

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
03-02-1984
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 17 novembre 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "organisant les relations sociales dans les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française", a donné le 10 janvier 1984 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à organiser les relations sociales dans trois organismes d'intérêt public qui relèvent de la Communauté française : la R.T.B.F., le Commissariat général aux relations internationales et l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

Une loi du 19 décembre 1974, modifiée par les lois du 20 juin 1975, du 15 septembre 1980 et du 19 juillet 1983, mais non encore en vigueur, organise "les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités". Cette loi ne concerne cependant pas les organismes d'intérêt public dépendant des Communautés. En effet, l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles rend la loi du 16 mars 1954 applicable à ces organismes; en outre, les paragraphes 5 et 6 du même article disposent comme suit :

"§ 5. Les attributions que fixent les lois précitées sont exercées, selon le cas, par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région.

§ 6. A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire, les compétences attribuées par la loi du 16 mars 1954 au Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions sont exercées par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région".

L'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967, porte que "le Roi

fixe le statut et le cadre du personnel des organismes énumérés à l'article 1er".

Il s'en suit qu'il appartient à l'Exécutif d'arrêter le statut syndical des membres du personnel des organismes qui dépendent de la Communauté.

L'arrêté en projet reproduit maintes dispositions de la loi du 19 décembre 1974 avec laquelle il présente en conséquence un parallélisme presque total. Pour cette raison, le dispositif du projet n'appellera que peu d'observations.

II. L'article 13, § 6, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 1er 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954, subordonne à l'accord du Ministre national de la Fonction publique "la fixation du statut administratif et pécuniaire" du personnel des organismes d'intérêt public qui relèvent des Communautés ou des Régions. En l'occurrence, cet accord n'a pas été demandé.

Par son objet, l'arrêté en projet se rattache à ce qu'il est convenu d'appeler le statut syndical du personnel des organismes d'intérêt public. Le statut syndical n'étant pas expressément visé par l'article 13, § 6, de la loi spéciale, l'accord du Ministre national de la Fonction publique ne pourrait être considéré comme requis pour un projet d'arrêté relevant, par son objet, de ce statut, que s'il s'imposait de donner aux mots "statut administratif", dans l'article 13, § 6, une portée large, qui comprendrait notamment, outre le statut administratif proprement dit, l'ensemble de règles que la terminologie usuelle groupe sous les termes de statut syndical.

.../...

Rien, ni dans le texte de l'article 13, § 6, ni dans les travaux préparatoires de la loi spéciale, ne permet d'affirmer qu'une portée aussi large aurait répondu à l'intention du législateur. On peut, au contraire, constater que si cette intention avait été de soumettre le statut syndical du personnel des organismes d'intérêt public relevant des Communautés ou des Régions à l'accord du Ministre national de la Fonction publique, il eût été aisé de la traduire par les simples mots "le statut", sur le modèle de l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954.

Une exception au principe d'autonomie, qui procède de l'économie générale de la loi spéciale, ne peut donc être retenue pour la fixation du statut syndical du personnel d'organismes d'intérêt public relevant des Communautés ou des Régions.

On ajoutera que l'harmonie entre les statuts respectifs du personnel de l'Etat, des Communautés et des Régions, d'une part, et du personnel des établissements d'intérêt public relevant des Communautés ou des Régions, d'autre part, harmonie dont le souci est à la base de l'exigence de l'accord du Ministre national de la Fonction publique, en dérogation au principe de l'autonomie, paraît d'une utilité bien moins évidente dans le cas du statut syndical que dans les cas du statut administratif et du statut pécuniaire.

C'est donc l'accord du Ministre de la Communauté ayant la fonction publique dans ses attributions qui doit avoir été obtenu en vertu de l'article 13, § 6, de la loi spéciale et c'est l'accord de ce Ministre qui doit être visé, avec sa date, au préambule de l'arrêté en projet.

.../...

III. Il ressort des informations données au Conseil d'Etat que l'Exécutif ne s'est pas cru tenu de soumettre l'arrêté en projet à l'avis du Comité général de consultation syndicale et qu'il n'a donc pas sollicité cet avis.

Celui-ci n'est effectivement imposé, à l'heure actuelle, par aucune disposition applicable à la Communauté française.

+

PREAMBULE.

Le projet trouve sa base légale non seulement dans l'article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, mais aussi dans les textes suivants :

- la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 11, § 1er;
- le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), notamment les articles 9, § 4, et 23, alinéa 2;
- le décret du 1er juillet 1982 créant un Commissariat général aux relations internationales, notamment l'article 1er;
- le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.), notamment l'article 19, § 2.

L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 février 1982 réglant la signature des actes de l'Exécutif ne constitue pas le fondement légal du projet et sa mention, qui n'est pas utile à la compréhension de celui-ci, doit dès lors être omise.

.../...

Aux termes de l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954, "le Roi fixe le statut et le cadre du personnel des organismes énumérés à l'article 1er, sur proposition du ou des ministres dont ils relèvent et de l'accord du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions ...".

Monsieur MOUREAUX, Ministre Président, a dans ses attributions les matières culturelles, le personnel et les relations extérieures de la Communauté (arrêté de l'Exécutif du 9 février 1982 fixant la répartition des compétences entre les Ministres de l'Exécutif de la Communauté française, article 1er). A ce titre, la R.T.B.F. et le Commissariat général aux relations extérieures relèvent de ses compétences. Par contre, le projet de décret relatif à l'O.N.E. a été présenté par le Ministre chargé des Affaires sociales, Monsieur MONFILS. Le nom de celui-ci devrait, par conséquent, aussi figurer dans la formule de proposition de l'arrêté en projet.

L'accord du Ministre de la Communauté ayant la fonction publique dans ses attributions doit être visé, avec sa date, pour les raisons qui ont été exposées dans l'observation générale n° II.

La délibération de l'Exécutif ne doit pas être visée spécialement puisque l'arrêté en projet est précisément un arrêté de l'Exécutif.

Le préambule devrait donc être rédigé comme suit :

"Nous, Exécutif de la Communauté française,

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 13, §§ 3, 5 et 6;

.../...

Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 11, § 1er, modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967;

Vu le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), notamment les articles 9, § 4, et 23, alinéa 2;

Vu le décret du 1er juillet 1982 créant un Commissariat général aux relations internationales, notamment l'article 1er;

Vu le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.), notamment l'article 19, § 2;

Vu l'avis du Comité de consultation syndicale auprès de l'Institut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française;

Vu l'accord de notre Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, compétent en matière de personnel, donné le ...;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française chargé des Affaires culturelles et des Relations extérieures et de Notre Ministre chargé des Affaires sociales,

ARRETONS :".

.../...

DISPOSITIF.Article 3.

Le paragraphe 3 prévoit que figurent au sein du comité de négociation :

" ...

2. La délégation de la Fonction publique comprenant l'autorité compétente qui, au sein du Gouvernement, a la Fonction publique dans ses attributions, ou ses délégués dûment mandatés".

Il n'y a, du point de vue des compétences, aucun inconvénient à ce que le comité de négociation comprenne une délégation du Gouvernement national, pourvu que la disposition n'impose pas une obligation au Gouvernement national et que l'absence éventuelle de cette délégation n'entrave pas les délibérations du comité. On se référera, à cet égard, à l'observation relative au paragraphe 5, alinéa 3.

Pour le surplus, le paragraphe 3 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 3. Le Comité de négociation est composé :

- 1° d'un ou de plusieurs membres de l'Exécutif, désignés par celui-ci, ou de leurs délégués dûment mandatés;
- 2° des membres du Gouvernement national qui ont la fonction publique dans leurs attributions, ou de leurs délégués dûment mandatés;

.../...

3° de deux délégués au moins pour chaque organisation syndicale représentative.

Le fonctionnaire dirigeant de l'organisme d'intérêt public ainsi que, pour la R.T.B.F., le fonctionnaire général chargé des affaires paritaires, se joignent aux membres de l'Exécutif ou à leurs délégués".

+

Au paragraphe 5, alinéa 1er, il serait plus clair de remplacer les mots "à l'autorité appelée à prendre la décision" par "à l'Exécutif".

A l'alinéa 2, le mot "unanime" peut être omis puisque le projet vise l'accord de toutes les parties.

L'alinéa 3 doit être omis : l'accord doit être donné par le Ministre national de la Fonction publique lorsqu'il est requis en vertu de l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Si ce Ministre participe lui-même à la négociation, il peut effectivement donner son accord. S'il n'y participe pas lui-même, son représentant, dûment mandaté, peut aussi donner cet accord. Mais il n'appartient pas à l'Exécutif de considérer que "la délégation de la Fonction publique se substitue au Ministre de la Fonction publique" pour l'exécution de l'article 13, § 6, précité.

.../...

Article 4.

Au paragraphe 6, alinéa. 2, il serait plus correct d'écrire : "... depuis un an au moins dans le service intéressé".

+

Le texte suivant est proposé pour le paragraphe 7 :

"Le Comité de concertation délibère selon les règles établies aux articles 3 et suivants de l'annexe II du présent arrêté".

+

Le paragraphe 9 ne se rapporte qu'à la seule R.T.B.F. Il est dès lors proposé d'en faire un article distinct (devenant l'article 5), divisé en paragraphes.

Le paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"La Commission d'avis instituée par l'article 9, § 4, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française exerce les attributions du Comité général de concertation visé à l'article 4, § 1er".

Au paragraphe 2 (ex point 2 du paragraphe 9 de l'article 4), il faudrait écrire : "... visé au paragraphe 1er sont fixées à l'annexe II du présent arrêté".

.../...

Au point 3 du paragraphe 9 de l'article 4, devenant le paragraphe 3 de l'article 5, le début de l'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Chaque semestre et lors de toute modification importante, elle est informée de la politique ...".

A la fin de l'alinéa 3 du même paragraphe, il conviendrait d'écrire : "... sont celles que mentionne l'annexe III du présent arrêté".

Article 5 (devenant l'article 6).

Au paragraphe 2, il est proposé d'écrire :

"Chaque Comité de concertation peut être chargé ...".

Article 6 (devenant l'article 7).

L'article correspond à l'article 13 de la loi du 19 décembre 1974, modifiée par les lois du 20 juin 1975, du 15 septembre 1980 et du 19 juillet 1983, mais non encore en vigueur, qui organise "les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités".

Comme dans cette loi, il serait préférable d'utiliser la forme active et d'écrire :

.../...

"Article 7.-

L'Exécutif détermine les règles selon lesquelles les autorités administratives qui ont créé des services sociaux, confient entièrement la gestion de ceux-ci aux organisations syndicales représentatives".

Il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat que l'omission des mots "ou partiellement", qui figurent dans l'article 13 précité, est conforme aux intentions de l'Exécutif.

Article 7 (devenant l'article 8).

Dans un souci de précision et de cohérence du texte, il est proposé de rédiger la phrase introductive de l'article comme suit :

"Dans chaque organisme d'intérêt public, est considérée comme représentative toute organisation syndicale qui : ".

Il faudrait supprimer, en conséquence, les mots "relevant du comité" au 3° et au 4°.

Article 8 (devenant l'article 9).

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, de l'accord du délégué du Ministre Président, les mots "selon le cas" et "ou dans les Comités de gestion des services sociaux" doivent être omis.

.../...

La fin de l'alinéa 4 peut être simplifiée comme suit :

"... sont tenus de lui fournir la liste à jour de leur personnel".

Article 9 (devenant l'article 10).

Mieux vaudrait, comme dans les autres articles, recourir à la subdivision en 1°, 2°, 3° et 4°, qui est plus conforme à l'usage.

Article 10 (devenant l'article 11).

La phrase introductive de l'article serait mieux rédigée comme suit :

"Outre les prérogatives que le présent arrêté leur confère, les organisations syndicales représentatives peuvent, aux conditions fixées par Nous :".

Article 14 (devenant l'article 15).

Pour la raison exposée à propos du préambule, le Ministre des Affaires sociales devrait également être chargé de l'exécution de l'arrêté en projet. Celui-ci devrait aussi porter sa signature.

+

.../...

Bien que la place normale des règles contenues dans ces annexes, du fait de leur objet, se trouve plutôt dans les règlements d'ordre intérieur, le délégué du Ministre Président a insisté sur l'intention de l'Exécutif de leur donner un caractère réglementaire. Les annexes doivent, dès lors, se terminer par les mots "Vu pour être annexé à l'arrêté du ..." et être signées, pour l'Exécutif de la Communauté française, par le Ministre Président et par le Ministre chargé des Affaires sociales.

Annexes II.

L'annexe II décrit la composition de la Commission d'avis de la R.T.B.F. (articles 1er et 2) et, pour ce faire, le texte reproduit l'article 9, § 4, du décret du 12 décembre 1977.

En ses articles 3 et suivants, l'annexe II règle le fonctionnement de la Commission d'avis de la R.T.B.F., laquelle sert en même temps de Comité de concertation, en vertu de l'article 4, § 3, (devenant l'article 5, § 1er) de l'arrêté en projet. Il a été proposé de rédiger l'article 4, § 7, de l'arrêté de telle façon que les articles 3 et suivants de l'annexe II soient applicables à tous les comités de concertation, ce qui suppose naturellement une adaptation préalable de ces articles.

Cette adaptation faite, l'annexe II pourrait se présenter comme suit :

"Composition de la Commission d'avis de la R.T.B.F. et modalités de fonctionnement des Comités de concertation.

I. Composition de la Commission d'avis de la R.T.B.F. (articles 1er et 2) ;

.../...

II. Fonctionnement des Comités de concertation

1. Du comité (article 3)
2. Convocation (articles 4 à 6)
3. Ordre du jour (articles 7 à 9)
4. Tenue des séances (articles 10-11)
5. Procès-verbal (articles 12-13)
6. Documentation (article 14)
7. Dispositions diverses (article 15)".

Annexe III.

L'intitulé est incomplet. Il convient d'écrire :

"Matières donnant lieu à l'information des membres de la Commission d'avis de la R.T.B.F.".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,	président de chambre,
Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,	
C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
L. MATRAY,	section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.