzondere comités zijn opgericht.
§ 3. De wettelijke of reglementaire bepalingen die alleen gelden voor het personeel op wie de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités van toepassing is, de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in een paritair orgaan en de voorstellen van de Nationale Arbeidsraad, worden, met het oog op het nemen van specifieke regels voor het personeel op wie de door deze wet ingestelde regeling toepasselijk is verklaard, voorgelegd aan het onderhandelingscomité of het overlegcomité bevoegd voor het betrokken personeel op initiatief van de overheid of van een representatieve vakorganisatie in de zin van artikel 7."

Het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 'tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel', genomen in uitvoering van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974, bepaalt in artikel 3 respectievelijk artikel 4 ervan, wat volgt:

"Art.3. Als grondregelingen in verband met het administratief statuut worden beschouwd, de regels tot vaststelling van:
1° de voorwaarden waaraan men moet voldoen om als personeelslid te worden aangeworven, tot de stage toegelaten of benoemd, met inbegrip van de deelnemingsvoorwaarden voor de eventueel eraan voorafgaande vergelijkende examens, examens of proeven en de regels volgens welke de examens worden georganiseerd en de examenprogramma's worden vastgesteld;
2° de aard en de duur van het dienstverband waarin de personeelsleden staan;
3° de rechten en de plichten van de personeelsleden, de onverenigbaarheden en verbodsbepalingen, evenals de regeling inzake cumulaties met andere ambten, betrekkingen of bezigheden;
4° de tuchtregeling;
5° de maatregelen van orde;
6° de aansprakelijkheid van de personeelsleden;
7° de regeling inzake beoordeling, waardebepaling of enig ander gelijkwaardig rapport;
8° de bepaling, de indeling, de rangschikking en de gelijkwaardigheid van de graden, ambten of functies;
9° de regeling inzake overplaatsing, mobiliteit of enig andere vorm van wedertewerkstelling of beziging van de personeelsleden in andere overheidsdiensten dan die waartoe zij behoren, alsook de regeling van toepassing op personeelsleden die met een opdracht worden belast;
10° de anciënniteitsstelsels;
11° de regeling inzake bevordering, verandering van graad of verhoging in graad, bevordering door overgang naar het hoger niveau en enig ander stelsel van opbouw van de loopbaan, de overgang naar andere al dan niet gespecialiseerde functies, de uitoefening van een hoger ambt en voor het onderwijs, de regeling van de selectie;

12° de administratieve standen, de omstandigheden waardoor ze worden bepaald en hun gevolgen op de toestand van de personeelsleden, met inbegrip van de regeling inzake vakantie, verlof of ter beschikkingstelling;
13° de regeling van de deeltijdse arbeid;
14° de regeling volgens welke het dienstverband van de personeelsleden kan worden beëindigd of volgens welke dat dienstverband kan worden onderbroken;
15° (opgeheven)";

"Art.4. Als grondregelingen in verband met de bezoldigingsregeling worden beschouwd:
1° betreffende de wedden, bezoldigingen, lonen of weddetoelagen van de personeelsleden, de regels tot vaststelling van:
a) het recht op wedde, bezoldiging, loon of weddetoelage, met inbegrip van het recht op verhoging in wedde;
b) de wedde, bezoldiging, loon of weddetoelage, met inbegrip van de vaststelling van de weddeschalen, en de berekening van het bedrag ervan, met inbegrip van de voor hun vaststelling in aanmerking komende periodes;
c) de toekenning van een gewaarborgde wedde, bezoldiging, loon of weddetoelage;
d) de bescherming van de wedde, bezoldiging, loon of weddetoelage;
e) de modaliteiten van de koppeling van de wedde, bezoldiging, loon of weddetoelage aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan enige andere standaard;
2° betreffende de aan de personeelsleden toegekende toelagen, vergoedingen van alle aard en voordelen in natura, de regels tot vaststelling van:
a) de begunstigden;
b) hun toekenningsvoorwaarden;
c) hun bedrag;
d) hun bescherming;
e) de modaliteiten van de koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan enige andere standaard."

10. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen.

"5.2. […]
Artikel 3, §1, tweede en zevende lid van de wet van 19 december 1974 zijn gewijzigd bij de wet van 5 juni 2004 'tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel', die hoofdzakelijk heeft beoogd het intersectoraal akkoord 2001-2001 van 21 juni 2001, gesloten in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten (comité A) uit te voeren.
De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 5 juni 2004 is geworden, vermeldt:

> "De laatste rubriek van het intersectoraal akkoord handelt over de intersectorale akkoorden.
> Volgens artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 december 1974 worden er in beginsel om de twee jaar, in het comité A, onderhandelingen gevoerd over een intersectorale sociale programmatie. Om het mogelijk te maken gemakkelijker een intersectoraal akkoord te bereiken vermeldt deze rubriek dat de onderhandelingen betrekking hebben op materies

«zoals bepaald in deze nota». Het gaat om materies inzake het vakbondsstatuut, de federale bevoegdheden inzake loopbaanonderbreking, de minimale rechten en de maatregelen die genomen worden voor de werknemers van de privé-sector. Ook kan onderhandeld worden over materies die tot de federale bevoegdheid behoren en die betrekking hebben op personeelsleden die onder comité B ressorteren én op personeelsleden die onder comité C ressorteren. De onderhandelingen in het raam van de intersectorale programmatie zullen dus handelen over die materies.
De overheden en de vakorganisaties kunnen akkoord gaan om de onderhandelingen uit te breiden tot andere materies.
[…]
Dat artikel brengt een aantal wijzigingen aan artikel 3 van de wet van 19 december 1974 aan. Een eerste wijziging betreft artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 19 december 1974. Dat lid wordt aangevuld om te bepalen dat de tweejaarlijkse intersectorale onderhandelingen in comité A betrekking hebben op de materies bedoeld in de artikelen 3, § 1, zevende lid en § 3, artikel 9bis, § 1, 1° en 2°, f) en § 5 alsmede op de materies die tot de federale bevoegdheid behoren en die zowel op de onder 1° als op de onder 2° bedoelde personeelsleden betrekking hebben.
Die onderhandelingen kunnen ook betrekking hebben op andere materies als de overheden en de vakorganisaties die zitting hebben in comité A akkoord gaan te onderhandelen over die materies.
Het gaat om:
– de voorstellen tot wijziging van de wet van 19 december 1974 en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en de uitvoeringsbesluiten ervan. Betreffende de wet van 1 september 1980, gaat het uiteraard alleen over voorstellen die betrekking hebben op personeelsleden op wie de wet van 19 december 1974 toepasselijk is;
– de federale bevoegdheden inzake de beroepsloopbaanonderbreking. Die bevoegdheden omvatten onder meer het bedrag van de onderbrekingsuitkering, de maximale duur van de onderbreking, de bepalingen inzake cumuls, terugvorderingen en pensioenen en de te volgen procedure. De deelregeringen zijn bevoegd voor het vaststellen van de formules (voltijdse of deeltijdse onderbreking), het aanwijzen van de personeelsleden die er recht op hebben en het bepalen van de interne procedure.
In geval het stelsel van loopbaanonderbreking zou vervangen worden door het stelsel van «tijdskrediet» (zoals in de privé-sector), zou laatstgenoemd stelsel uiteraard ook tot de exclusieve bevoegdheid van comité A behoren ;
[…]
Een tweede wijziging betreft de huidige tekst van het zevende lid van § 1. Volgens dat lid worden de voorstellen tot wijziging van de wet van 19 december 1974 en van zijn uitvoeringsbesluiten uitsluitend voorgelegd aan comité A. Het ontwerp past dat zevende lid aan om de regelgeving inzake de vakbondspremie en de aspecten van de beroepsloopbaanonderbreking die tot de federale bevoegdheid behoren toe te voegen.
[…]”

5.3. Uit het voorgaande volgt dat de aspecten van de loopbaanonderbreking die tot de federale bevoegdheid behoren, waaronder het bedrag van de loopbaanonderbreking, in beginsel om de twee jaar worden onderhandeld in het raam van de intersectorale sociale programmatie in het comité A.
Het nastreven van een intersectoraal akkoord om de twee jaar over bepaalde thema's staat evenwel niet synoniem voor het opleggen van een juridisch afdwingbare en sanctioneerbare onderhandelingsplicht telkens wanneer de bevoegde overheid concrete maatregelen neemt die betrekking hebben op diezelfde thema's. Voor de bestuursoverheid heeft een zodanig akkoord de waarde van een politieke verbintenis.
In zoverre onderscheidt artikel 3 zich van artikel 2 van de wet van 19 december 1974 luidens welk de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités kunnen vaststellen.
1° grondregelingen ter zake van:
a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling;
b) de bezoldigingsregeling;
c) de pensioenregeling;
d) de betrekkingen met de vakorganisaties;
e) de organisatie van de sociale diensten.
2° verordeningsbepalingen welke zij uitvaardigen, algemene maatregelen van inwendige orde en algemene richtlijnen, met het oog op de latere vaststelling van de personeelsinformatie of inzake arbeidsduur en organisatie van het werk.
De grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 worden nader bepaald bij het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 'tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel'.
Uw Raad heeft reeds geoordeeld dat de hiervoor aangehaalde bepalingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd, aangezien verplichte, voorafgaande syndicale onderhandelingen een remmende werking hebben op de normale gelding van de wet van de veranderlijkheid die het bestuurlijk optreden beheerst.
Te dezen wordt vastgesteld dat de verzoekende partij niet beweert, laat staan dat zij zou aantonen dat het thema van de hoogte van de loopbaanonderbreking onderworpen zou zijn aan de onderhandelingsplicht overeenkomstig dit artikel 2.
Ten overvloede wordt vastgesteld dat artikel 3, 14° van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 'tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel', dat 'de regeling volgens welke het dienstverband van de personeelsleden kan worden beëindigd of volgens welke dat dienstverband kan worden onderbroken' beschouwt als grondregeling in verband met het administratief statuut, geen betrekking blijkt te hebben op de hoogte van het bedrag van de loopbaanonderbrekingsuitkering.
5.4. In zoverre de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord benadrukt dat overeenkomstig artikel 3 van de wet van 19 december 1974, het comité A exclusief bevoegd is om onderhandelingen te voeren inzake de federale tussenkomst inzake loopbaanonderbreking, bevestigt zij de exclusieve bevoegdheid van het comité A indien dergelijke onderhandelingen plaatsvinden. De vraag of een onderhandelingsplicht voorligt en dus effectief onderhandelingen moeten plaatsvinden, wordt evenwel niet bepaald door artikel 3, maar, zoals gezegd, door artikel 2 van de wet van 19 december 1974 en het uitvoeringsbesluit.
5.5. Tot slot en in zoverre de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord verwijst naar het voorleggen voor advies aan de NAR of het beheerscomité van de

RVA, beide een gelijk aantal vertegenwoordigers van de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties tellende, van wijzigingen aan de regelgeving onderbrekingsuitkeringen in de privé-sector, wordt te dezen vastgesteld dat ook het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit is voorgelegd geworden voor advies aan het beheerscomité van de RVA. In zoverre de verzoekende partij besluit dat 'uit het voorgaande volgt dat in de privésector ook over de onderbrekingsuitkeringen en het bedrag van die uitkeringen wordt onderhandeld', blijkt te dezen de situatie niet anders te zijn.".

11. De verzoekende partij betwist deze conclusie niet.

Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft zij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich ter zake tot een herhaling van wat zij in haar eerdere procedurestukken heeft uiteengezet.

De verzoekende partij betwist voorts niet, althans niet tijdig, dat artikel 2 van de wet van 19 december 1974 waarin de plicht tot onderhandelen is gelegen, noch de artikelen 3 of 4, 2°, c) van het op grond daarvan genomen uitvoeringsbesluit van 29 augustus 1985 de hoogte van het bedrag van de door de RVA uitgekeerde loopbaanonderbrekingsvergoeding omvat. Evenmin betwist ze dat de materies die aan een voorafgaande onderhandeling worden onderworpen, restrictief moeten worden geïnterpreteerd nu zij een beperking uitmaken op het beginsel van de veranderlijkheid", zijnde één van de zogenoemde "wetten" van de openbare dienst. Het volstaat niet om alsnog, na kennisneming van het auditoraatsverslag ter zake, ter adstructie van het beweerdelijk bestaan van een onderhandelingsplicht ter zake wat de bestreden bepalingen betreft, in een laatste memorie plots te poneren dat "[d]oor het feit dat men comité A exclusief bevoegd maakt voor'de federale bevoegdheden inzake de beroepsloopbaanonderbreking' dit [wil] zeggen dat 'de federale bevoegdheden inzake de beroepsloopbaanonderbreking' ook vallen onder 'de regeling volgens welke het dienstverband van de personeelsleden kan worden onderbroken' opgesomd in artikel 3, 14e van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 en dat hierover dient

onderhandeld te worden". Daargelaten de vraag of de bestreden bepalingen inzake (de hoogte van) het bedrag van de loopbaanonderbrekingsuitkering, worden gevat door artikel 2 van de wet van 19 december 1974 of door het genoemde artikel 3, 14° of door enig andere bepaling van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985, geeft de verzoekende partij aldus een nieuwe grondslag aan haar middel waarvan niet blijkt dat zij die niet eerder kon uitwerken. Die argumentatie is dan ook laattijdig en derhalve niet-ontvankelijk. Dat geldt des te meer nu zij in haar memorie van wederantwoord onomwonden heeft gesteld dat ze "nooit de schending [heeft] aangevoerd van artikel 2 van de wet van 19 december 1974 of van de artikelen 3 en 4, 2°, c van het KB van 29 augustus 1985 zodat de verwijzing ernaar door de tegenpartij niet relevant is", hoewel daarin precies "de kwesties waarover wordt onderhandeld en die welke aan het overleg zijn onderworpen onderscheidenlijk, wat hun beginsel betreft, [zijn] omschreven" (*Parl. St*. Kamer 1970-71, nr. 889/1, 6). Ten onrechte meent de verzoekende partij dat de onderhandelingsplicht in comité A over de aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan die behoren tot de federale bevoegdheid volgt uit artikel 3, §1, zevendelid, van de wet van 19 december 1974. Artikel 3 heeft betrekking op de vraag waar de materie - zo erover moet worden onderhandeld - wordt onderhandelden regelt aldus een bevoegdheidskwestie overheen de bij de wet van 19 december 1974 opgerichte comités.

12. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste middel - in de mate het ontvankelijk is - ongegrond.

Tweede middel

13. De verzoekende partij voert in een tweede middel met betrekking tot de artikelen 7, 8, 9, 14, 15 en 16 van het bestreden besluit een schending aan van artikel 31, § 3, van de wet van 27 (lees: 21) maart 1991 'betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven' (hierna: de wet van 21 maart 1991). In essentie voert de verzoekende partij in haar verzoekschrift aan dat het bestreden besluit (lees, te dezen, de artikelen 7 tot 9) dat voorziet in een verlaging van de RVA-uitkeringen voor werknemers van 50 jaar of ouder in geval van een thematisch verlof, in strijd met artikel 31, §3, van de wet van 21 maart 1991 is genomen, namelijk - hoewel die bepalingen betrekking hebben op alle overheidsbedrijven - zonder voorafgaand advies van het Comité Overheidsbedrijven waarin de representatieve vakorganisaties zetelen, terwijl uit artikel 34, § 2, F), 7°, van de wet van 21 maart 1991 zou blijken dat "aspecten van de loopbaanonderbreking" behoren tot het personeelsstatuut.

In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij op het verweer dat weliswaar kan worden aangenomen dat bepaalde aspecten van de onderbreking van de beroepsloopbaan deel uitmaken van het personeelsstatuut, maar dat dit duidelijk niet het geval is voor de in de bestreden bepalingen door de RVA betaalde uitkeringen daar de hoogte van een uitkering uitgekeerd door de RVA niet behoort tot het personeelsstatuut zelf. De verzoekende partij zet uiteen dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 31, § 3, van de wet van 21 maart 1991 blijkt dat "de regering een advies zal vragen aan het Comité Overheidsbedrijven voor de ontwerpen van wet of besluit die betrekking hebben op het personeelsstatuut eigen aan de autonome overheidsbedrijven". De verzoekende partij wijst erop dat de regeling inzake loopbaanonderbreking deel uitmaakt van het personeelsstatuut en dat een voorontwerp ter zake, wanneer het de loopbaanonderbreking regelt voor meer dan één overheidsbedrijf, krachtens artikel 31, § 3, van de wet van 21 maart 1991 voor advies aan het Comité Overheidsbedrijven moet worden voorgelegd. Het standpunt van de verwerende partij dat de bestreden maatregel geenszins eigen is

aan het personeelsstatuut van een overheidsbedrijf, kan niet worden bijgetreden omdat het op een verkeerde lezing van de genoemde wetsbepaling berust. Artikel 31, § 3 van de wet van 21 maart 1991 bepaalt dat elk voorontwerp van wet of besluit dat het personeelsstatuut van meer dan één overheidsbedrijf regelt voor advies moet worden voorgelegd aan het Comité Overheidsbedrijven. In zoverre de verwerende partij verwijst naar artikel 34, § 2, C), van de wet van 21 maart 1991 waaruit volgt dat enkel het bovenwettelijk pensioen van de ambtenaar, en niet zijn wettelijk pensioen, deel uitmaakt van de onderhandelingsmaterie van het personeelsstatuut, wat volgens die partij “logisch [is] daar een werkgever enkel kan onderhandelen over een bovenwettelijk pensioen dat ten laste komt van de werkgever” en dat hetzelfde zou geldenvoor de uitkeringen loopbaanonderbreking, repliceert de verzoekende partij vooreerst dat de discussie *in casu* niet gaat over de pensioenen zodat de vergelijking in die zin niet opgaat. Bovendien acht ze het “wel zeer vreemd” dat de verwerende partij stelt dat onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers over het wettelijk pensioen “totaal geen zin hebben” nu , in het kader van de wet van 19 december 1974, wel degelijk over het wettelijk pensioen moet worden onderhandeld. Ook in het kader van de wet van 21 maart 1991 dient over de pensioenen het advies te worden gevraagd aan het Comité Overheidsbedrijven. Artikel 34, § 2, C), van diezelfde wet waarnaar de verwerende partij verwijst, betreft de onderhandelingen in een paritair comité en betreft dus slechts het personeelsstatuut van één autonoom overheidsbedrijf. *In casu* is echter sprake van regelingen die het personeelsstatuut van meer dan een autonoom overheidsbedrijf regelen en daarover dient het advies gevraagd te worden aan het Comité Overheidsbedrijven op basis van artikel 31, § 3 van de wet van 21 maart 1991. Het verplichte advies van het Comité overheidsbedrijven over de pensioenen volgt ook uit artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 1974.

In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar wat zij daarin heeft uiteengezet betreffende het eerste middel daar bij stellende dat daaruit is gebleken dat “de vraag of de hoogte van het bedrag van de loopbaanonderbrekingsuitkering verplichte onderhandelingsmaterie is om tot besluitvorming te kunnen komen, positief beoordeeld dient te worden, [zodat] er

volgens haar geen reden [is] om het anders te zien voor wat betreft de autonome overheidsbedrijven" en verwijst zij naar wat zij desbetreffend heeft geschreven in deze laatste memorie met betrekking tot het eerste middel.

Beoordeling

14. Zoals *supra* uit punt 7 is gebleken, is het voorliggende beroep in zoverre het de artikelen 14 tot 16 betreft, niet ontvankelijk zodat het tweede middel hierna wordt beoordeeld in de mate het de artikelen 7, 8 en 9 betreft.

De te dezen relevante bepalingen van de artikelen 31, 34 en 35 van de wet van 21 maart 1991 bepalen wat volgt:

> "Art. 31. § 1. Er wordt een paritair comité opgericht voor de autonome overheidsbedrijven bevoegd voor alle autonome overheidsbedrijven en voor HR Rail, hierna het 'Comité Overheidsbedrijven' genoemd.
> § 2. Het Comité Overheidsbedrijven is bevoegd inzake :
> 1° het in artikel 35, § 3, 1°, bedoelde beroep;
> 2° het in § 3 bedoelde advies;
> 3° het sluiten van de collectieve overeenkomsten bedoeld in § 4.
> § 3. Elk voorontwerp van wet of van besluit dat het personeelsstatuut of het syndicaal statuut van meer dan één autonoom overheidsbedrijf regelt, wordt voor advies overgezonden aan het Comité Overheidsbedrijven. Het Comité beschikt over een termijn van één maand vanaf de datum van mededeling voor het verlenen van zijn advies.
> […]";
> "Art. 34. § 1. Eens het eerste statuut is vastgesteld overeenkomstig artikel 33, doch uiterlijk met ingang van het verstrijken van een termijn van vijftien maanden na de datum van inwerkingtreding van de indeling van het organisme bij de autonome overheidsbedrijven, worden het personeelsstatuut en het syndicaal statuut vastgesteld door de raad van bestuur, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen die het betrokken statuut regelen. Echter, wat de overeenkomstig § 2 aangeduide grondregelen betreft, beslist de raad overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35.
> § 2. De volgende regelen van het personeelsstatuut, respectievelijk syndicaal statuut, worden vastgesteld overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35 indien zij vooraf door het paritair comité, bij meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, werden aangeduid als grondregel of als algemeen beginsel, zoals bedoeld in artikel 35, § 3, 1° :
> A) De grondregelen betreffende het administratief statuut van het statutair personeel inzake :
> […]
> B) De grondregelen betreffende de bezoldiging van het statutair personeel inzake :
> […]
> C) De grondregelen betreffende het pensioenstelsel van het statutair personeel

inzake :
[…]
D) De grondregelen betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen inzake :
[…]
E) De grondregelen betreffende de organisatie van eventuele sociale diensten inzake :
[…]
F) De grondregelen betreffende de volgende aangelegenheden voor wat het statutair personeel aangaat :
[…]
7° de loopbaanonderbreking;
[…]
G) Wat de contractuele personeelsleden betreft :
1°[…]
2° de grondregelen betreffende de rechten en plichten van het contractueel personeel"; en, tot slot,
"Art. 35. § 1. De raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, legt elk voorstel tot vaststelling of wijziging van de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen van het personeelsstatuut of van het syndicaal statuut voor aan het paritair comité.
[…]".

15. In haar memorie van wederantwoord maakt de verzoekende partij een onderscheid tussen de bepalingen van artikel 31 en 34. Artikel 31 heeft betrekking op het Comité Overheidsbedrijven. Artikel 34 daarentegen handelt over de onderhandelingen in een paritair comité en betreft slechts het personeelsstatuut van één autonoom overheidsbedrijf, hetgeen te onderscheiden zou zijn van de bestreden artikelen 7 tot 9 die het personeelsstatuut van meer dan één autonoom overheidsbedrijf betreffen en om die reden overeenkomstig artikel 31, § 3 van de wet van 21 maart 1991 zou moeten worden voorgelegd voor advies aan het Comité Overheidsbedrijven.

Deze repliek van de verzoekende partij vindt steun in de betrokken bepalingen. Daaruit vloeit evenwel meteen voort dat haar oorspronkelijk betoog, mede gesteund op het bepaalde in artikel 34, § 2, F), 7° - dat aldus element is van het personeelsstatuut van één autonoom overheidsbedrijf -, om een adviesverplichting door het Comité Overheidsbedrijven overeenkomstig artikel 31, §3 van de wet van 21 maart 1991 te verdedigen, wankelt.

16. De verzoekende partij wordt voorts bijgevallen waar zij in haar memorie van wederantwoord de adviesverplichting door het Comité Overheidsbedrijven overeenkomstig artikel 31, § 3, van de wet van 21 maart 1991 - terecht - koppelt aan of tezamen leest met het hoger aangehaalde artikel 2, § 2, laatste lid, van de wet van 19 december 1974 dat bepaalt dat ingeval het ontwerp eveneens betrekking heeft op “de autonome overheidsbedrijven” (meervoud) gerangschikt in artikel 1, § 4, van de wet van 21 maart 1991 het betrokken comité (dit is het betrokken comité als bedoeld in artikel 3 van de wet van 19 december 1974), alvorens met de onderhandeling aan te vatten, het advies dient in te winnen van het Comité Overheidsbedrijven bedoeld in artikel 31 van de wet van 21 maart 1991.Zulks brengt dan weer mee dat de vraag of, te dezen, een adviesverplichting door het Comité Overheidsbedrijven heeft voorgelegen weerom samenhangt met de vraag - zoals die reeds in het eerste middel voorlag - of de bestreden bepalingen waarbij de verwerende partij eenzijdig de hoogte van de loopbaanonderbrekingsuitkering naar beneden vaststelt, onderhandelingsmaterie is in de zin van artikel 2, § 1, van diezelfde wet van 19 december 1974.

De verzoekende partij onderneemt bij de uiteenzetting van haar tweede middel immers geen poging om aan te tonen, noch om redelijkerwijze aannemelijk te maken, dat dergelijke loopbaanonderbrekingsvergoeding wordt gevat door artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974 of het uitvoeringsbesluit van 29 augustus 1985. In de mate zij stelt dat “aspecten van de loopbaanonderbreking behoren tot het personeelsstatuut” is dit argument te vaag en te algemeen, in het bijzonder in het licht van de reeds aangehaalde eis dat, omwille van het veranderlijkheidsbeginsel, het begrip “onderhandelingsmaterie” strikt te interpreteren is. Evenmin kan de verzoekende partij ermee volstaan, wat dat betreft, om in haar laatste memorie te verwijzen naar haar uiteenzettingen onder het eerste middel. Immers, in de mate zij zich aldaar in haar laatste memorie beroept op artikel 3, 14°, van het uitvoeringsbesluit van 29 augustus 1985, is bij de beoordeling van het eerste middel gebleken dat die argumentatie laattijdig en dus niet-ontvankelijk is. Zulks geldt meteen ook voor wat het tweede middel betreft.

Er is dan ook geen reden om het anders te zien dan in het eerste middel voor wat de autonome overheidsbedrijven betreft.

17. Het tweede middel is, in de mate het ontvankelijk is, ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien januari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**