CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
28-09-1988
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones, le 14 janvier 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "désignant les travailleurs investis d'un poste de direction ou de confiance à la Régie des postes", a donné le 19 septembre 1988 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 14 januari 1988 door de Staatssecretaris voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanwijzing van de werknemers belast met een leidende functie of een vertrouwenspost bij de Regie der posterijen", heeft op 19 september 1988 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet a pour objet de désigner, en exécution de l'article 3, § 3, 1°, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, les travailleurs investis à la Régie des postes, d'un poste de direction ou de confiance . Il abroge l'arrêté royal du 15 septembre 1967 désignant, en ce qui concerne l'Administration des postes, les personnes investies d'un poste de direction ou de confiance, pour l'application de la loi du 15 juillet 1964 sur la durée du travail dans les secteurs publics et privés de l'économie nationale (1).

La loi du 16 mars 1971 sur le travail, que l'arrêté en projet se donne comme fondement légal, comporte dans son chapitre III consacré au "Temps de travail et de repos", une section II relative à la "Durée du travail", qui, d'une part, détermine la durée du travail par jour et par semaine et, d'autre part, fixe les cas dans lesquels des dérogations au principe de la durée du travail de huit heures par jour et de quarante heures par semaine, peuvent être autorisées.

L'article 3, § 3, 1°, de ladite loi dispose comme suit :

> "§ 3. Les dispositions du chapitre III, section II, qui concernent la durée du travail, ne sont pas applicables, en outre :
>
> 1° aux travailleurs désignés par le Roi comme investis d'un poste de direction ou de confiance;".

.../...

(1) La loi du 15 juillet 1964 sur la durée du travail dans les secteurs publics et privés de l'économie nationale a été abrogée par la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

L'article 47 de cette même loi est ainsi rédigé :

"Pour exercer les attributions qui Lui sont conférées par la présente loi, à l'exception de celles qui sont prévues à l'article 46, le Roi prend l'avis de la commission paritaire compétente. Cet avis peut toutefois être donné par le Conseil national du travail lorsque le règlement relève de la compétence de plusieurs commissions paritaires. A défaut de telles commissions, l'avis est donné par le Conseil national du travail.

L'organe consulté fait parvenir son avis dans les deux mois de la demande qui lui en est faite, à défaut de quoi il sera passé outre".

En son préambule, l'arrêté en projet ne vise ni l'avis d'une quelconque commission paritaire ni celui du Conseil national du travail. Il se borne à mentionner le protocole du Comité de secteur VII, daté du 28 septembre 1987. La question qui se pose est celle de savoir si la négociation en Comité de secteur VII - formalité nécessaire à la validité de l'arrêté en projet - dispense le Roi de la consultation de la commission paritaire compétente ou, en l'absence de commission paritaire compétente, de celle du Conseil national du travail.

Dans son avis du 5 octobre 1962 sur un projet de loi "relatif à la durée du travail dans les secteurs publics et privés de l'économie nationale", le Conseil d'Etat, section de législation, a estimé que, pour l'application de l'article 23 du projet - l'article 25 de la loi du 15 juillet 1964 sur la durée du travail dans les secteurs publics et privés de l'économie nationale -,l'avis de la commission paritaire compétente ou de l'organisme paritaire intéressé, qui a été créé

.../...

par ou en vertu d'une loi pour certaines catégories de personnes auxquelles la réglementation est applicable, ou, en leur absence, celui du Conseil national du travail, ne dispense pas le Roi de la consultation d'autres organes si celleci est prévue par d'autres lois ou règlements, par exemple la consultation des comités de consultation syndicale pour le personnel des services publics (Doc. parl., Ch., session 1962-1963, n° 476/1, pp. 24 et 25).

La même section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis sur ce qui allait devenir la loi du 16 mars 1971 sur le travail, qui abroge la loi précitée du 15 juillet 1964, a estimé que, pour l'application de l'article 47, qui, pour l'essentiel, reproduit l'article 25 de la loi du 15 juillet 1964, "... les comités de consultation syndicale et les conseils de personnel créés par l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics ne peuvent être considérés "comme des organes paritaires" et, partant, ne peuvent agir en lieu et place de commissions paritaires" (Doc. parl., Ch., session 1969-1970, n° 556/1, p.50).

A l'appui de ces avis de la section de législation du Conseil d'Etat, les arguments suivants pouvaient être avancés :

1. Les comités de consultation syndicale et les conseils de personnel prévus par l'arrêté royal du 20 juin 1955 ne sont pas des organes paritaires; il y va d'institutions qui assurent la représentation du personnel et qui sont exclusivement composées de membres du personnel, même si la moitié de ceux-ci sont désignés par le ministre ou l'organe de gestion.

2. Les comités de consultation syndicale et les conseils de personnel remplissent, dans le secteur public, des tâches qui s'apparentent plus à celles exercées, dans le secteur privé, par les conseils d'entreprise et les comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, qu'à celles des commissions paritaires.

3. La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives du travail et les commissions paritaires prévoit, en son article 2, § 3.1, alinéa 2, que le Roi peut étendre l'application de la loi aux personnes occupées par l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics et les organismes d'intérêt public.

Comme bien l'on sait, les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités sont actuellement régies par la loi du 19 décembre 1974 et ses arrêtés d'exécution. Ceci étant, les avis émis par la section de législation du Conseil d'Etat au sujet des comités de consultation syndicale prévus par l'arrêté royal du 20 juin 1955 et les arguments qui peuvent être invoqués à leur appui, conservent-ils leur pertinence s'agissant des comités de secteur prévus par l'article 4, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 ?

Des différences existent :

1. Les comités de négociation sont composés de la délégation de l'autorité et de la délégation, librement composée, de chaque organisation syndicale représentative, la délégation de l'autorité devant être composée de personnes, qui, à quelque titre que ce soit, ont qualité pour engager les autorités publiques intéressées. Leur composition et leur fonctionnement sont cependant différents de ceux des commissions paritaires.

2. Les comités de négociation ont des compétences qui présentent davantage de ressemblance avec celles des commissions paritaires, mais "l'accord conclu entre les autorités publiques et les organisations syndicales ne modifie pas par lui-même l'ordonnancement juridique et, sur le plan du droit, il n'a même pas pour effet de lier ces autorités" (Doc. parl., Ch., session 1970-1971, n° 889/1, p. 17).

3. L'article 94 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, dispose que l'article 2, § 3.1, alinéa 2, de la loi du 5 décembre 1968 est complété par l'alinéa suivant :

> "Les pouvoirs du Roi visés à l'alinéa 2, expirent à la date à laquelle le régime institué par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités est rendu applicable aux personnes intéressées occupées par l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics et les organismes publics".

Il s'ensuit que si les comités de négociation sont au secteur public ce que les commissions paritaires sont au secteur privé, les différences qui subsistent continuent à être suffisamment importantes pour que les comités de négociation ne puissent être considérés comme des organes paritaires et, partant, ne puissent agir en lieu et place des commissions paritaires.

.../...

La réponse à la question posée ci-dessus est donc que la négociation au sein du comité de secteur VII ne dispense pas de l'obligation prévue à l'article 47 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail de consulter, en l'absence de commission paritaire compétente, le comité commun à l'ensemble des services publics prévu à l'article 3, § 1er, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, cette formalité se substituant à la consultation du Conseil national du travail.

En effet, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 3, § 1er, 3° précité :

> "... ce comité est substitué au Conseil national du travail dans tous les cas où les dispositions en vigueur requièrent l'avis ou une proposition de ce Conseil pour les questions intéressant exclusivement le personnel des services publics auxquels le régime institué par la présente loi a été rendu applicable".

Il résulte des observations ci-dessus, que pour respecter l'article 47 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, combiné avec l'article 3, § 1er, 3°, alinéa 3, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, l'arrêté en projet doit être soumis au "comité commun à l'ensemble des services publics". Il n'est dès lors pas actuellement en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

Het ontworpen koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 3, § 3, 1°, van de arbeidswet van 16 maart 1971, de werknemers aan te wijzen die bij de Regie der posterijen een leidende functie of een vertrouwenspost bekleden. Het voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 15 september 1967 tot aanwijzing, wat het Bestuur der posterijen betreft, van de personen die met een leidende functie of met een vertrouwenspost zijn bekleed, voor de toepassing van de wet van 15 juli 1964 betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectors van 's lands bedrijfsleven (1).

De arbeidswet van 16 maart 1971, die wordt aangevoerd als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, bevat in hoofdstuk III, dat gewijd is aan de "Arbeids- en rusttijden", een afdeling II betreffende de "Arbeidsduur", die enerzijds de arbeidsduur per dag en per week vaststelt en anderzijds de gevallen bepaalt waarin afwijkingen kunnen worden toegestaan van het beginsel dat de arbeidsduur acht uren per dag en veertig uren per week beloopt.

Artikel 3, § 3, 1°, van de genoemde wet luidt als volgt :

> "§ 3. De bepalingen van hoofdstuk III, afdeling II, die de arbeidsduur betreffen, zijn bovendien niet van toepassing op :
>
> 1° de door de Koning aangewezen werknemers die een leidende functie uitoefenen of een vertrouwenspost bekleden;".

.../...

---

(1) De wet van 15 juli 1964 betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectors van 's lands bedrijfsleven is opgeheven door de arbeidswet van 16 maart 1971.

Artikel 47 van diezelfde wet is als volgt gesteld :

> "Ter uitvoering van de Hem door deze wet toegekende bevoegdheden, met uitzondering van die bepaald in artikel 46, wint de Koning het advies in van het bevoegde paritair comité. Dit advies kan echter gegeven worden door de Nationale Arbeidsraad wanneer de verordening behoort tot de bevoegdheid van verschillende paritaire comités. Bij ontstentenis van dergelijke comités wordt het advies gegeven door de Nationale Arbeidsraad.
>
> Het geraadpleegde orgaan deelt zijn advies mede binnen twee maanden nadat hem het verzoek is gedaan; zoniet, wordt er niet op gewacht".

Het ontworpen besluit verwijst in zijn aanhef niet naar het advies van een of ander paritair comité, noch naar het advies van de Nationale Arbeidsraad. Het beperkt zich tot het vermelden van het protocol van het sectorcomité VII van 28 september 1987. De vraag is of de onderhandeling in sectorcomité VII - een voor de geldigheid van het ontworpen besluit noodzakelijke formaliteit - de Koning ontslaat van de verplichting om het bevoegde paritair comité of, bij ontstentenis van een bevoegd paritair comité, de Nationale Arbeidsraad te raadplegen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies van 5 oktober 1982 over een ontwerp van wet "betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectoren van 's lands bedrijfsleven", geoordeeld dat, voor de toepassing van artikel 23 van het ontwerp - artikel 25 van de wet van 15 juli 1964 betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectors van 's lands bedrijfsleven - het advies van het bevoegde paritair comité of van

het betrokken paritair samengesteld orgaan, dat door of krachtens een wet is ingesteld voor bepaalde categorieën van personen waarop de verordening van toepassing is, of, bij ontstentenis ervan, het advies van de Nationale Arbeidsraad de Koning niet ontslaat van de verplichting om, wanneer zulks door andere wetten of verordeningen is voorgeschreven, het advies in te winnen van andere organen, bijvoorbeeld van de syndicale raden van advies voor het overheidspersoneel (Gedr. St., Kamer, zitting 1962-1963, nr. 476/1, blz. 24 en 25).

Dezelfde afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies over wat de arbeidswet van 16 maart 1971 zou worden, welke wet de voormelde wet van 15 juli 1964 opheft, geoordeeld dat voor de toepassing van artikel 47, dat in essentie artikel 25 van de wet van 15 juli 1964 overneemt, "... de syndicale raden van advies en de personeelsraden opgericht bij het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van de openbare diensten niet kunnen worden beschouwd als "paritair samengestelde organen" en derhalve niet kunnen optreden in de plaats van de paritaire comités" (Gedr. St., Kamer, 1969-1970, nr. 556/1, blz. 50).

Ter ondersteuning van die adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, konden toen de volgende argumenten worden aangevoerd :

1. De syndicale raden van advies en de personeelsraden waarin het koninklijk besluit van 20 juni 1955 voorziet, zijn geen paritaire organen; het gaat om instellingen waarmee gezorgd wil zijn voor de vertegenwoordiging van het personeel en die uitsluitend uit personeelsleden zijn samengesteld, ook al wordt de helft daarvan door de minister of door het bestuursorgaan aangewezen.

2. De syndicale raden van advies en de personeelsraden vervullen in de openbare sector taken die meer verwant zijn met de taken die in de privé-sector worden vervuld door de ondernemingsraden en de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, dan ze gelijkenis vertonen met de taken die aan de paritaire comités zijn opgedragen.

3. In artikel 2, § 3.1, tweede lid, van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités wordt bepaald dat de Koning de toepassing van de wet kan uitbreiden tot degenen die in dienst zijn van de Staat, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut.

Zoals bekend worden de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel thans geregeld door de wet van 19 december 1974 en de uitvoeringsbesluiten van die wet. De vraag is dan of de adviezen die door de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn uitgebracht in verband met de syndicale raden van advies waarin het koninklijk besluit van 20 juni 1955 voorziet en de argumenten die ter ondersteuning ervan kunnen worden aangevoerd, even relevant zijn ten aanzien van de sectorcomités bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974.

Er zijn verschillen :

1. De onderhandelingscomités zijn samengesteld uit de afvaardiging van de overheid en uit de vrijelijk samengestelde afvaardiging van iedere representatieve vakorganisatie, waarbij de afvaardiging van de overheid dient

te zijn samengesteld uit "personen die, uit welken hoofde ook, bevoegd zijn om de betrokken openbare overheden te binden". Hun samenstelling en werkwijze verschilt evenwel van die van de paritaire comités.

2. De onderhandelingscomités hebben bevoegdheden die meer gelijkenis vertonen met die van de paritaire comités, maar "het tussen overheid en vakbonden gesloten akkoord (wijzigt niet) uit zichzelf de rechtsverhoudingen en in rechte bindt het die overheid zelfs niet" (Gedr. St., Kamer 1970-1971, nr. 889/1, blz. 17).

3. Artikel 94 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bepaalt dat artikel 2, § 3.1, tweede lid, van de wet van 5 december 1968 wordt aangevuld met het volgende lid :

> "De in het tweede lid bedoelde bevoegdheden van de Koning verstrijken de dag waarop de regeling, ingevoerd bij de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel toepasselijk wordt verklaard op de betrokken personen, die in dienst zijn van de Staat, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut".

Daaruit volgt dat, al betekenen de onderhandelingscomités voor de overheidssector wat de paritaire comités betekenen voor de privé-sector, de resterende verschillen nog voldoende groot zijn opdat de onderhandelingscomités niet als paritair samengestelde organen kunnen worden beschouwd en dus ook niet kunnen optreden in de plaats van de paritaire comités.

Het antwoord op de hierboven gestelde vraag is dus dat de onderhandeling in het Sectorcomité VII, niet ontslaat van de in artikel 47 van de arbeidswet van 16 maart 1971 opgelegde verplichting om bij ontstentenis van een bevoegd paritair comité, het advies in te winnen van het "gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten", bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, welke formaliteit dan in de plaats komt van de raadpleging van de Nationale Arbeidsraad.

Luidens het derde lid van het voormelde artikel 3, § 1, 3°, immers :

> "... (treedt) het comité (...) in de plaats van de Nationale Arbeidsraad in alle gevallen waarin de geldende bepalingen het advies of een voorstel van die Raad behoeven voor de zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van de overheidsdiensten waarop de door deze wet ingestelde regeling toepasselijk verklaard is".

Uit de opmerkingen hierboven blijkt dat het ontworpen besluit moet worden voorgelegd aan het "gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten", wil artikel 47 van de arbeidswet van 16 maart 1971, samengelezen met artikel 3, § 1, 3°, derde lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, in acht genomen zijn. Het is dus nog niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden onderzocht.

La chambre était composée de

Messieurs : P. FINCOEUR, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par M. C. ROUSSEAUX, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. C. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. P. FINCOEUR.