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 4 juni 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen", 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 4 juin 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et 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 et aux chômeurs mis au travail dans ce secteur", a donné le 26 juin 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voorontwerp van wet dat aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt onderworpen, beoogt verscheidene wijzigingen te brengen aan de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel alsmede aan de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen. Die wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op wat volgt :

- over regeringsamendementen op wetsontwerpen, ontwerpen van decreet of van ordonnanties zal voortaan ook onderhandeld moeten worden;

- de samenstelling van de overheidsafvaardiging wordt aangepast aan de bevoegdheden van de Franse Gemeenschaps-commissie;

- de procedure met betrekking tot de zgn. "minimale rechten" wordt herzien;

- de procedure met betrekking tot onderhandeling in onder-wijsaangelegenheden wordt herzien.

Meerdere bepalingen van het ontwerp hebben tot gevolg dat de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten wordt vergroot. Zo krijgen zij een evenwaardige inbreng bij de totstandkoming van het overheidsstandpunt, kunnen zij een

aantal "minimale rechten" aanwijzen voor de eigen diensten en wordt onderhandelingsbevoegdheid toegewezen aan overlegcomités.

VOORAFGAANDE FORMALITEITEN

Artikel 14, 1°, a, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole schrijft voor dat alle voorontwerpen van wet of besluit welke aan de ministerraad worden voorgelegd, voor voorafgaand advies worden voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën.

Over het voorliggend ontwerp werd weliswaar het advies gevraagd van de Inspecteur van Financiën, doch pas nadat het reeds - op 22 mei 1997 - in de Ministerraad was besproken en goedgekeurd. In die omstandigheden kan bezwaarlijk worden gesproken van een "voorafgaand" advies. Met voorafgaand wordt in de gegeven context uiteraard bedoeld, "voorafgaand aan de bespreking in de Ministerrraad" en het advies van de Inspectie van Financiën heeft hierbij tot doel die raad voor te lichten omtrent de budgettaire aspecten van de voorgenomen regeling.

Aan het voorschrift van artikel 14, 1°, a, van het voormeld koninklijk besluit van 16 november 1994 blijkt derhalve niet naar behoren te zijn voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Blijkens dit artikel regelt het ontwerp een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, wat betekent dat zij niet behoort tot een der aangelegenheden opgesomd in de artikelen 74 en 77 van de Grondwet en dat het aannemen ervan door de Senaat facultatief is.

Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de desbetreffende aangelegenheid ook betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten, in zoverre aan de deelgebieden medebeslissingsbevoegdheid wordt toegekend, zij onderhandelings- of overlegcomités mogen samenstellen of voorzitten en dies meer, terwijl de samenstelling van de overheidsafvaardiging ook een invloed heeft op het evenwicht tussen de federale regering en de regeringen van de deelgebieden.

Op grond van artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen komt het aan de federale overheid toe om de regels vast te stellen die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van die overheden afhangen, evenals met de leden van die organisaties, wat betreft de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

De vraag rijst dan ook of de ontworpen bepalingen begrepen mogen worden onder die welke zijn bedoeld bij artikel 78 van de Grondwet, dan wel of zij vallen onder de

in artikel 77, eerste lid, 3° en 4°, van de Grondwet bedoelde "wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen" - inzonderheid de diverse wetten welke de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten regelen (3°) - of "wetten aan te nemen met een bijzondere meerderheid" (4°), zoals de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, die onder beide categorieën gerangschikt kan worden.

Ofschoon artikel 87, § 5, van de voormelde bijzondere wet niet uitdrukkelijk verwijst naar een uitvoeringswet, pleit voor een positief antwoord op de gestelde vraag, de vaststelling dat die bepaling niet anders gelezen kan worden dan met een uitvoeringswet in het vooruitzicht, alsmede het feit dat door de wet van 19 december 1974 en de wijzigingen welke eraan worden aangebracht, de uiteindelijke bevoegdheid van de deelgebieden op het vlak van de betrekkingen met haar personeel wordt beïnvloed. Ook de parlementaire voorbereiding van de huidige artikelen 77 en 78 van de Grondwet wettigt de opvatting dat de termen "wetten ter uitvoering van ..." eerder ruim mogen worden geïnterpreteerd. In de toelichting bij de tekst voorgesteld door Senator Moureaux c.s. (Parl. St. Senaat, 100 - 19/1° (B.Z. 1991-1992), pp. 3-4) worden als voorbeelden van wetten aan te nemen met een gewone meerderheid die door of krachtens de opgesomde grondwetsbepalingen worden aangenomen ter bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten en ter voorkoming en ter regeling van hun onderlinge conflicten, immers ook wetten genoemd welke niet zijn uitgevaardigd krachtens een uitdrukkelijk gegeven opdracht in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er dient bijgevolg te worden geconcludeerd dat het ontwerp betrekking heeft op een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet en dat de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn. Aangezien alle of vrijwel alle bepalingen van het ontwerp ook van toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten, is er geen aanleiding om het ontwerp op te splitsen.

Artikel 3

Indien de woorden "of van zijn uitvoeringsbesluiten" in het nieuwe zevende lid van paragraaf 1 inhouden dat over de uitvoeringsbesluiten van deze wet onderhandeld moet worden, dan moet ook artikel 23, tweede lid, van de wet worden gewijzigd. Luidens die bepaling immers worden de koninklijke besluiten houdende de uitvoering van de wet, niet aan de syndicale raadpleging onderworpen.

Artikel 6

Het ontworpen artikel 9 van de wet preciseert tot welke drie soorten conclusies de onderhandelingen kunnen leiden en bekrachtigt hierdoor de bestaande praktijk.

Een vraag welke daarbij vaak rijst is of ontwerpen van besluit of voorontwerpen van wet die in Ministerraad moeten worden overlegd en waarover syndicale raadplegingen dienen te worden gevoerd, opnieuw aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd indien de afgevaardigden niet tot een

unaniem akkoord zijn gekomen. De Raad van State huldigt de opvatting dat dit wel vereist is en steunt die opvatting op de geest en de economie van de wet van 19 december 1974.

In de Franse tekst, vervange men het woord "actant" door "mentionnant".

Artikel 7

In het ontworpen artikel 9bis, § 1, 1°, c) schrijve men in de Nederlandse tekst "rechtspersonen die onder de gemeenschappen ...".

In het ontworpen artikel 9quinquies, § 2, eerste lid, 2°, schrijve men in de Nederlandse tekst aan het einde het woord "is".

In paragraaf 2, derde lid van dezelfde ontworpen bepaling volstaat het te schrijven : "In afwijking van artikel 2, § 3, worden de termijnen ...".

Artikel 8

In de inleidende zin van het ontworpen artikel 12ter dient te worden verwezen naar "artikel 1, § 1, 3° tot 5°".

Artikel 9

1. Het ontworpen hoofdstuk IIIter, bestaande uit de artikelen 12quater tot 12octies, voert een afwijkende regeling in met betrekking tot de onderhandelingen voor het onderwijs. Ingevolge de formulering van het ontworpen artikel 12quater zou die regeling thans echter enkel van toepassing zijn op het onderwijs in de Vlaamse gemeenschap.

Vooral die beperking, doch ook het feit zelf dat voor het onderwijs als zodanig een afwijkende regeling wordt ingesteld, doet problemen van rechtsgelijkheid en bevoegdheid rijzen.

De toelichting bij het ontworpen artikel 12quater bevat geen enkele verduidelijking nopens de reden waarom de nieuwe regeling enkel van toepassing is op de gemeenschappen die gebruik hebben gemaakt van artikel 24, § 2, van de Grondwet en dan nog enkel in zoverre dit is gebeurd voor 1 mei 1997.

Het gebruik maken van artikel 24, § 2, van de Grondwet op zichzelf zou weliswaar een criterium kunnen zijn dat niet willekeurig is, al zou het moeten worden toegelicht. Het criterium - met name gebruik maken van artikel 24, § 2, van de Grondwet vóór 1 mei 1997 -, hetwelk meebrengt dat enkel de Vlaamse gemeenschap eraan voldoet en ook eraan kan voldoen, komt dan ook als louter willekeurig voor.

Dat de ontworpen regeling geformuleerd is als een mogelijkheid en niet als een verplichting voor de gemeenschap-

pen, maakt het nog moeilijker te verstaan waarom het toepassingsgebied zo wordt beperkt dat enkel de Vlaamse Gemeenschap er onder valt.

2. Het ontworpen artikel 12sexies biedt aan de gemeenschappen de mogelijkheid om onderhandelingsbevoegdheid toe te kennen aan de huidige overlegcomités. Het opleggen van verplichte onderhandelingen behoort echter tot de regels die artikel 87, § 5, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen voorbehoudt aan de federale overheid. Het is dan ook niet te verantwoorden dat deze laatste bij gewone wet die bevoegdheid mag opdragen aan de gemeenschappen.

De toelichting bij hetzelfde artikel 12sexies laat veronderstellen dat het de bedoeling is dat de op grond van de artikelen 10, 12quinquies en 12sexies opgerichte comités die samen vergaderen met de inspraakorganen van het vrij gesubsidieerd onderwijs, de onderhandelingen overnemen van het sectorcomité X en van de bevoegde onderafdeling van het comité C. Als dit zo is, zal het niet volstaan om deze bepalingen in de wet in te voegen, doch zullen wellicht ook andere bepalingen van de wet aangepast moeten worden. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou dat evenwel niet de bedoeling zijn en zouden de bestaande comités behouden blijven. Zulks valt echter niet af te leiden uit de tekst, zodat deze op dat stuk dan ook zal moeten worden verduidelijkt.

Artikel 10

In dit artikel dient te worden vermeld dat het opschrift van de wet van 1 september 1980 werd gewijzigd door de wet van 7 november 1987.

---

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat tend à apporter diverses modifications à la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'à 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 et aux chômeurs mis au travail dans ce secteur. Ces modifications portent principalement sur ce qui suit :

- il y aura lieu désormais de négocier aussi les amendements du gouvernement aux projets de loi, projets de décret ou d'ordonnance;

- la composition de la délégation de l'autorité est adaptée aux compétences de la Commission communautaire française;

- la procédure relative aux "droits minimaux" est révisée;

- la procédure portant sur la négociation dans les matières d'enseignement est révisée.

Plusieurs dispositions du projet ont pour effet d'accroître l'autonomie des communautés et des régions. Ainsi, elles interviennent de façon équivalente dans l'élaboration du point de vue de l'autorité, elles peuvent indiquer un certain nombre de "droits minimaux" pour leurs propres services, et le pouvoir de négocier est attribué à des comités de concertation.

FORMALITES PREALABLES

L'article 14, 1°, a, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire dispose que sont soumis, pour avis préalable, à l'Inspecteur des Finances, tous les avant-projets de loi ou d'arrêté qui sont soumis au Conseil des Ministres.

S'il est vrai que le présent projet a été soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances, il ne l'a été qu'après avoir été délibéré et approuvé en Conseil des Ministres, le 22 mai 1997. En pareilles circonstances, il ne s'agit guère d'un avis "préalable". Par "préalable", l'on entend évidemment, dans le contexte donné, "préalable à la délibération en Conseil des Ministres", et l'avis de l'Inspection des Finances, à cet égard, a pour but d'éclairer ce Conseil quant aux aspects budgétaires du règlement envisagé.

Il appert dès lors qu'il n'a pas été dûment satisfait à la prescription figurant à l'article 14, 1°, a, de l'arrêté royal précité du 16 novembre 1994.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

Selon cet article, le projet règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution, ce qui signifie que celle-ci ne relève pas de l'une des matières énumérées aux articles 74 et 77 de la Constitution, et que son adoption par le Sénat est facultative.

L’on observera cependant à cet égard que la matière concernée porte également sur les communautés et les régions, dans la mesure où les entités fédérées se voient attribuer un pouvoir de codécision, où elles peuvent constituer ou présider des comités de négociation ou de concertation, la composition de la délégation de l’autorité influant elle aussi sur l’équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées.

En vertu de l’article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il revient à l’autorité fédérale de fixer les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu’avec les membres de ces organisations syndicales en ce qui concerne les communautés, les régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent.

La question se pose dès lors de savoir si les dispositions en projet peuvent être comptées parmi celles qui sont visées à l’article 78 de la Constitution, ou si elles tombent sous les "lois prises en exécution des lois et articles susvisés" mentionnées à l’article 77, alinéa 1er, 3° et 4°, de la Constitution - notamment les diverses lois qui régissent les pouvoirs des communautés et des régions (3°) - ou sous les "lois à adopter à une majorité spéciale" (4°), telle que la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, qui peut être classée sous les deux catégories.

Bien que l’article 87, § 5, de la loi spéciale susvisée, ne se réfère pas expressément à une loi d’exécution, il est permis de donner une réponse positive à la question

posée, en se basant sur la constatation que cette disposition ne peut s'interpréter autrement que dans la perspective d'une loi d'exécution, ainsi que sur le fait que la loi du 19 décembre 1974, et les modifications qui y ont été apportées, influencent la compétence finale des entités fédérées en ce qui concerne les relations avec leur personnel. Les travaux préparatoires relatifs aux articles 77 et 78, actuels, de la Constitution, légitiment également la thèse selon laquelle les termes "lois prises en exécution de ..." peuvent faire l'objet d'une interprétation plutôt large. Dans les développements concernant le texte proposé par le sénateur Moureaux et consorts (Doc. Parl., Sénat, 100 - 19/1° (S.E. 1991-1992), pp. 3-4), sont également citées en effet, en tant qu'exemples de lois à adopter à la majorité simple qui sont prises par ou en vertu des dispositions constitutionnelles visées qui déterminent les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, et qui visent à prévenir et à régler les conflits entre les entités, des lois qui ne sont pas adoptées en vertu d'une attribution expresse consentie par la loi spéciale du 8 août 1980.

Force est de conclure, en conséquence, que le projet porte sur une matière visée à l'article 77 de la Constitution, et que la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité. Il ne se justifie pas de scinder le projet, dès lors que toutes ou quasi toutes ses dispositions sont également applicables aux communautés et aux régions.

Article 3

Si les mots "ou de ses arrêtés d'exécution", au nouvel alinéa 7 du paragraphe 1er, impliquent qu'il y a lieu de négocier les arrêtés d'exécution de cette loi, il importe alors de modifier également l'article 23, alinéa 2, de la loi. Aux termes de cette disposition, en effet, les arrêtés royaux d'exécution de la loi ne sont pas soumis à la consultation syndicale.

Article 6

L'article 9 de la loi, en projet, précise les trois catégories de conclusions auxquelles les négociations peuvent aboutir, et sanctionne ainsi la pratique existante.

Se pose fréquemment, à cet égard, la question de savoir si des projets d'arrêté ou des avant-projets de loi subordonnés à une délibération en Conseil des Ministres, et requérant des consultations syndicales, doivent de nouveau être présentés au Conseil des Ministres, lorsque les délégués ne sont pas arrivés à un accord unanime. Le Conseil d'Etat souscrit à la thèse selon laquelle ceci s'impose effectivement, et fonde cette thèse sur l'esprit et l'économie de la loi du 19 décembre 1974.

Dans le texte français, on remplacera le mot "actant" par le mot "mentionnant".

Article 7

A l'article 9bis, § 1er, 1°, c), en projet, il y aura lieu d'écrire, dans le texte néerlandais, "rechtspersonen die onder de gemeenschappen ...".

A la fin du texte néerlandais de l'article 9quinquies, § 2, alinéa 1er, 2°, en projet, il convient d'ajouter le mot "is".

Au paragraphe 2, alinéa 3, de la même disposition en projet, il suffira d'écrire "Par dérogation à l'article 2, § 3, les délais ...".

Article 8

Dans la phrase introductive de l'article 12ter, il y aura lieu de faire référence à "l'article 1er, § 1er, 3° à 5°".

Article 9

1. Le chapitre IIIter en projet, comprenant les articles 12quater à 12octies, insère un régime dérogatoire en ce qui concerne les négociations relatives à l'enseignement. Toutefois, par suite de la formulation de l'article 12quater en projet, ce régime ne s'appliquerait actuellement qu'au seul enseignement en Communauté flamande.

Cette restriction, en particulier, mais aussi le fait même qu'un régime dérogatoire soit instauré pour

l’enseignement à lui seul, suscite des problèmes en matière d’égalité des droits et de compétence.

En ce qui concerne l’article 12quater en projet, l’exposé des motifs ne précise aucunement pourquoi le nouveau régime ne s’applique qu’aux communautés qui ont fait usage de l’article 24, § 2, de la Constitution, et qui plus est, dans la mesure, seulement, où c’était antérieur au 1er mai 1997.

Certes, le recours à l’article 24, § 2, de la Constitution pourrait constituer en soi un critère non discrétionnaire, encore qu’il demande à être explicité. Ce critère - à savoir recourir à l’article 24, § 2, de la Constitution avant le 1er mai 1997 - qui implique que seule la Communauté flamande y satisfait et est en mesure d’y satisfaire, semble dès lors purement discrétionnaire.

La formulation du régime sur le mode de la possibilité, et non de l’obligation pour les communautés, permet d’autant moins de comprendre pourquoi le champ d’application est à ce point réduit qu’il ne s’étende qu’à la seule Communauté flamande.

2. L’article 12sexies en projet offre aux communautés la possibilité d’attribuer la compétence de négocier aux comités de concertation actuels. Prescrire des négociations obligatoires relève néanmoins des règles que l’article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles réserve à l’autorité fédérale. Il est dès lors injustifiable que

cette dernière puisse, par une loi ordinaire, conférer cette compétence aux communautés.

En ce qui concerne ce même article 12sexies, le commentaire laisse supposer qu'il s'agit de faire reprendre par les comités, constitués sur la base des articles 10, 12quinquies et 12sexies, qui se réunissent avec les organes de participation de l'enseignement libre subventionné, les négociations du comité de secteur X et de la sous-section compétente du comité C. Si tel est le cas, il ne suffira pas d'insérer ces dispositions dans la loi, mais il faudra peut-être adapter également d'autres dispositions de la loi. Selon le délégué du gouvernement, tel ne serait cependant pas l'objectif poursuivi, et les comités existants seraient maintenus. Cela ne se déduit toutefois pas du texte, en sorte qu'il conviendrait également de préciser celui-ci sur ce point.

Article 10

Il y aura lieu, dans cet article, d'indiquer que l'intitulé de la loi du 1er septembre 1980 a été modifié par la loi du 7 novembre 1987.

---

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren<br>Messieurs | J. DE BRABANDERE, | kamervoorzitter,<br>président de chambre, |
| | M. VAN DAMME,<br>D. ALBRECHT, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, |
| de Heer<br>Monsieur<br>Mevrouw<br>Madame | G. SCHRANS,<br><br>Y. MERCHIERS, | assessoren van de afdeling wetgeving,<br><br>assesseurs de la section de législation, |
| Mevrouw<br>Madame | A. BECKERS, | griffier,<br>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,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE