



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.299/VR
van 20 februari 2024

avis 75.299/VR
du 20 février 2024

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Verdrag nr. 135 betreffende de
werknemersvertegenwoordigers,
aangenomen te Genève op
23 juni 1971 door de
Internationale
Arbeidsconferentie tijdens haar
56ste zitting’

un avant-projet de loi
‘portant assentiment à la
Convention n° 135
concernant les représentants
des travailleurs, adoptée à
Genève le 23 juin 1971 par la
Conférence internationale du
Travail à sa 56ème session’

Op 8 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag nr. 135 betreffende de werknemersvertegenwoordigers, aangenomen te Genève op 23 juni 1971 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 56ste zitting'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 15 februari 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Greet VERBERCKMOES en Ilse ANNÉ, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO, kamervoorzitter, en Annelies D'ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2024.

*

Le 8 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours **, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention n° 135 concernant les représentants des travailleurs, adoptée à Genève le 23 juin 1971 par la Conférence internationale du Travail à sa 56ème session'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 15 février 2024. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Greet VERBERCKMOES et Ilse ANNÉ, greffiers.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO, président de chambre, et Annelies D'ESPALLIER, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

** Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot instemming met het verdrag nr. 135 ‘betreffende de werknemersvertegenwoordigers’, aangenomen te Genève op 23 juni 1971 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 56^{ste} zitting.

Artikel 1 van het verdrag nr. 135 bepaalt dat de werknemersvertegenwoordigers afdoende beschermd moeten worden tegen alle maatregelen, met inbegrip van ontslag, die hun schade zouden kunnen berokkenen en die genomen zijn op grond van hun hoedanigheid van werknemersvertegenwoordiger of de daarbij behorende activiteiten, hun lidmaatschap van een vakbond of hun deelneming aan vakbondsactiviteiten, voor zover zij handelen in overeenstemming met bestaande wetten, collectieve arbeidsovereenkomsten of andere van kracht zijnde overeenkomsten.

Artikel 2 schrijft voor dat in de onderneming faciliteiten moeten worden verleend aan de werknemersvertegenwoordigers opdat zij hun werkzaamheden snel en doeltreffend kunnen vervullen.

Artikel 3 bevat een omschrijving van het begrip “werknemersvertegenwoordigers” en artikel 4 betreft de mogelijkheid tot nadere afbakening ervan. Artikel 5 betreft de situatie waarin in een onderneming zowel vakbondsvertegenwoordigers als verkozen vertegenwoordigers zijn.

De artikelen 6 tot 13 zijn procedurele bepalingen. Artikel 14 betreft de authentieke taalversies van het verdrag.

BEVOEGDHEID

3.1. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt het volgende opgemerkt:

“Het voorwerp van het Verdrag behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid.”

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt niet dat het verdrag is voorgelegd aan de Werkgroep Gemengde Verdragen. Hieromtrent bevraagd verklaarde de gemachtigde echter het volgende:

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

“Cette Convention a été soumise au Groupe de travail Traités mixtes, en juin 2000.

Comme vous pourrez le constater dans le procès-verbal de la réunion de Groupe de travail, du 21 juin 2000, (page 11, point III.2), ce Groupe a établi une liste des Conventions de l'OIT qui n'étaient pas encore ratifiées, en distinguant les Conventions à caractère mixte et les Conventions exclusivement fédérales.

Cette liste est reprise dans l'annexe à ce procès-verbal (...). La Convention n°135 est bien reprise dans la rubrique concernant les Conventions exclusivement fédérales (page 2, point 2, de cette annexe).

Lors de l'élaboration de l'avant-projet de loi qui vous est soumis pour avis, la question n'a plus été posée à ce Groupe de travail, étant donné que celui-ci s'était déjà prononcé à ce sujet en date du 21 juin 2000.”

3.2. De door het verdrag geregelde aangelegenheid behoort in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid, die overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) bevoegd is voor “het arbeidsrecht en de sociale zekerheid”.

Overigens is de federale overheid overeenkomstig artikel 87, § 5, BWHI ook bevoegd voor de “regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties (...) voor wat betreft de Gemeenschappen, de Gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs (...)”. Het verdrag nr. 135 betreft evenwel werknemersvertegenwoordigers “in de onderneming”. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het verdrag enkel van toepassing is op de private sector en dat met het verdrag nr. 151 een soortgelijk verdrag bestaat voor de overheidssector.²

3.3. Voor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie moet echter ook rekening worden gehouden met de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs, die rechtstreeks volgen uit artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.

Artikel 127, § 1, van de Grondwet luidt immers als volgt:

“De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet :

(...)

2° het onderwijs, met uitsluiting van :

- a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;
- b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;
- c) de pensioenregeling;
- (...).”

3.4. In arrest nr. 44/2005 heeft het Grondwettelijk Hof over de verhouding tussen die grondwetsbepaling en artikel 87, § 5, BWHI als volgt geoordeeld met betrekking tot een decretale

² Verdrag nr. 151 ‘betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst’, aangenomen te Genève op 27 juni 1978 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar vierenzestigste Zitting, waarmee door België is ingestemd bij de wet van 4 april 1991.

bepaling inzake de collectieve arbeidsverhoudingen voor een bepaalde categorie personeelsaangelegenheden.³

“B.14.5. Krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet hebben de gemeenschappen de volheid van bevoegdheid voor het regelen van het onderwijs in de ruimste zin van het woord, behalve voor de drie uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen. Die bevoegdheid omvat onder meer het vaststellen van de regels betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel, met inbegrip van de collectieve arbeidsverhoudingen.

B.14.6. Volgens artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale wetgever bevoegd om de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen voor de gemeenschappen en de publiekrechtelijke instellingen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs. In zoverre die bepaling aldus een uitzondering toevoegt aan artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet kan zij niet worden toegepast.”

In arrest nr. 154/2005 oordeelde het Grondwettelijk Hof in gelijkaardige zin het volgende:⁴

“B.4.1. De grondslag van de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs wordt gevormd door artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet. De gemeenschappen hebben de volheid van bevoegdheid tot het regelen van het onderwijs in de ruimste zin van het woord, behalve voor de drie in die grondwetsbepaling vermelde uitzonderingen, die strikt dienen te worden geïnterpreteerd. Wat de bevoegdheid van de gemeenschappen betreft ten aanzien van het personeel van het gesubsidieerd onderwijs omvat dit laatste tevens het niet-gesubsidieerd onderwijspersoneel, alsook het niet-onderwijzend personeel. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kan uit artikel 24, §§ 1 en 5, van de Grondwet niet worden afgeleid dat de gemeenschappen niet bevoegd zouden zijn ten aanzien van die categorieën van personeelsleden.

B.4.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen strijdig zouden zijn met artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens die bepaling is alleen de federale overheid bevoegd voor het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, vermag evenwel geen afbreuk te doen aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs, die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit. Die bepaling dient immers gelezen te worden in samenhang met artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, zodat zij in onderwijsaangelegenheden enkel kan worden toegepast op de pensioenregeling, die door die grondwetsbepaling uitdrukkelijk wordt uitgezonderd van de bevoegdheid van de gemeenschappen.

B.4.3. De verzoekende partijen voeren tevens aan dat de bestreden bepalingen strijdig zouden zijn met artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens die bepaling is de federale overheid bevoegd om de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen voor de gemeenschappen en de publiekrechtelijke instellingen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs. In zoverre die bepaling door het gebruik van de woorden ‘met inbegrip van het onderwijs’ aldus een uitzondering toevoegt aan artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, kan zij niet worden toegepast.”

³ GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.14-5-B.14.6.

⁴ GwH 20 oktober 2005, nr. 154/2005, B.4.1-B.4.3.

In advies 48.114/AV-48.115/AV van 6 juli 2010 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent de op dat ogenblik reeds bestaande rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de meest dienstige interpretatie die is waaruit wordt

“(…) afgeleid dat de gemeenschappen op grond van hun volheid van bevoegdheid inzake onderwijs bevoegd moeten worden geacht om, op het vlak van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, *specifieke* regelingen tot stand te brengen die als een onderdeel van de rechtspositie van het onderwijspersoneel kunnen worden beschouwd, onder meer wat betreft de collectieve arbeidsverhoudingen van dat personeel.

(…)

De Raad van State begrijpt het bedoelde bevoegdheidsvoorbehoud voorts ook in die zin dat, in de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn om specifieke regelingen aan te nemen, de federale overheid bevoegd is om *algemene* regelingen aan te nemen, die zonder onderscheid van toepassing zijn op abstracte categorieën van werkgevers en werknemers. Als zodanig zijn die algemene regelingen mede van toepassing op het onderwijspersoneel, zolang door de gemeenschappen zelf geen specifieke regelingen op dat vlak worden tot stand gebracht. De federale overheid is daarentegen niet bevoegd om in die aangelegenheden een regeling aan te nemen die specifiek betrekking heeft op het onderwijspersoneel.”⁵

3.5. Overeenkomstig artikel 167 van de Grondwet dient de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van een verdrag te gebeuren volgens de “aangelegenheden” waarop de bepalingen van het verdrag betrekking hebben.

Wanneer één of meerdere bepalingen van een verdrag aangelegenheden regelen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, moet dat verdrag als gemengd worden gekwalificeerd.⁶

Uit de in randnummer 3.4 aangehaalde rechtspraak volgt dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de arbeidsrechtelijke bepalingen die gelden ten aanzien van het onderwijspersoneel, met inbegrip van de collectieve arbeidsverhoudingen.

Die bevoegdheid omvat de aangelegenheden die worden geregeld in het verdrag nr. 135 ‘betreffende de werknemersvertegenwoordigers’.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat het betrokken verdrag uitsluitend gericht zou zijn op de private sector.⁷ Nog daargelaten de exacte afbakening tussen private en publieke sector in de context van het verdrag nr. 135 en het in de memorie van

⁵ Adv.RvS 48.114/AV-48.115/AV van 6 juli 2010 over ontwerpen die hebben geleid tot de koninklijke besluiten van 12 juli 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 1975 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs’ en ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan’, opm. 5.4.1.

⁶ Adv.RvS 53.534/VR van 25 juli 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 2014 ‘houdende instemming met het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Europese Organisatie voor kernfysisch onderzoek, gedaan te Genève op 18 maart 2004’, opm. 4 (Parl.St. Senaat 2013-14, nr. 2794/1).

⁷ Zie randnr. 3.2.

toelichting vermelde verdrag nr. 151 moet in elk geval worden vastgesteld dat de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs op dat vlak niet aan beperkingen is onderworpen.

3.6. Gevraagd naar de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Vous soulignez que les Communautés sont compétentes pour des institutions du secteur privé : les écoles de l’enseignement libre subventionné.

Il est vrai que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la compétence des Communautés en matière d’enseignement prime sur les compétences de l’Etat fédéral en matière de droit du travail et de concertation sociale.

Toutefois, il convient de constater que les Communautés n’ont pas adopté de disposition réglant la concertation sociale et le statut des représentants des travailleurs, au sein des écoles de l’enseignement libre subventionné. Les Communautés continuent volontairement à appliquer, dans ce secteur, la législation fédérale relative à ces thèmes.

En effet, pour autant que le nombre de travailleurs requis soit atteint, au sein de ces établissements, sont institués :

Un comité pour la prévention et la protection au travail, en vertu de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail ;

Un conseil d’entreprise, en vertu de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l’économie.

Les écoles de l’enseignement libre organisent des élections sociales pour l’institution de ces organes, sur la base de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales, qui est une législation fédérale. La procédure électorale est d’ailleurs en cours dans ces écoles pour les élections sociales de mai 2024.

En ce qui concerne la protection contre le licenciement, sujet qui est au cœur de la Convention n° 135, les représentants des travailleurs, au sein des organes de participation dans les écoles, bénéficient de la protection prévue par la loi du 19 mars 1991 portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d’entreprise et aux comités de sécurité, d’hygiène et d’embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel. Or cette loi est une législation fédérale.”

De door de gemachtigde aangehaalde regelingen kunnen worden beschouwd als algemene bepalingen inzake het arbeidsrecht, die in overeenstemming met de onder randnummer 3.4 aangehaalde adviespraktijk van de afdeling Wetgeving, door de federale overheid kunnen worden vastgesteld. Dergelijke regelingen moeten worden geacht “van toepassing [te zijn] op het onderwijspersoneel, zolang door de gemeenschappen zelf geen specifieke regelingen op dat vlak worden tot stand gebracht”.⁸

Die vaststelling doet echter geen afbreuk aan de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen ter zake. Voor zover dat nog niet is gebeurd, staat immers niets in de weg dat de gemeenschappen die bevoegdheid in de toekomst alsnog uitoefenen.

3.7. Wat het onderwijspersoneel betreft regelt het verdrag nr. 135 dus wel degelijk ook een aangelegenheid die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoort, zoals in de volgende bewoordingen opgemerkt is in advies 48.114/AV-48.115/AV :

⁸ Adv.RvS 48.114/AV-48.115/AV van 6 juli 2010, opm. 5.4.1.

“6. (...) onder voorbehoud van een evolutie van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in een andere richting, [moeten] de gemeenschappen op grond van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet bevoegd (...) worden geacht om, onder meer voor het niet-gesubsidieerd personeel en het niet-onderwijzend personeel van het gesubsidieerd onderwijs, een specifieke regeling tot stand te brengen met betrekking tot de collectieve arbeidsverhoudingen. Zolang de gemeenschappen een dergelijke specifieke regeling niet tot stand brengen, blijft de op dat vlak door de federale overheid vastgestelde algemene regeling verder van toepassing. De federale overheid is niet bevoegd om zelf een specifieke regeling in voornoemde zin tot stand te brengen, aangezien die bevoegdheid uitsluitend toekomt aan de gemeenschappen.”⁹

3.8. Het verdrag nr. 135 betreft bijgevolg een gemengd verdrag, dat tot de bevoegdheid van zowel de federale overheid als de gemeenschappen behoort.

*

⁹ Adv.RvS 48.114/AV-48.115/AV van 6 juli 2010, opm. 6.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention n° 135 'concernant les représentants des travailleurs', adoptée à Genève le 23 juin 1971 par la Conférence internationale du Travail lors de sa 56^{ème} session.

L'article 1^{er} de la Convention n° 135 établit que les représentants des travailleurs doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale, ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur.

L'article 2 prescrit que des facilités doivent être accordées, dans l'entreprise, aux représentants des travailleurs, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions.

L'article 3 contient une définition de la notion de « représentants des travailleurs » et l'article 4 porte sur la possibilité de délimiter plus précisément cette notion. L'article 5 concerne la situation dans laquelle une entreprise compte à la fois des représentants syndicaux et des représentants élus.

Les articles 6 à 13 sont des dispositions procédurales. L'article 14 concerne les versions linguistiques authentiques de la Convention.

COMPÉTENCE

3.1. L'exposé des motifs de l'avant-projet observe ce qui suit :

« L'objet de la Convention relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale ».

Il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis que la Convention a été soumise au Groupe de travail traités mixtes. Interrogé à ce sujet, le délégué a cependant déclaré ce qui suit :

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

« Cette Convention a été soumise au Groupe de travail Traités mixtes, en juin 2000.

Comme vous pourrez le constater dans le procès-verbal de la réunion de Groupe de travail, du 21 juin 2000, (page 11, point III.2), ce Groupe a établi une liste des Conventions de l'OIT qui n'étaient pas encore ratifiées, en distinguant les Conventions à caractère mixte et les Conventions exclusivement fédérales.

Cette liste est reprise dans l'annexe à ce procès-verbal (...). La Convention n°135 est bien reprise dans la rubrique concernant les Conventions exclusivement fédérales (page 2, point 2, de cette annexe).

Lors de l'élaboration de l'avant-projet de loi qui vous est soumis pour avis, la question n'a plus été posée à ce Groupe de travail, étant donné que celui-ci s'était déjà prononcé à ce sujet en date du 21 juin 2000 ».

3.2. La matière réglée par la Convention relève en principe de la compétence de l'autorité fédérale qui, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), est compétente pour « le droit du travail et la sécurité sociale ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 87, § 5, LSRI, l'autorité fédérale est également compétente pour « 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, y compris l'enseignement (...) ». La Convention n° 135 concerne toutefois les représentants des travailleurs « dans l'entreprise ». L'exposé des motifs relève que la Convention est applicable uniquement pour le secteur privé et qu'une convention similaire existe pour le secteur public, à savoir la Convention n° 151 ².

3.3. Pour la qualification sous l'angle des règles répartitrices de compétence, il convient néanmoins aussi de tenir compte des compétences des communautés en matière d'enseignement, qui découlent directement de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution.

L'article 127, § 1^{er}, de la Constitution dispose en effet ce qui suit :

« Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

(...)

2° l'enseignement, à l'exception :

- a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ;
- b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes ;
- c) du régime de pensions ;

(...) ».

² Convention n° 151 'concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique', adoptée à Genève le 27 juin 1978 par la Conférence internationale du Travail lors de sa soixante-quatrième session, à laquelle la Belgique a donné assentiment par la loi du 4 avril 1991.

3.4. Dans son arrêt n° 44/2005, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit à propos du rapport entre cette disposition constitutionnelle et l'article 87, § 5, des LSRI, en ce qui concerne une disposition décrétable relative aux relations collectives de travail pour une catégorie donnée de matières relatives au personnel ³ :

« B.14.5. En vertu de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, les communautés ont la pleine compétence pour régler l'enseignement au sens le plus large du terme, sauf les trois exceptions explicitement mentionnées. Cette compétence inclut entre autres celle de fixer les règles relatives au statut du personnel de l'enseignement, en ce compris les relations collectives de travail.

B.14.6. Selon l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur fédéral est compétent pour régler les relations collectives de travail en ce qui concerne les communautés et les organismes de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement. Dans la mesure où cette disposition ajoute ainsi une exception à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, elle ne peut être appliquée ».

Dans son arrêt n° 154/2005, la Cour constitutionnelle a statué dans le même sens ⁴ :

« B.4.1. La base de la répartition des compétences en matière d'enseignement réside dans l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution. Les communautés ont la plénitude de compétence pour réglementer l'enseignement au sens le plus large du terme, sauf les trois exceptions énoncées dans cette disposition constitutionnelle, exceptions qui doivent s'interpréter de manière stricte. En ce qui concerne la compétence des communautés à l'égard du personnel de l'enseignement subventionné, ce personnel comprend également le personnel non subventionné de l'enseignement, ainsi que le personnel non enseignant. Contrairement à ce que les parties requérantes affirment, on ne saurait déduire de l'article 24, §§ 1^{er} et 5, de la Constitution que les communautés ne seraient pas compétentes à l'égard de ces catégories de personnel.

B.4.2. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées seraient contraires à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est seule compétente pour le droit du travail et la sécurité sociale. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, ne peut toutefois pas porter atteinte à la compétence communautaire en matière d'enseignement résultant directement de la Constitution. Cette disposition doit en effet se lire en combinaison avec l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, de sorte qu'en matière d'enseignement, elle ne peut s'appliquer qu'au régime des pensions qui est expressément exclu, par cette disposition constitutionnelle, de la compétence des communautés.

B.4.3. Les parties requérantes soutiennent également que les dispositions entreprises seraient contraires à l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est compétente pour régler les relations collectives de travail en ce qui concerne les communautés et les organismes de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement. Dans la mesure où, par l'emploi des mots « y compris l'enseignement », cette disposition ajoute ainsi une exception à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, elle ne peut pas non plus être appliquée ».

³ C.C., 23 février 2005, n° 44/2005, B.14-5-B.14.6.

⁴ C.C., 20 octobre 2005, n° 154/2005, B.4.1-B.4.3.

Dans son avis 48.114/AV-48.115/AV du 6 juillet 2010, le Conseil d'État, section de législation, a jugé, au sujet de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, déjà existante à ce moment, que l'interprétation la plus appropriée est celle de laquelle

« (...) il peut se déduire (...) qu'en vertu de la plénitude de leur compétence en matière d'enseignement, les communautés doivent être réputées compétentes pour élaborer, sur le plan du droit du travail et de la sécurité sociale, des règles *spécifiques* qui peuvent être considérées comme constituant un élément du statut du personnel de l'enseignement, notamment en ce qui concerne les relations collectives de travail de ce personnel.

(...)

En outre, le Conseil d'État entend également cette réserve de compétence en ce sens que, dans les matières où les communautés sont compétentes pour adopter des règles spécifiques, l'autorité fédérale est compétente pour adopter des règles *générales* s'appliquant indistinctement à des catégories abstraites de travailleurs et d'employeurs. À ce titre, ces règles générales s'appliquent également au personnel de l'enseignement tant que les communautés n'ont pas, elles-mêmes, élaboré de règles spécifiques dans ce domaine. L'autorité fédérale n'est, par contre, pas compétente pour adopter dans ces matières des règles qui concernent spécifiquement le personnel enseignant »⁵.

3.5. Conformément à l'article 167 de la Constitution, la qualification d'un traité sous l'angle des règles répartitrices de compétence doit s'effectuer selon les « matières » sur lesquelles portent les dispositions du traité.

Lorsqu'une ou plusieurs dispositions d'un traité règlent des matières relevant de la compétence des communautés ou des régions, ce traité doit être qualifié de mixte⁶.

Il découle de la jurisprudence visée au point 3.4 que les communautés sont compétentes pour les dispositions du droit du travail qui s'appliquent à l'égard du personnel de l'enseignement, en ce compris les relations collectives de travail.

Cette compétence comprend les matières réglées dans la Convention n° 135 'concernant les représentants des travailleurs'.

Cette constatation n'est en rien affectée par le fait que la Convention en question viserait exclusivement le secteur privé⁷. Indépendamment de la délimitation exacte entre les secteurs privé et public dans le contexte de la Convention n° 135 et de la Convention n° 151 citée dans l'exposé des motifs, force est de constater en tout état de cause que la compétence des communautés en matière d'enseignement n'est pas soumise à des restrictions en la matière.

⁵ Avis C.E. 48.114/AV-48.115/AV du 6 juillet 2010 sur des projets devenus les arrêtés royaux du 12 juillet 2011 'modifiant l'arrêté royal du 21 avril 1975 instituant la Commission paritaire pour les institutions subsidiées de l'enseignement libre et fixant sa dénomination et sa compétence' et 'modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1989 instituant la Commission paritaire pour les employés des institutions de l'enseignement libre subventionné et fixant sa dénomination, sa compétence et le nombre de ses membres', obs. 5.4.1.

⁶ Avis 53.534/VR du 25 juillet 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juin 2014 'portant assentiment au Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne pour la Recherche nucléaire, fait à Genève le 18 mars 2004', obs. 4 (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 2794/1).

⁷ Voir point 3.2.

3.6. Interrogé sur la compétence des communautés en matière d'enseignement, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Vous soulignez que les Communautés sont compétentes pour des institutions du secteur privé : les écoles de l'enseignement libre subventionné.

Il est vrai que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la compétence des Communautés en matière d'enseignement prime sur les compétences de l'Etat fédéral en matière de droit du travail et de concertation sociale.

Toutefois, il convient de constater que les Communautés n'ont pas adopté de disposition réglant la concertation sociale et le statut des représentants des travailleurs, au sein des écoles de l'enseignement libre subventionné. Les Communautés continuent volontairement à appliquer, dans ce secteur, la législation fédérale relative à ces thèmes.

En effet, pour autant que le nombre de travailleurs requis soit atteint, au sein de ces établissements, sont institués :

Un comité pour la prévention et la protection au travail, en vertu de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ;

Un conseil d'entreprise, en vertu de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

Les écoles de l'enseignement libre organisent des élections sociales pour l'institution de ces organes, sur la base de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales, qui est une législation fédérale. La procédure électorale est d'ailleurs en cours dans ces écoles pour les élections sociales de mai 2024.

En ce qui concerne la protection contre le licenciement, sujet qui est au cœur de la Convention n° 135, les représentants des travailleurs, au sein des organes de participation dans les écoles, bénéficient de la protection prévue par la loi du 19 mars 1991 portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel. Or cette loi est une législation fédérale ».

Les règles évoquées par le délégué peuvent être considérées comme des dispositions générales relatives au droit du travail, qui peuvent être fixées par l'autorité fédérale, conformément à la jurisprudence de la section de législation citée au point 3.4. De telles règles doivent être réputées « [s'appliquer] au personnel de l'enseignement tant que les communautés n'ont pas, elles-mêmes, élaboré de règles spécifiques dans ce domaine »⁸.

Cette constatation ne porte toutefois pas atteinte à la compétence de principe des communautés en la matière. En effet, dans la mesure où elles ne l'auraient pas encore fait, rien n'empêche les communautés d'exercer encore cette compétence dans le futur.

3.7. En ce qui concerne le personnel de l'enseignement, la Convention n° 135 règle donc bel et bien une matière relevant de la compétence des communautés, comme l'a rappelé en ces termes l'avis 48.114/AV-48.115/AV :

« 6. (...) sous réserve d'une évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans une autre direction, les communautés doivent être réputées compétentes, sur la base de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution, pour élaborer, notamment pour le personnel non subventionné et pour le personnel non

⁸ Avis C.E. 48.114/AV-48.115/AV du 6 juillet 2010, obs. 5.4.1.

enseignant de l'enseignement subventionné, une réglementation spécifique en ce qui concerne les relations collectives de travail. Tant que les communautés ne mettent pas en place de telles règles spécifiques, les règles générales fixées dans ce domaine par l'autorité fédérale restent d'application. L'autorité fédérale n'est pas compétente pour mettre en place des règles spécifiques au sens ainsi dégagé, étant donné que cette compétence revient exclusivement aux communautés »⁹.

3.8. La Convention n° 135 est par conséquent un traité mixte, qui relève tant de la compétence de l'autorité fédérale que de celle des communautés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁹ Avis C.E. 48.114/AV-48.115/AV du 6 juillet 2010, obs. 6.