



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.347/1
van 15 december 2020

avis 68.347/1
du 15 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot bepaling van de te volgen
procedure voor het opstellen en het
wijzigen van het arbeidsreglement
dat van toepassing is op het
personeel met een lokaal statuut
tewerkgesteld binnen het 'Comité
de Gestion du Soutien de la
Communauté du SHAPE'’

un projet d'arrêté royal ‘fixant la
procédure à suivre pour
l'établissement et la modification
du règlement de travail applicable
au personnel à statut local occupé
au sein du Comité de Gestion du
Soutien de la Communauté du
SHAPE’

Op 23 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de te volgen procedure voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op het personeel met een lokaal statuut tewerkgesteld binnen het 'Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2020.

*

Le 23 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel à statut local occupé au sein du Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure te bepalen voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op het burgerpersoneel met een lokaal statuut, tewerkgesteld binnen het ‘Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE’ (SCSF), dat onderworpen is aan de in België toepasselijke wetgeving.

3. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 15^{septies} van de wet van 8 april 1965 ‘tot instelling van de arbeidsreglementen’. Op grond van deze bepaling kan de Koning “voor de overheidsdiensten die niet onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en die geen ondernemingsraad hebben of die zich in dit kader niet op een wettelijk geregelde procedure kunnen beroepen, [vaststellen] welke procedure in het kader van deze wet moet worden gevolgd”.

3.1. Opdat de ontworpen regeling rechtsgrond kan vinden in artikel 15^{septies} van de wet van 8 april 1965, moet het SCSF kunnen worden beschouwd als een overheidsdienst in de zin van die bepaling.

Over het begrip ‘overheidsdienst’ in de voornoemde bepaling heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 57.892/1/V van 1 september 2015,¹ met betrekking tot een vergelijkbare regeling inzake het lokaal aangeworven personeel van in België gevestigde buitenlandse diplomatieke missies en consulaire posten, het volgende opgemerkt:

“De vraag of de in België gevestigde buitenlandse diplomatieke missies en de consulaire posten kunnen worden beschouwd als ‘overheidsdiensten’ in de zin van artikel 15^{septies} van de wet van 8 april 1965 kan evenwel niet eenduidig worden beantwoord.

Hierover bevraagd, antwoordt de gemachtigde als volgt:

‘Il nous semble que les missions diplomatiques et postes consulaires sont des services publics (personnes morales de droit public) puisqu’ils dépendent directement d’un Etat et que leur activité vise à satisfaire un besoin d’intérêt général. A défaut, il faudrait considérer que les missions diplomatiques et postes consulaires sont des personnes morales de droit privé, ce qui, à notre avis, est inconciliable avec la nature de ces entités.

¹ Adv.RvS 57.892/1/V van 1 september 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 december 2015 ‘tot bepaling van de te volgen procedure voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op het personeel tewerkgesteld in de diplomatieke zendingen en de consulaire posten’, opm. 3.

Par ailleurs, l'AR du 28.09.1984 portant exécution de la loi du 19.12.1974 détermine (art 3) à quels membres du personnel de quels services publics le régime envisagé par la loi du 19.12.1974 peut être rendu applicable. Les membres du personnel des missions diplomatiques et postes consulaires ne sont pas repris dans cette énumération. Au contraire, les membres du personnel de nationalité étrangère occupés dans les postes diplomatiques et consulaires sont spécifiquement exclus (art 4) de la possibilité de leur rendre le régime envisagé applicable.

Etant donné que les missions diplomatiques et postes consulaires sont des services publics, que la loi du 19.12.1974 ne s'applique pas à ces services publics et qu'ils ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 08.04.1965, il nous semble que nous pouvons dès lors nous baser sur l'article 15septies pour adopter un AR déterminant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel occupé dans les missions diplomatiques et postes consulaires. En effet, l'article 15septies ne limite pas son champ d'application aux seuls services publics belges auxquels ne s'applique pas la loi du 19.12.1974 ou qui ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 08.04.1965.'

Enerzijds moet met de gemachtigde worden vastgesteld dat diplomatieke missies en consulaire posten 'overheidsdiensten' zijn, aangezien zij rechtstreeks afhangen van een overheid en hun activiteit erop gericht is een functie van 'algemeen belang' te vervullen, en dat artikel 15septies van de wet van 8 april 1965 de overheidsdiensten tekstueel niet beperkt tot de 'Belgische' overheidsdiensten.

Anderzijds lijkt deze interpretatie niet zo vanzelfsprekend in het licht van de wetshistoriek van artikel 15septies van de wet van 8 april 1965. Vóór de wijziging bij wet van 18 december 2002 'tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen', werden onder meer van de wet van 8 april 1965 uitgesloten 'de personen tewerkgesteld door het Rijk, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen die er onder ressorteren en de instellingen van openbaar nut, behoudens indien zij zijn tewerkgesteld door instellingen die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen of door instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen' (artikel 2, 1°). Bij wet van 18 december 2002 werd het toepassingsgebied van de wet van 8 april 1965 uitgebreid tot de openbare sector (artikel 2), en werden in de hoofdstukken IIIbis en IIIter bijzondere regelingen voor overheidsdiensten ingevoerd, naargelang de wet van 19 december 1974 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel' al dan niet van toepassing is (artikelen 15bis tot 15septies). In het licht van die wijzigingen lijkt het minder evident dat de wetgever met het begrip 'overheidsdiensten' ook diensten van andere staten heeft willen vatten.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient dan ook een voorbehoud te maken wat betreft het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor het ontwerp. Teneinde alle twijfel dienaangaande weg te nemen, verdient het aanbeveling om te voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrond voor het ontwerp."

3.2. In het kader van onderhavige adviesaanvraag heeft de gemachtigde met betrekking tot de toepassing van artikel 15septies van de wet van 8 april 1965 het volgende gesteld:

"L'article 15septies de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail stipule que : 'Le Roi détermine quelle est la procédure à suivre dans le cadre de la présente loi pour les services publics auxquels ne s'applique pas la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des

agents relevant de ces autorités et qui n'ont pas de conseil d'entreprise ou qui ne peuvent faire application d'une procédure prévue à cet effet par la loi.'

Il nous semble que le SHAPE qui occupe du personnel civil à statut local est un service public (personne morale de droit public) puisqu'il dépend directement de plusieurs Etats et que ses activités visent à satisfaire un besoin d'intérêt général. A défaut, il faudrait considérer que le SHAPE est une personne morale de droit privé, ce qui, à notre avis, est inconciliable avec les activités et la nature de cette entité.

Par ailleurs, l'AR du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 détermine à quels membres du personnel de quels services publics le régime envisagé par la loi du 19 décembre 1974 peut être rendu applicable. Le personnel du SHAPE n'est pas repris dans cette énumération.

Etant donné que le SHAPE est un service public, que la loi du 19 décembre 1974 ne s'applique pas à ces services publics et qu'ils ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 8 avril 1965, il nous semble que nous pouvons dès lors nous baser sur l'article 15^{septies} pour adopter un AR déterminant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel à statut local occupé au sein du Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE. En effet, l'article 15^{septies} ne limite pas son champ d'application aux seuls services publics belges auxquels ne s'applique pas la loi du 19 décembre 1974 ou qui ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 8 avril 1965.

Dans ce cadre, il nous semble également important de rappeler que le personnel à statut local occupé au sein du Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE est engagé sous contrat de travail belge et est donc soumis à l'application de la législation sociale belge et que dès lors le SHAPE est tenu de respecter les dispositions de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Dans le cadre de cette loi, l'administration n'utilise pas une lecture stricte de l'ancien champ d'application de la loi du 8 avril 1965 qui mènerait à une exclusion des Etats étrangers. Ma direction générale interprète la notion d' 'Etat' de manière large comme visant également tout Etat étranger qui exercerait certaines prérogatives sur territoire belge et qui occupe du personnel local soumis à la législation sociale belge."

3.3. Deze toelichting ligt in lijn met de toelichting gegeven in het kader van de voornoemde adviesaanvraag. Met betrekking tot het voorliggende ontwerp kan dan ook hetzelfde voorbehoud worden gemaakt als in het advies 57.892/1/V.

4. Voor het overige geeft het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, binnen de hiervoor aangegeven grenzen van het onderzoek, geen aanleiding tot opmerkingen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel civil à statut local occupé au sein du 'Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE' (SCSF), soumis à la législation applicable en Belgique.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 15^{septies} de la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements de travail'. En vertu de cette disposition, le Roi peut « détermine[r] quelle est la procédure à suivre dans le cadre de la présente loi pour les services publics auxquels ne s'applique pas la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et qui n'ont pas de conseil d'entreprise ou qui ne peuvent faire application d'une procédure prévue à cet effet par la loi ».

3.1. Pour que le dispositif en projet puisse trouver un fondement juridique dans l'article 15^{septies} de la loi du 8 avril 1965, le SCSF doit pouvoir être considéré comme un service public au sens de cette disposition.

En ce qui concerne la notion de 'service public' au sens de la disposition précitée, le Conseil d'État, section de législation, a formulé, dans l'avis 57.892/1/V du 1^{er} septembre 2015¹, concernant un dispositif analogue en matière de personnel recruté localement des missions diplomatiques et postes consulaires étrangers établis en Belgique, les observations suivantes :

« Aucune réponse précise ne peut toutefois être apportée à la question de savoir si les missions diplomatiques et les postes consulaires étrangers établis en Belgique peuvent être considérés comme des 'services publics' au sens de l'article 15^{septies} de la loi du 8 avril 1965.

Interrogé à ce sujet, le délégué répond ce qui suit :

'Il nous semble que les missions diplomatiques et postes consulaires sont des services publics (personnes morales de droit public) puisqu'ils dépendent directement d'un État et que leur activité vise à satisfaire un besoin d'intérêt général. À défaut, il faudrait considérer que les missions diplomatiques et postes consulaires sont des personnes morales de droit privé, ce qui, à notre avis, est inconciliable avec la nature de ces entités.

¹ Avis C.E. 57.892/1/V du 1^{er} septembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 décembre 2015 'fixant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel occupé dans les missions diplomatiques et postes consulaires', obs. 3.

Par ailleurs, l'AR du 28.09.1984 portant exécution de la loi du 19.12.1974 détermine (art 3) à quels membres du personnel de quels services publics le régime envisagé par la loi du 19.12.1974 peut être rendu applicable. Les membres du personnel des missions diplomatiques et postes consulaires ne sont pas repris dans cette énumération. Au contraire, les membres du personnel de nationalité étrangère occupés dans les postes diplomatiques et consulaires sont spécifiquement exclus (art 4) de la possibilité de leur rendre le régime envisagé applicable.

Étant donné que les missions diplomatiques et postes consulaires sont des services publics, que la loi du 19.12.1974 ne s'applique pas à ces services publics et qu'ils ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 08.04.1965, il nous semble que nous pouvons dès lors nous baser sur l'article 15septies pour adopter un AR déterminant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel occupé dans les missions diplomatiques et postes consulaires. En effet, l'article 15septies ne limite pas son champ d'application aux seuls services publics belges auxquels ne s'applique pas la loi du 19.12.1974 ou qui ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 08.04.1965'.

D'une part, force est de constater, comme l'indique le délégué, que les missions diplomatiques et les postes consulaires sont des 'services publics', dès lors qu'ils dépendent directement d'une autorité publique et que leur activité vise à remplir une fonction d' 'intérêt général', et que le texte de l'article 15septies de la loi du 8 avril 1965 ne limite pas les services publics aux services publics 'belges'.

D'autre part, cette interprétation ne paraît pas aussi évidente au regard de l'historique de l'article 15septies de la loi du 8 avril 1965. Avant la modification par la loi du 18 décembre 2002 'modifiant la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail', '[les] personnes occupées par l'État, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public, sauf si elles sont occupées par des établissements exerçant une activité industrielle ou commerciale ou par des établissements dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène' (article 2, 1^o) étaient notamment exclues de la loi du 8 avril 1965. La loi du 18 décembre 2002 a étendu le champ d'application de la loi du 8 avril 1965 au secteur public (article 2) et des mesures spécifiques aux services publics ont été inscrites dans les chapitres IIIbis et IIIter, selon que la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' s'applique ou non (articles 15bis à 15septies). Au regard de ces modifications, il semble moins évident que le législateur ait voulu que la notion de 'services publics' vise également des services d'autres États.

Le Conseil d'État, section de législation, doit par conséquent émettre une réserve à propos de l'existence d'un fondement juridique adéquat pour le projet. Afin de lever toute incertitude à ce sujet, il est recommandé de prévoir un fondement juridique exprès au projet ».

3.2. Dans le cadre de la demande d'avis à l'examen, le délégué, en ce qui concerne l'application de l'article 15septies de la loi du 8 avril 1965, a exposé ce qui suit :

« L'article 15septies de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail stipule que : 'Le Roi détermine quelle est la procédure à suivre dans le cadre de la présente loi pour les services publics auxquels ne s'applique pas la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et qui n'ont pas de conseil d'entreprise ou qui ne peuvent faire application d'une procédure prévue à cet effet par la loi.'

Il nous semble que le SHAPE qui occupe du personnel civil à statut local est un service public (personne morale de droit public) puisqu'il dépend directement de plusieurs États et que ses activités visent à satisfaire un besoin d'intérêt général. À défaut, il faudrait considérer que le SHAPE est une personne morale de droit privé, ce qui, à notre avis, est inconciliable avec les activités et la nature de cette entité.

Par ailleurs, l'AR du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 détermine à quels membres du personnel de quels services publics le régime envisagé par la loi du 19 décembre 1974 peut être rendu applicable. Le personnel du SHAPE n'est pas repris dans cette énumération.

Étant donné que le SHAPE est un service public, que la loi du 19 décembre 1974 ne s'applique pas à ces services publics et qu'ils ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 8 avril 1965, il nous semble que nous pouvons dès lors nous baser sur l'article 15^{septies} pour adopter un AR déterminant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel à statut local occupé au sein du Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE. En effet, l'article 15^{septies} ne limite pas son champ d'application aux seuls services publics belges auxquels ne s'applique pas la loi du 19 décembre 1974 ou qui ne peuvent pas faire application d'une procédure prévue par la loi du 8 avril 1965.

Dans ce cadre, il nous semble également important de rappeler que le personnel à statut local occupé au sein du Comité de Gestion du Soutien de la Communauté du SHAPE est engagé sous contrat de travail belge et est donc soumis à l'application de la législation sociale belge et que dès lors le SHAPE est tenu de respecter les dispositions de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Dans le cadre de cette loi, l'administration n'utilise pas une lecture stricte de l'ancien champ d'application de la loi du 8 avril 1965 qui mènerait à une exclusion des États étrangers. Ma direction générale interprète la notion d'«État» de manière large comme visant également tout État étranger qui exercerait certaines prérogatives sur territoire belge et qui occupe du personnel local soumis à la législation sociale belge ».

3.3. Ces précisions s'inscrivent dans le prolongement des explications données dans le cadre de la demande d'avis précitée. En ce qui concerne le projet à l'examen, on peut par conséquent formuler la même réserve que dans l'avis 57.892/1/V.

4. Pour le surplus, dans les limites de l'examen tracées ci-dessus, le projet d'arrêté royal soumis pour avis n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME