

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.486/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, du Budget, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 15 mai 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "visant à dispenser partiellement les organisations syndicales représentatives des remboursements visés à 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", a donné le 4 juin 2003 l'avis suivant :

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet examiné, celui-ci est une adaptation d'un avant-projet, approuvé en première lecture par le Gouvernement de la Communauté française du 5 mai 1999 qui "a (probablement) été transmis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat".

Effectivement, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat ont rendu, le 6 juillet 1999, l'avis 29.351/VR que voici :

"1. Le décret en projet vise à dispenser partiellement les organisations syndicales représentatives des remboursements visés à 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.

Comme le précise son exposé des motifs, il entend dispenser de cette manière les organisations syndicales de l'obligation de rembourser à la Communauté française les sommes que celle-ci a payées à certains délégués syndicaux en leur qualité de membres du personnel de la Communauté.

Ce faisant, le décret en projet ne respecte pas les dispositions de l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, qui réserve aux autorités fédérales la compétence de fixer le statut syndical des agents publics et qui leur donne, plus précisément, la compétence d'établir "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".

Il est précisé, dans la même loi spéciale, que la compétence de «l'autorité nationale» en matière de statut syndical vaut, en particulier, pour «les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, les centres publics d'aide sociale et les associations de communes dans un but d'utilité publique, ... sauf en ce qui concerne la Radio-Télévision belge de la Communauté française et le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française».

La loi spéciale de réformes institutionnelles établit ainsi, dans le domaine du statut syndical, une exception à la compétence générale des communautés et des régions en ce qui concerne l'organisation de leur administration. Cette exception est formulée en termes généraux - tant en ce qui concerne l'objet des dispositions envisagées que l'énumération des personnes qui y sont assujetties -. Elle ne permet pas de considérer que la Communauté française disposerait de quelque compétence pour prendre le décret en projet.

2. L'auteur du projet a sans doute été induit en erreur par la formulation de la loi du 11 avril 1999 modifiant la loi du 19 décembre 1974 précitée et par les commentaires qui ont pu assortir son élaboration.

.../...

Selon les nouvelles dispositions inscrites dans l'article 18 de la loi du 19 décembre 1974 :

«Le Roi fixe les règles concernant le remboursement à l'autorité par les organisations syndicales des sommes payées à certains délégués de celles-ci en leur qualité de membres du personnel.».

Il est toutefois précisé que :

«... le Roi peut, selon les conditions et critères qu'il fixe, dispenser les organisations syndicales représentatives en tout ou en partie du remboursement.».

Interprété de manière restrictive, un tel texte peut donner à penser que le Roi n'est désormais habilité à agir qu'en considération des membres du personnel qui relèvent des administrations fédérales qu'il organise. Interprété a contrario, il peut également donner à penser que les autorités communautaires et régionales sont habilitées à intervenir de manière parallèle aux fins de statuer sur le remboursement total ou partiel des sommes payées aux délégués qui sont membres de leur personnel respectif¹.

Ces interprétations ne se concilient pas, cependant, avec la compétence que la loi spéciale de réformes institutionnelles reconnaît de manière exclusive à l'autorité fédérale dans ce domaine.

3. Tel qu'il est rédigé, et non tel qu'il est reproduit dans l'exposé des motifs en projet, l'article 18 qui est inséré dans la loi du 19 décembre 1974 précitée peut recevoir une interprétation générale. Il ne vise pas expressément l'Etat et ses agents, mais "l'autorité" et "les membres du personnel". Compte tenu des responsabilités exclusives qui reviennent en ce domaine aux autorités fédérales, il y a lieu de considérer que ces expressions renvoient tant à l'Etat fédéral qu'aux Communautés et aux Régions ainsi qu'aux différents personnels qui dépendent d'elles.

(1) L'avant-projet de loi portant diverses mesures en matière de fonction publique s'inscrivait dans cette logique distributrice. Il entendait permettre aux gouvernements de communauté et de région de dispenser, selon les conditions et critères qu'ils fixeraient, les organisations syndicales représentatives de tout ou partie du remboursement (article 19) (Doc. parl., Chambre, 1998-1999, n^{os} 20003/1 et 20004/1, p. 25).

Il appartient à l'autorité exécutive fédérale d'utiliser pleinement l'habilitation qui lui a été conférée.

4. Le Conseil d'Etat s'abstient, au vu des remarques qui portent sur la compétence de l'auteur du projet, de faire d'autres observations."

L'avant-projet examiné appelle la même conclusion ².

⁽²⁾ Voir également les modifications de l'article 18 de la loi du 19 décembre 1974, précitée et l'avis 31.572/1, donné le 10 juillet 2001 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 1^{er} septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public" (Doc. parl. Chambre 50-1435 (2001-2002) n° 1).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS