KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 februari 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging 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", heeft op 26 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 14 février 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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", a donné le 26 juin 1997 l'avis suivant :

1. Luidens artikel 23, tweede lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, moeten de uitvoeringsbesluiten van die wet in Ministerraad worden overlegd, doch worden zij niet aan de syndicale raadpleging onderworpen. Het voorliggend ontwerp maakte niettemin het voorwerp uit van syndicaal overleg.

Volgens de gemachtigde van de regering zouden de woorden "en worden niet aan de syndicale raadpleging onderworpen", die bij de wet van 19 juli 1983 in artikel 23, tweede lid, van de wet werden toegevoegd, er enkel toe strekken de oorspronkelijke uitvoeringsbesluiten aan die syndicale raadpleging te onttrekken, niet echter de latere wijzigingen aan die uitvoeringsbesluiten. Hij meent die argumentatie kracht bij te kunnen zetten door te verwijzen naar hetgeen daarover is uiteengezet in de memorie van toelichting bij de wet van 19 juli 1983, die als volgt luidt :

> "Artikel 13, 2° strekt er toe, de koninklijke besluiten, die ter uitvoering van de wet van 19 december 1974 moeten worden genomen, te onttrekken aan de verplichting het advies in te winnen van de bevoegde syndicale raden (zoals de Algemene Syndicale Raad van Advies, de syndicale raad van advies van de gerechtelijke politie bij de parketten) of van de meest representatieve vakorganisaties van provincie- en gemeentepersoneel. De opheffing van deze verplichting gebeurt naar analogie met hetgeen is bepaald bij het eerste lid van artikel 10 van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector. De syndicale raadpleging zou inderdaad alleen maar leiden tot vertraging bij het nemen van de uitvoeringsbesluiten en kan als overbodig

worden bestempeld, omdat deze besluiten het voorwerp zullen uitmaken van feitelijk overleg tussen regering en vakorganisaties" (1).

Uit die geciteerde parlementaire tekst kan niet ondubbelzinnig worden afgeleid dat de indieners ervan de bedoeling hadden van de syndicale raadpleging enkel vrij te stellen bij het nemen van de eerste uitvoeringsbesluiten van de wet. Wel is het zo dat het argument van de vertraging en van het informeel overleg het meest betekenisvol is, betrokken op de eerste uitvoering van de wet. Het kan echter ook betrokken worden op latere uitvoeringsbesluiten - en wijzigingen aan de eerste uivoeringsbesluiten behoren ook daartoe - terwijl de tekst van de wet duidelijk is.

Voorts kan worden vastgesteld dat een amendement dat er toe strekte de wijziging weg te laten "ten einde de syndicale raadpleging te behouden", in de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd verworpen. De staatssecretaris stipte daarbij aan dat de uitvoeringsbesluiten niet langer aan het advies van de syndicale raad onderworpen zullen zijn, doch dat de bij het ontwerp ingevoerde regeling "(...) de raadpleging van de syndicale raad (wil) opheffen en (...) daarvoor een reëel overleg met de representatieve vakbonden in de plaats (stelt) (cf. memorie van toelichting). Dat overleg zal aan de beslissing voorafgaan. Als de uitvoeringsbesluiten eenmaal zijn genomen, zal er geen syndicale raadpleging meer zijn,

---

(1) Gedr. St., Senaat, 1982-1983, nr. 371/1, 8-9.

aangezien het syndicale overleg de nodige garanties zal hebben verschaft" (1).

Er moet derhalve worden besloten dat, gelet op de duidelijke wettekst, voorliggend besluit niet aan enige raadpleging van de vakorganisaties moest worden onderworpen (2).

Aangezien de syndicale onderhandelingen niet vereist zijn, wordt de verwijzing ernaar in de aanhef beter achterwege gelaten.

Het vermelden van de naleving van niet-verplichte formaliteiten kan er immers, met toepassing van het zogenaamde "parallellisme der vormen", toe leiden dat toekomstige wijzigingen aan dit besluit bij voorkeur eveneens aan dezelfde onderhandelingen zouden moeten worden onderworpen.

---

(1) Gedr. St., Kamer, 1982-1983, nr. 619/5, blz. 12.

(2) Eventueel kan de regering een wetgevend initiatief nemen teneinde artikel 23, tweede lid, van de wet van 19 december 1974 in de gewenste zin te wijzigen. Dit zou kunnen gebeuren bij wijze van aanpassing van het voorontwerp van wet dat zij voornemens is bij de wetgevende kamers in te dienen en waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden haar advies L. 26.520/1 verleent. Zie in dat advies de opmerking bij artikel 3 van het voorontwerp.

2. Luidens zijn artikel 2 zal het ontwerp terugwerken tot 15 mei 1985.

Weliswaar heeft het ontwerp volgens de nota aan de regering de bedoeling een einde te maken aan bestaande problemen bij de interpretatie van artikel 78 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 en zou het de bestaande praktijk regulariseren. Hoe dan ook echter zal de terugwerkende kracht geen afbreuk kunnen doen aan eventueel verworven rechten.

---

1. Selon l'article 23, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, les arrêtés d'exécution de cette loi doivent être délibérés en Conseil des ministres mais ne sont pas soumis à la consultation syndicale. Le présent projet a néanmoins fait l'objet d'une concertation syndicale.

Selon le délégué du gouvernement, les mots "et ne sont pas soumis à la consultation syndicale" ajoutés à l'article 23, alinéa 2, par la loi du 19 juillet 1983, ont pour seul objet de soustraire les arrêtés d'exécution initiaux à la consultation syndicale et non les modifications ultérieures de ces arrêtés d'exécution. Il pense pouvoir corroborer cette argumentation en faisant référence à l'exposé des motifs de la loi du 19 juillet 1983, qui énonce :

> "L'article 13, 2°, vise à soustraire les arrêtés d'exécution de la loi du 19 décembre 1974 à l'obligation de demander l'avis des comités de consultation syndicale compétents (Comité général de consultation syndicale, comité de consultation syndicale des polices judiciaires près les parquets ...) ou des organisations les plus représentatives du personnel provincial et communal. Ceci est fait par analogie avec la disposition de l'article 10 de la loi du 1er septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public. La consultation syndicale ne ferait que retarder les arrêtés d'exécution; elle semble en outre superflue, puisque ces arrêtés feront de toute façon l'objet d'une concertation de fait entre le Gouvernement et les organisations syndicales." (1).

---

(1) Doc. parl., Sénat, 1982-1983, n° 371/1, 8-9.

Il ne peut se déduire de manière univoque du texte parlementaire cité qu'il entrait dans l'intention de ses auteurs de dispenser seulement les premiers arrêtés d'exécution de la loi de la consultation syndicale. Par contre, il est vrai que l'argument du retard et de la concertation informelle est le plus pertinent en ce qui concerne la première exécution de la loi. Il peut toutefois se rapporter également à des arrêtés d'exécution ultérieurs - en ce compris les modifications aux premiers arrêtés d'exécution - alors que le texte de la loi est précis.

Il convient de constater, en outre, qu'un amendement visant à omettre la modification "afin de maintenir la consultation syndicale", fut rejeté en commission de la Chambre des représentants. Le secrétaire d'Etat rappela, à ce sujet, que les arrêtés d'exécution ne seraient plus soumis à l'avis du conseil syndical, mais que le système instauré par le projet "vise à supprimer la consultation du conseil syndical mais la remplace par une véritable concertation avec les syndicats représentatifs (cf. exposé des motifs). Cette concertation se fera avant la prise de décision. Une fois que les arrêtés d'exécution auront été pris, il n'y aura plus de consultation syndicale parce que la concertation syndicale aura apporté toutes les garanties." (1).

Force est dès lors de conclure que, vu la précision du texte de loi, le présent arrêté ne devait pas

---

(1) Doc. parl., Chambre, 1982-83, n○ 619/5, p. 12.

être soumis à la consultation des organisations syndicales (1).

Les négociations syndicales n'étant pas requises, il vaudrait mieux s'abstenir d'y faire référence dans le préambule.

En effet, en indiquant que des formalités non obligatoires ont été respectées, l'application du principe dit du "parallélisme des formes" aurait pour conséquence que des modifications ultérieures de cet article devraient de préférence également faire l'objet des mêmes négociations.

2. Selon l'article 2, le projet rétroagira au 15 mai 1985.

Selon la note au gouvernement, le projet viserait, il est vrai, à remédier aux problèmes d'interprétation actuels de l'article 78 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 et à régulariser la pratique existante. Quoi qu'il en soit, la rétroactivité ne pourra toutefois porter préjudice à d'éventuels droits acquis.

---

(1) Le gouvernement pourra éventuellement prendre une initiative législative en vue de modifier l'article 23, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1974 dans le sens souhaité. Cela pourrait se faire moyennant adaptation de l'avant-projet de loi qu'il envisage de déposer devant les chambres législatives et sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, émet ce jour un avis sous le n° L. 26.520/1. Voir dans cet avis l'observation relative à l'article 3 de l'avant-projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

de Heer G. SCHRANS, assessoren van de
Monsieur afdeling wetgeving,
Mevrouw Y. MERCHIERS, assesseurs de la
Madame section de législation,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

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

A. BECKERS J. DE BRABANDERE