

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 juni 1998 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, 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 23 juni 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, premier chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 18 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, 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 23 juin 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat sommige overheden zich reeds verbonden hebben ten opzichte van de representatieve vakorganisaties om een regelgeving aan te nemen inzake de vrijstelling van de terugstorting van de wedde van de vaste afgevaardigden en dat dit besluit de rechtsbasis creëert om zulke regelgeving mogelijk te maken".

Het lijkt de Raad van State moeilijk te aanvaarden dat verbintenissen aangegaan zonder juridische basis, de overheid die dergelijke basis moet creëren zou verplichten om dat bij hoogdringendheid te doen.

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

Het ontwerp van besluit strekt ertoe artikel 78 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 aan te vullen met een paragraaf 4, waardoor de betrokken overheden de mogelijkheid geboden wordt de representatieve vakorganisaties geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de terugbetaling van het in voornoemd artikel 78, §§ 1 tot 3, bedoelde totale bedrag van betalingen die werden verricht aan de vaste afgevaardigde of zijn rechthebbenden.

Artikel 18 van de voornoemde wet van 19 december 1974 bepaalt :

"Art. 18. De Koning stelt de regelen die voor de vakbondsafgevaardigde gelden ter zake van hun activiteit in de overheidsdiensten. Hij bepaalt de administratieve stand van de personeelsleden die deze hoedanigheid bezitten, en onder meer de gevallen waarin de tijd dat zij een vakbondsopdracht vervullen, met dienstdtijd wordt gelijkgesteld.".

Deze wetsbepaling gaat er principieel van uit dat de personeelsleden van een bestuur die een vakbondsopdracht vervullen niet in dienst zijn. Daaruit volgt logischerwijze dan ook dat zij geen recht hebben op bezoldiging. Met toepassing van de wet heeft de Koning echter een systeem uitgewerkt waarbij de wedde van de betrokkene verder wordt uitbetaald ten laste van de overheid, doch deze wordt terugbetaald door de vakorganisatie waar hij zijn opdracht vervult.

.../...

Voornoemd artikel 18 van de wet van 19 december 1974, ofschoon het op het eerste gezicht aan de Koning een zeer ruime delegatie verleent, bepaalt niet uitdrukkelijk dat Hij een regeling mag uitwerken waarbij aan de representatieve vakorganisaties vrijstelling van de terugstorting van de wedde van de vakbondsafgevaardigden kan worden verleend.

Uit de parlementaire voorbereiding van deze bepaling, inzonderheid het advies van de Raad van State met betrekking tot het later geworden artikel 18, blijkt dat in de artikelen 36 tot 41 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdend syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, reeds een aantal bepalingen voorkwamen met betrekking tot "de afgevaardigden van de vakbonden waarbij het personeel in overheidsdienst is aangesloten" en dat deze bepaling de Koning wilde machtigen "om bepalingen met dezelfde strekking vast te stellen voor personeelsleden wier statuut hij niet vermocht te bepalen, onder meer van provincies en gemeenten" (1). Zo bepaalde artikel 41 van voormeld koninklijk besluit van 20 juni 1955 dat de erkende syndicale organisaties het globaal bedrag van de bezoldigingen, vergoedingen en toelagen van hun afgevaardigden moesten terugstorten aan de rekenplichtigen aangeduid door het orgaan van beheer, wanneer het ging om een instelling van openbaar nut bedoeld in artikel 1, 9° van voormeld koninklijk besluit en aan de Schatkist in alle andere gevallen. Nergens blijkt evenwel dat toen reeds een regime

(1) Gedr. St., Kamer, 1970-71, nr. 889/1, 14 en 37 (advies Raad van State).

van vrijstelling van terugstorting bestond of in het vooruitzicht werd gesteld, zoals uitgewerkt in het voorliggend ontwerp.

Noch in de tekst noch in de parlementaire voorbereiding van artikel 18 van voornoemde wet van 19 december 1974, is bijgevolg een directe aanwijzing te vinden dat de door de wetgever in deze bepaling aan de Koning toegewezen opdracht de bevoegdheid inhoudt om een regime van vrijstelling van terugstorting in te voeren.

Mede gelet op de omstandigheid dat het systeem van terugbetaling van de wedde feitelijk een bijzondere techniek vormt waardoor de uitbetaling van de bezoldiging van een tijdelijk niet in dienstactiviteit verkerend personeelslid wordt stopgezet zonder hinderlijke nevenwerkingen, komt het ontwerp neer op het scheppen van de mogelijkheid om een subsidie of gratificatie te verlenen aan de betrokken representatieve vakorganisaties.

Artikel 179 van de Grondwet bepaalt echter :

"Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegestaan dan krachtens een wet.".

Uit deze grondwetsbepaling volgt dat voor het toekennen van een "gift" door de overheid, het optreden van de wetgever vereist is. Uit het voorschrift dat de aan gelegenheid "krachtens een wet" moet worden geregeld, zou weliswaar kunnen worden afgeleid dat de federale wetgevende macht haar regelingsbevoegdheid mag opdragen aan een ander

.../...

orgaan, inzonderheid de Koning, dat moet handelen binnen het kader van de wet (1) (2).

Uit het bovenstaande moet bijgevolg worden besloten dat, bij gebreke van een uitdrukkelijke aan de Koning verleende delegatie om in deze aangelegenheid vrijstelling te verlenen zoals is vereist door artikel 179 van de Grondwet, het ontwerp de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert.

(1) ALEN, A., Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, nr. 70b, blz. 77.

(2) Doch, indien er voor de beoogde vrijstelling van terugbetaling een wettelijke rechtsgrond zou zijn, dan komt het de Koning niet toe, zoals het ontwerp doet, de bevoegdheid daartoe regelingen te treffen verder te delegeren aan "elke overheid".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat sommige overheden zich reeds verbonden hebben ten opzichte van de representatieve vakorganisaties om een regelgeving aan te nemen inzake de vrijstelling van de terugstorting van de wedde van de vaste afgevaardigden en dat dit besluit de rechtsbasis creëert om zulke regelgeving mogelijk te maken".

Il semble difficilement admissible pour le Conseil d'Etat que des obligations contractées sans fondement juridique obligent l'autorité qui doit créer pareil fondement, à le faire en urgence.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

.../...

Le projet d'arrêté vise à compléter l'article 78 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, par un paragraphe 4 offrant la possibilité aux autorités concernées de dispenser les organisations syndicales représentatives, en tout ou en partie, du remboursement du montant total, visé à l'article 78, §§ 1er à 3 précité, des versements effectués au délégué permanent ou à ses ayants droit.

L'article 18 de la loi précitée du 19 décembre 1974 dispose ce qui suit :

"Art. 18. Le Roi établit les règles qui sont applicables aux délégués des organisations syndicales en raison de leur activité au sein des services publics. Il fixe la position administrative des agents ayant ladite qualité, en déterminant notamment les cas dans lesquels les périodes de mission syndicale sont assimilées à des périodes de service.".

Cette disposition légale part du principe que les agents d'une administration investis d'une mission syndicale ne sont pas en service. Il en résulte dès lors logiquement qu'ils n'ont pas droit à une rémunération. En application de la loi, le Roi a toutefois élaboré un système qui prévoit que le traitement de l'intéressé continue d'être payé à la charge de l'autorité, mais que celle-ci est remboursée par l'organisation syndicale pour laquelle il effectue sa mission.

.../...

L'article 18 précité de la loi du 19 décembre 1974, bien qu'il confère à première vue une délégation très étendue au Roi, ne dispose pas expressément qu'Il peut élaborer un régime permettant de dispenser les organisations syndicales représentatives du remboursement du traitement des délégués syndicaux.

Il appert des travaux préparatoires de cette disposition, et notamment de l'avis du Conseil d'Etat relatif à ce qui allait devenir l'article 18, que les articles 36 à 41 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics comportaient déjà un certain nombre de dispositions concernant "les délégués des organisations syndicales groupant les agents des services publics" et que cette disposition entendait habiliter le Roi à "prendre des dispositions ayant le même objet pour les agents dont il n'a pas le pouvoir de fixer le statut, notamment pour les agents des provinces et des communes" (1). Ainsi l'article 41 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 précité disposait que les organisations syndicales agréées devaient reverser le montant global des traitements, indemnités et allocations de leurs délégués aux comptables désignés par l'organe de gestion, s'il s'agissait d'un organisme d'intérêt public visé à l'article 1er, 9°, de l'arrêté royal précité et au Trésor dans tous les autres cas. Rien ne montre toutefois qu'un régime de dispense de reversement tel qu'il est élaboré dans le présent projet, existait ou était envisagé déjà à l'époque.

(1) Doc. Parl., Chambre, 1970-71, n° 889/1, 14 et 37 (avis du Conseil d'Etat).

Ni le texte, ni les travaux préparatoires de l'article 18 de la loi précitée du 19 décembre 1974 ne comportent par conséquent d'indication directe selon laquelle l'habilitation dévolue au Roi par le législateur dans cette disposition implique la compétence d'instaurer un régime de dispense de reversement.

Vu notamment la circonstance que le système de remboursement du traitement constitue en fait une technique particulière interrompant, sans effet secondaire fâcheux, le paiement de la rémunération d'un agent ne se trouvant pas, temporairement, en activité de service, le projet revient à créer la possibilité d'accorder une subvention ou une gratification aux organisations syndicales représentatives concernées.

L'article 179 de la Constitution dispose toutefois ce qui suit :

"Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.".

Il appert de cette disposition constitutionnelle que pour l'octroi d'un "don" par les pouvoirs publics, l'intervention du législateur est requise. Il pourrait certes être déduit de la précision selon laquelle la matière doit être réglée "en vertu d'une loi", que le pouvoir législatif fédéral peut confier sa compétence réglementaire

.../...

à un autre organe, notamment le Roi, qui doit agir dans le cadre de la loi (1) (2).

Force est par conséquent de conclure de ce qui précède que, faute de délégation expresse faite au Roi en vue d'accorder une dispense dans cette matière, comme le requiert l'article 179 de la Constitution, le projet est dépourvu du fondement légal nécessaire.

(1) ALEN, A., Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, n° 70b, p. 77.

(2) Toutefois, s'il existait un fondement légal pour la dispense de remboursement visée, il n'appartiendrait pas au Roi, comme le projet le prévoit, de déléguer à nouveau à "chaque autorité" la compétence de prendre des règlements à cet égard.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE