

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 28 april 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 19bis van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel", heeft op 9 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 28 avril 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 19bis 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 9 octobre 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 19bis van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel draagt het de Koning op om, onder meer in de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, de nodige wijzigingen aan te brengen zodat de procedures welke krachtens die wet verlopen in de paritaire comités en in de ondernemingsraden of in samenwerking met de vakbondsafgevaardigden, wat de overheidsdiensten betreft waarop de wet van 19 december 1974 van toepassing is, plaatshebben in de onderhandelings- of overlegcomités welke door de wet van 19 december 1974 zijn ingesteld.

Blijkens haar artikel 2, 1^o, is de voornoemde wet van 8 april 1965 van toepassing op de personen tewerkgesteld door de instellingen van openbaar nut die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen of door instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen (1).

Het ontworpen besluit voert, wat de voornoemde categorie personen betreft, de in artikel 19bis van de wet van 19 december 1974 beoogde substitutie uit.

(1) De Koning kan, luidens artikel 3, eerste lid, 1^o, van dezelfde wet, haar bepalingen onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend verklaren voor het personeel van andere overheidsdiensten, doch van die mogelijkheid zou tot nog toe geen gebruik zijn gemaakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens artikel 3bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten de ontwerpen van koninklijke besluiten die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, worden voorgelegd aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving, wordt dat advies samen met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft, gepubliceerd en worden de besluiten, het advies, het verslag aan de Koning en de tekst van de ontwerpen van besluiten die zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving, voor hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, medegedeeld aan de Voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

2. De door het ontwerp gevolgde werkwijze bestaat erin op het einde van de wet van 8 april 1965, na hoofdstuk VI, dat de strafbepalingen bevat, een hoofdstuk VIbis bestaande uit de artikelen 30bis tot 30quinquies toe te voegen, bevattende de "bijzondere regeling voor de instellingen waarop de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en deze wet van toepassing zijn".

Vooreerst heeft het vanzelfsprekend geen zin om, wanneer na het laatste artikel van een wet- of verordeningstekst bepalingen daaraan worden toegevoegd, deze met bis, ter, enz. te nummeren. Het ontworpen hoofdstuk zou dan als hoofdstuk VII kunnen worden betiteld en de toegevoegde artikelen als 31 tot 34 worden genummerd.

.../...

Evenwel lijkt het nieuwe hoofdstuk beter op zijn plaats te zijn vóór de straffen, de toezichtsbepalingen en de strafbepalingen. Het kan dan worden betiteld als hoofdstuk IIIbis en de artikelen welke er deel van uitmaken zullen dan de artikelen 15bis tot 15quinquies zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Daar het de regel is dat wet- en verordeningsteksten houdende wijziging van andere soortgelijke teksten, ook als zij dat doen ter uitvoering van een door de wetgever gegeven opdracht, in hun opschrift refereren aan de te wijzigen tekst, dient het opschrift als volgt te worden gesteld :

"Koninklijk besluit tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen".

Aanhef

1. Artikel 2, 1^o van de wet van 8 april 1965 geeft het toepassingsgebied aan van die wet en vormt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De eerste aanhefbepaling moet echter niet vervallen, aangezien het een verwijzing is naar de wet die wordt gewijzigd. De verwijzing dient echter de volledige wet te omvatten. De woorden vanaf "inzonderheid" moeten derhalve wegvallen en vervangen worden door een opsomming van de wijzigende wetten.

.../...

2. Een koninklijk besluit kan geen rechtsgrond vinden in een ander koninklijk besluit, zodat de derde en vierde aanhefverwijzing overbodig zijn.

Ontworpen artikel 30bis (dat artikel 15bis wordt)

In de ontworpen tweede paragraaf worden de comités in de punten 3° tot 5° omschreven onder verwijzing naar het koninklijk besluit van 28 september 1984. Die comités ontleen hun bestaan aan de wet van 19 december 1974, zodat beter naar die hogere norm zelf wordt verwezen. Men schrijve derhalve :

- «3° "het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten" : het comité bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 19 december 1974;
- 4° "het bevoegde onderhandelingscomité" : een van de onderhandelingscomités bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 19 december 1974;
- 5° "het bevoegde overlegcomité": een van de overlegcomités opgericht krachtens artikel 10 van de wet van 19 december 1974;».

.../...

Ontworpen artikel 30quater (dat artikel 15quater wordt)

1. Ofschoon artikel 19bis van de wet van 19 december 1974, letterlijk gelezen, enkel toestaat dat de procedures van de wet van 8 april 1965 verlopen in de comités waarin de wet van 19 december 1974 voorziet, kan worden aanvaard dat ook de procedure anders zal verlopen. Dat is de methode gevolgd in het ontworpen artikel 30quater. Een volledige afdeling van de wet van 8 april 1965 wordt immers buiten werking gesteld en vervangen door een eigen regeling die de procedures van de wet van 19 december 1974 mede van toepassing verklaart.

Zoals de gemachtigde van de regering terecht opmerkt is er een fundamenteel verschil tussen de privé-sector en de openbare sector, waar de werknemers ambtenaren zijn en hun rechtspositie eenzijdig door de overheid wordt vastgesteld. Omdat ook het arbeidsreglement unilateraal moet worden vastgesteld door de overheid, kan niet worden volstaan met de procedure van de wet van 8 april 1965: volgens die bepalingen wordt het arbeidsreglement immers opgesteld door de ondernemingsraad. Welnu, het is ondenkbaar dat voor de overheidsinstellingen waarop de wet van 8 april 1965 van toepassing is, de vakorganisaties in een overlegcomité of een onderhandelingscomité mee beslissingsbevoegdheid zouden krijgen over het arbeidsreglement. Artikel 19bis van de wet van 19 december 1974 moet derhalve, aldus de gemachtigde, zo worden opgevat dat de substitutie van organen ook een substitutie van procedure betreft waar dit nodig is. Dat standpunt kan worden bijgevalen.

.../...

Het ontworpen artikel 30quater moet dan ook worden begrepen als volgt.

De woorden "vervangen de procedures" in paragraaf 2 betekenen eigenlijk dat zij die procedures overbodig maken. Bedoeling is dat, naargelang een materie door of krachtens de wet van 19 december 1974 moet worden onderhandeld of overlegd, die onderhandelings- en overlegprocedures ook gelden als de procedures die krachtens de wet van 8 april 1965 moeten worden gevolgd. Het zal derhalve aan de overheid toekomen om bij het dossier gelijktijdig een ontwerp van (of tot aanvulling van) het arbeidsreglement te voegen waarover de vakorganisaties zich kunnen uitspreken. Paragraaf 2, tweede lid, bepaalt dan dat de onderdelen van het arbeidsreglement die noch onderhandelings- noch overlegmaterie zijn in de zin van de wet van 19 december 1974, voor de toepassing van de wet van 8 april 1965 toch beschouwd moeten worden als overlegmaterie.

2.1. Gelet op die informatie redigere men de paragrafen 1 en 2, eerste lid, samen als volgt :

«Voor de toepassing van hoofdstuk II, afdeling III gelden de onderhandelings- en overlegprocedures bedoeld in de wet van 19 december 1974 en haar uitvoeringsbesluiten als de procedures welke verlopen in de paritaire comités en in de ondernemingsraden of in samenwerking met de vakbondsafgevaardigden.».

.../...

Het tweede lid van paragraaf 2 mag dan behouden blijven.

2.2. Paragraaf 3 hoeft vervolgens niet als een afwijkende regeling te worden geconcipieerd, maar kan op autonome wijze bepalen dat er een soort beroepsprocedure is in geval van onenigheid. De woorden "in afwijking van artikel 11, zesde en zevende lid en" kunnen dan vervallen.

2.3. De gemachtigde van de regering is het ermee eens dat paragraaf 3 onvolledig is, door geen rekening te houden met de mogelijkheid van onenigheid in het onderhandelingscomité. De steller van het ontwerp zal zich moeten beraden of in dat geval ook een beroepsprocedure vereist of wenselijk is.

PORTEE DU PROJET

L'article 19bis de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités autorise le Roi, en ce qui concerne les services publics auxquels s'applique cette loi, à apporter les modifications nécessaires, entre autres dans la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, de façon à ce que les procédures qui, en vertu de cette loi, se déroulent dans les commissions paritaires et les conseils d'entreprise ou en collaboration avec les délégations syndicales, aient lieu dans les comités de négociation ou de concertation institués par la loi du 19 décembre 1974.

Selon son article 2, 1°, la loi du 8 avril 1965 précitée s'applique aux personnes occupées par des établissements publics exerçant une activité industrielle ou commerciale ou par des établissements dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène (1).

L'arrêté en projet effectue la substitution visée à l'article 19bis de la loi du 19 décembre 1974 en ce qui concerne la catégorie de personnes susmentionnée.

(1) Selon l'article 3, alinéa 1er, de la même loi, le Roi peut, sous certaines conditions, rendre obligatoires les dispositions de la loi au personnel d'autres services publics, mais il n'aurait pas encore été fait usage de cette possibilité à ce jour.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Selon l'article 3bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur doivent être soumis à l'avis motivé de la section de législation, cet avis est publié en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel il se rapporte et les arrêtés, l'avis, le rapport au Roi et le texte des projets soumis à l'avis de la section de législation seront communiqués, avant leur publication au Moniteur belge, aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.

2. Le procédé adopté par le projet consiste à ajouter, à la fin de la loi du 8 avril 1965, après le chapitre VI qui contient les dispositions pénales, un chapitre VIbis composé des articles 30bis à 30quinquies contenant la "réglementation particulière pour les établissements auxquels la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et la présente loi sont applicables".

Tout d'abord, lorsque des dispositions sont ajoutées après le dernier article d'un texte légal ou réglementaire, numéroter celles-ci par bis, ter, etc. n'a évidemment aucun sens. Le chapitre en projet pourrait être intitulé "chapitre VII" et les articles ajoutés pourraient être numérotés de 31 à 34.

.../...

Toutefois, mieux vaudrait, semble-t-il, insérer le nouveau chapitre avant les pénalités, les dispositions relatives à la surveillance et les dispositions pénales. Il pourrait ainsi s'intituler "chapitre IIIBis" et les articles qui le composent seraient numérotés de 15bis à 15quinquies.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

La règle étant que l'intitulé des textes légaux et réglementaires modifiant d'autres textes analogues, fût-ce en exécution d'une délégation donnée par le législateur, doit faire référence au texte à modifier, l'intitulé sera formulé comme suit :

"Arrêté royal modifiant la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail".

Préambule

1. L'article 2, 1°, de la loi du 8 avril 1965 définit le champ d'application de cette loi et ne constitue pas un fondement légal pour l'arrêté en projet. Le premier alinéa du préambule ne doit cependant pas être omis dès lors qu'il constitue une référence à la loi qui est modifiée. La référence doit toutefois viser toute la loi. Il y a dès lors lieu d'omettre les mots à partir de "notamment" et de les remplacer par une énumération des lois modificatives.

.../...

2. Un arrêté royal ne peut tirer son fondement légal d'un autre arrêté royal; les troisième et quatrième alinéas du préambule sont dès lors superflus.

Article 30bis en projet (qui devient l'article 15bis)

Au paragraphe 2, en projet, les 3° et 5° définissent les comités en faisant référence à l'arrêté royal du 28 septembre 1984. Ces comités doivent leur existence à la loi du 19 décembre 1974; mieux vaudrait dès lors faire référence à cette norme supérieure. Par conséquent, on écrira :

- «3° "le comité commun à l'ensemble des services publics" : le comité visé à l'article 3, § 1er, 3°, de la loi du 19 décembre 1974;
- 4° "le comité de négociation compétent" : un des comités de négociation visés à l'article 5, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974;
- 5° "le comité de concertation compétent" : un des comités de concertation créé en vertu de l'article 10 de la loi du 19 décembre 1974;».

Article 30quater en projet (qui devient l'article 15quater)

1. Si, pris au pied de la lettre, l'article 19bis de la loi du 19 décembre 1974 autorise seulement que les procédures de la loi du 8 avril 1965 aient lieu dans les

.../...

comités prévus par la loi du 19 décembre 1974, il peut être admis que la procédure aussi se déroulera autrement. Telle est la méthode qui est suivie dans l'article 30quater en projet. En effet, une section complète de la loi du 8 avril 1965 est rendue inopérante et remplacée par un régime propre qui rend également applicables les procédures de la loi du 19 décembre 1974.

Ainsi que le délégué du gouvernement le fait remarquer à juste titre, il y a une différence fondamentale entre le secteur privé et le secteur public, dans lequel les travailleurs sont des fonctionnaires et où leur statut est fixé unilatéralement par l'autorité. Dès lors que le règlement de travail doit également être fixé unilatéralement par l'autorité, la procédure de la loi du 8 avril 1965 ne peut suffire : en effet, selon ces dispositions, le règlement de travail est établi par le conseil d'entreprise. Or, il est inconcevable que, pour les établissements publics soumis à l'application de la loi du 8 avril 1965, les organisations syndicales représentées au sein d'un comité de concertation ou d'un comité de négociation se voient également octroyer un pouvoir de décision sur le règlement de travail. Dès lors, selon le délégué, l'article 19bis de la loi du 19 décembre 1974 doit s'interpréter de telle manière que la substitution d'organes emporte une substitution de procédure lorsque cela s'avère nécessaire. L'on peut se rallier à ce point de vue.

Par conséquent, il y a lieu d'interpréter l'article 30quater, en projet, comme suit.

.../...

Les mots "remplacent les procédures", au paragraphe 2, signifient en fait qu'ils rendent ces procédures superflues. Il s'agit, suivant qu'une matière doit faire l'objet d'une négociation ou d'une concertation selon la loi du 19 décembre 1974 ou en vertu de celle-ci, que ces procédures de négociation et de concertation soient applicables au même titre que les procédures qui doivent être suivies en vertu de la loi du 8 avril 1965. Il appartiendra dès lors à l'autorité de joindre en même temps au dossier un projet de règlement de travail (ou un projet complétant celui-ci) sur lequel les organisations syndicales pourront se prononcer. Le paragraphe 2, alinéa 2, prévoit que les parties du règlement de travail qui ne sont pas des matières soumises à la négociation ou à la concertation au sens de la loi du 19 décembre 1974, doivent néanmoins être considérées comme des matières soumises à la concertation pour l'application de la loi du 8 avril 1965.

2.1. Compte tenu de ces informations, on fusionnera les paragraphes 1er et 2, alinéa 1er, comme suit :

"Pour l'application du chapitre II, section III, les procédures de négociation et de concertation visées par la loi du 19 décembre 1974 et ses arrêtés d'exécution valent au titre des procédures se déroulant dans les commissions paritaires et les conseils d'entreprise ou en collaboration avec les délégations syndicales.".

L'alinéa 2 du paragraphe 2 peut alors être maintenu, sauf à remplacer le mot "reprises" par "mentionnées".

.../...

2.2. Par conséquent, le paragraphe 3 ne doit pas être conçu comme une disposition dérogatoire, mais il peut énoncer de manière autonome qu'il existe une sorte de procédure de recours en cas de désaccord. Dans ce cas, les mots "par dérogation à l'article 11, alinéas 6 et 7 et" peuvent être supprimés.

2.3. Comme en convient le délégué du gouvernement, le paragraphe 3 est incomplet du fait qu'il ne tient pas compte des dissensions éventuelles au sein du comité de négociation. L'auteur du projet devra se pencher sur la question de savoir si, dans ce cas, une procédure de recours serait également requise ou souhaitable.

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,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

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. J. DE BRABANDERE.

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